

# **¿Qué esconde el asfalto?\***

## **La política de los medios de transportes y el proceso de formación del estado**

Por Silvia Otero Bahamón\*\*

\* Artículo recibido en marzo de 2009.

Artículo aprobado en mayo de 2009.

\*\* Politóloga, investigadora del Cinep-Odecofi.

## Introducción

Desde la época colonial hasta el día de hoy, el debate público sobre la precariedad de la infraestructura del transporte en Colombia ha sido recurrente, sistemático e infaltable en cada temporada de invierno o verano<sup>1</sup>. En todos los momentos dicha precariedad se ha explicado por una combinación explosiva entre complicada geografía y exceso de politiquería. En 1871 Salvador Camacho Roldán se lamentaba por la pobre producción de la población colombiana, que por estar asentada en las cordilleras carecía de vías de comunicación para ofrecer sus productos a los mercados (Camacho Roldán, 1893, 434). Décadas después, en la mitad del siglo XX, Lauchlin Currie, director de la Misión del Banco Mundial, denunciaba que el mayor problema económico del país eran los transportes, pues existían cuatro economías regionales desintegradas entre sí; por otro lado, identificaba que el exceso de regionalismo impedía concentrar los recursos en proyectos de beneficio nacional (Currie, 1951, 3 Pachón, 2006, 237 y 244).

En los noventa, el equipo de gobierno del presidente César Gaviria reconocía que la infraestructura del transporte no había podido superar las barreras geo-

---

<sup>1</sup> Según el modo predominante. Cuando predominaba el modo fluvial la discusión emergía en verano. Ahora que predomina el modo carretero, los debates se hacen en invierno.

gráficas, y mostraba preocupación por las limitaciones que este factor pudiera imponer al desarrollo económico aperturista (DNP, 1991, 2). Años después estos enunciados dejaron de ser temores, para volverse lugares comunes: en la Colombia de finales del XX todos decían que el estado de la infraestructura del transporte era el principal obstáculo al crecimiento económico. En ese momento se identificaba que la causa del desastre consistía en la corrupción, la interferencia política y la debilidad institucional<sup>2</sup>. Esto se reflejaba en titulares como “Nuestra infraestructura vial deja mucho que desear”, “La infraestructura vial requiere decisiones radicales inmediatamente”, “No existen instituciones para hacer el desarrollo vial”, “El transporte en Colombia, cuello de botella para el desarrollo nacional”, “El desarrollo colombiano no tiene carreteras”. Frases que se repiten en los medios de análisis y opinión<sup>3</sup>.

En el nuevo milenio las cosas no cambiaron casi nada. En los últimos dos años accidentes, derrumbes, paros y varias crisis han llevado a hablar de “Hecatombe Vial”<sup>4</sup> “Carreteras de la Muerte”<sup>5</sup>, “Caos de la infraestructura vial”<sup>6</sup> y de “País sin Carreteras”<sup>7</sup>. Los seis años de gestión del gobierno Uribe han sido duramente criticados por exceso de politiquería y corrupción en la realización de centenares de proyectos en red secundaria y terciaria. Los analistas se preguntan dónde están las obras de los corredores principales, dónde está la planeación de este sector vital, y dónde están los recursos supuestamente invertidos.

En resumen, la mayor parte de comentarios provenientes del gobierno, los técnicos, los gremios, los especialistas y las poblaciones locales y regionales

---

<sup>2</sup> *Revista Estrategia*, sección Debate, “La infraestructura vial requiere decisiones radicales inmediatamente”, 16 a 31 de marzo de 1995, 18.

<sup>3</sup> Ver *Revista Estrategia Económica y Financiera*, número 208, 16 a 31 de marzo de 1995, Bogotá; dedicada al análisis del sector.

<sup>4</sup> *Revista Semana*, “La hecatombe vial”, número 1.368, 19 de julio de 2008.

<sup>5</sup> *Noticias RCN*, “Carretera de la muerte”, 9 de febrero de 2009, disponible en <http://www.canalrcn.com/noticias/index.php/nacional/carretera-de-la-muerte>

<sup>6</sup> *El Espectador*, Editorial “El Caos de la infraestructura vial”, 11 de febrero de 2009

<sup>7</sup> *El Tiempo*, Editorial “País sin carreteras”, 18 de mayo de 2008, 1-26.

han apuntado —desde hace siglos— en tres sentidos: el primero lamenta la inacabada integración de las regiones marginales a la economía nacional a través del sistema de transportes; el segundo lamenta el difícil acceso de las regiones del interior al mercado internacional; y el tercero lamenta la dificultad de agrupar en el centro las decisiones sobre las obras públicas, y de realizarlas según criterios técnicos y no políticos.

Las tres direcciones se refieren de forma muy clara a dos dimensiones del proceso de formación de los estados: el proceso de integración territorial y el proceso de centralización política. El objetivo de este artículo es rastrear estas dos dimensiones del proceso de formación del estado colombiano en la evolución de la infraestructura del transporte, desde 1966 hasta 2006.

Leer la historia del sistema de transporte en estas dos claves será útil para encontrar los problemas estructurales que han determinado el rezago colombiano en materia de transporte<sup>8</sup>. También permitirá descubrir que las preguntas por los sectores económicos no son sólo relevantes para los economistas, pues pueden descubrirnos aspectos importantes sobre la vida política de la nación. ¿Cuándo, cómo y por qué ciertas regiones de nuestro territorio se vuelven importantes ante los ojos del estado central?, si decimos que Colombia es un país de regiones, ¿cuál ha sido la relación entre el centro y las regiones a lo largo del tiempo? Las carreteras nos permitirán echar un vistazo y consolidar un relato sobre ambas dimensiones.

## Marco teórico

En medio de las actividades de investigación del Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, la Convivencia Ciudadana y el Fortalecimiento Institucional en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado, Ode-

---

<sup>8</sup> Comparado con los otros países de América Latina, Colombia tiene uno de los menores índices de cantidad de kilómetros lineales por población, o por área.

cofi, al lado de Ingrid Bolívar y Fernán González hemos realizado una lectura sistemática de varios estudios sobre los procesos de formación del estado en occidente. Autores como Norbert Elías, Charles Tilly, Ernest Gellner, Michael Mann, Pierre Bourdieu y Barrington Moore nos han permitido construir un modelo analítico que traduce la pregunta por la formación del estado en el seguimiento detallado de cuatro procesos que interactúan entre sí y se refuerzan mutuamente. Estos procesos han sido llamados por dichos autores como “regularidades” o “condicionamientos” distinguibles en el largo plazo, que se ponen en marcha en circunstancias históricas muy específicas. Aunque los procesos incluyen, además de la integración territorial y la centralización política, la integración de estratos y la construcción simbólica del estado, la información sobre la infraestructura del transporte es más rica en pistas sobre los dos primeros que sobre los dos últimos<sup>9</sup>.

### **Integración territorial y centralización política**

Por *integración territorial* Norbert Elías se refiere a la creciente articulación de territorios que antes pertenecían a diversas unidades políticas. Elías reconstruye los avatares políticos que permiten a algunos reyes unificar en torno suyo los reinos, lo que convertía su feudo en un territorio dominante frente a los demás (Elías, 1986). Por eso *integración territorial* se refiere a la creciente interacción territorial entre ese centro político emergente y las otras regiones o zonas del reino. También habla de la constatación de la creciente y transformada interdependencia entre poblaciones que quedan localizadas dentro de nuevos “reinos”.

Para Tilly, la integración territorial tiene que ver con las dinámicas que articulan territorios específicos a los esfuerzos políticos de una casa real o a los esfuerzos políticos de una familia con aspiraciones reales por extender su control territorial a zonas antes controladas por un rival político. La integra-

---

<sup>9</sup> La siguiente sección se retoma del informe de Investigación “Poder, ciudadanía, e institucionalidad en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado”, diciembre 2008, realizado por Fernán González, Ingrid Bolívar y Silvia Otero.

ción territorial se traduce entonces en la lucha por el establecimiento de unas fronteras “hacia el exterior” y por la destrucción de unas fronteras internas (castillos, edificaciones, fosas) que viejos nobles habían edificado y que limitaban simbólica y fácticamente el poder del rey (Tilly, 1992).

Por *centralización política*, Tilly y Elias aluden a dos cuestiones importantes. Primero, al establecimiento de un centro político, un centro territorial y también institucional hacia el cual tienden o se orientan las relaciones políticas, económicas, religiosas y culturales, como fue el caso de Londres y París.

El establecimiento de ese centro político tiene que ver la constitución de las formas de gobierno directo con las que un determinado soberano o un rey intentan establecer su dominio sobre un territorio, antes bajo el control de los notables locales. El dominio directo puede verse en términos de *estatalización* del dominio político en un territorio o sector social determinado. Se trata pues del conflictivo proceso por medio del cual los detentadores del poder local, del poder que existe de hecho en unos territorios determinados, o los conquistadores de territorios recientemente articulados se van convirtiendo en funcionarios del estado central o del monarca.

Ahora bien, ¿cómo habla la evolución de la infraestructura del transporte sobre *integración territorial y centralización política*?

### **Una aproximación a las categorías desde las carreteras**

La red primaria, secundaria y terciaria son conceptos básicos que se presentarán a lo largo del texto. Debemos decir que la definición de estos tres tipos de vías ha sido motivo de varias luchas políticas. Por tal razón podemos encontrar cambios de los criterios en el periodo estudiado. No obstante, en términos generales definimos red primaria como las carreteras que comunican varios departamentos, que se dirigen a los puertos o a las fronteras con otros países, y últimamente son aquellas que cumplen algunas especificaciones técnicas en términos de volumen de tráfico, ancho de la vía, señalización, etc.

También se le conoce como transversales (oriente-occidente) y troncales (sur-norte), o como red arterial.

La red secundaria se refiere a las carreteras que comunican poblaciones dentro del departamento, que tienen especificaciones técnicas menores a las primarias, conocidas como vías regionales.

La red terciaria se refiere a los caminos de penetración, que conducen de las cabeceras municipales a las veredas, y con menores especificaciones técnicas que las departamentales. Al conjunto de red secundaria y terciaria se le conoce como red vascular.

### **Carreteras e integración territorial**

Recordemos que los estados postcoloniales nacen con unos límites territoriales ya determinados: esto significa que existen, así sea en el papel, unas fronteras hacia fuera y un centro de poder, aunque en la práctica el territorio no está aún unificado, ni existe un centro que haya logrado vencer a poderes locales y regionales. Este contraste obliga a las nacientes repúblicas a esforzarse por hacer real su supuesto dominio sobre dichos territorios predeterminados. Para este fin los caminos y las vías férreas son instrumentos imprescindibles. A diferencia de las contrapartes europeas —donde la integración territorial fue el resultado no deseado de un proceso largo y violento—, en el modelo del estado occidental ya consolidado y exportado a las sociedades coloniales la integración territorial ha sido una obligación para ser asumida por el estado. En nuestro país las vías son formas de derrumbar las fronteras internas, que en nuestro caso no son fuertes ni murallas, sino tres abigarradas cordilleras.

Por eso, en la experiencia política colombiana, con excepción del periodo radical, el estado central ha sido el llamado a construir las carreteras y las ferrovías según las necesidades del momento. Durante el siglo XIX, éstas debían facilitar la exportación del producto interno, en el siglo XX garantizarían la comunicación entre “centros de producción” y “centros de consumo” y aban-

derarían la creación de un “mercado nacional”. En otros momentos llegarían a los “territorios de frontera”. O sea, que la construcción de vías evidencia siempre una intención del estado central por aumentar la comunicación de las regiones beneficiadas con la obra de infraestructura. Por eso los medios de transporte que se construyen nos indican qué territorios están interactuando entre sí y qué territorios se están articulando; ya sea por importancia económica, por colonización o por presiones políticas.

La pregunta de este trabajo no es por qué el estado y no otros actores políticos son los que construyen los medios de transporte, sino qué regiones se comunican con las obras, cuándo se construyen y bajo qué justificación. La pregunta es cuándo, cómo y por qué la necesidad de integración de una región se conecta con la necesidad de expansión del estado central. Y cómo van variando a lo largo del tiempo los argumentos que justifican las prioridades de integración. En otras palabras, se trata de reconstruir la trayectoria de “interdependencias” regionales. En este sentido, la pregunta por la infraestructura del transporte no ayuda a rastrear las resistencias a la integración territorial dirigida por el estado central, ya que ningún beneficiario se resiste a que le llegue el tren o el camión.

### **Carreteras y centralización política**

En cuanto a la centralización política, como mencionamos anteriormente es muy claro que el estado central es quien “debe” ejecutar las obras. Esto no es evidente en otros sectores, como por ejemplo en el subsector eléctrico, en donde el estado compite abiertamente con otros actores por la generación de energía. Por eso podría pensarse que todo acto de ejecución de una obra pública implica cierto grado de centralización política. Pero hay que aclarar que esta centralización no es resultado del triunfo del estado central frente a otros actores por el poder de construir las vías o ferrovías, sino por el hecho de que nadie más, por sus altísimos costos, quiere construirlas.

En tanto el aparato del estado central es, nuevamente, producto de una hegemonía más que el resultado del triunfo de uno de los varios centros de poder



territorial en conflicto, éste se vuelve una herramienta más de la disputa entre los distintos poderes territoriales en competencia. El éxito de un poder territorial en erigirse como centro político debería reflejarse en que a él convergen, llegan o desembocan las obras públicas. Por el contrario, si las vías convergen hacia varios centros regionales se demuestra que la lucha política entre centros de poder aún se mantiene vigente.

En la experiencia política colombiana ha habido un poder territorial alrededor de Bogotá que ha tratado de erigirse como el centro político hacia el cual convergen las relaciones políticas, económicas y culturales. No obstante, en el pasado otros centros de poder territorial, como Medellín, Cali y Barranquilla, han disputado esta centralidad y se han mantenido vigentes como centros de poder alternos.

Ha habido coaliciones de poder que se han hecho al poder del estado central, y que han gobernado a favor del fortalecimiento del poder del centro/Bogotá, como por ejemplo, el caso de Carlos Lleras Restrepo. Esto se ve no sólo en su política de infraestructura, sino en general en su reforma administrativa, que al crear los “institutos descentralizados” no deseaban otra cosa que llevar el poder del centro a las regiones a través de aparatos burocráticos que reemplazaran funciones de los políticos locales (Bienestar Familiar, Coldeportes, Incora). En momentos como el gobernado por Carlos Lleras, el centro se encarnaba en el Ejecutivo tecnocrático, y las regiones opositoras se concentraban en el Legislativo. Por eso, en ese momento los intentos de centralización política, y sus resistencias se pueden rastrear en el tira y afloje entre el gobierno y el Congreso.

Pero en tanto el estado central ha sido siempre terreno de disputa, no siempre ha buscado la centralización. Ha habido otras coaliciones del poder que se han hecho al dominio del estado central, y que han sido abiertamente anticentralizadoras y prorregionalistas, como por ejemplo el turbayismo. Esto lo sabemos por la abierta oposición dentro del Partido Liberal entre el turbayismo y llerismo, producida por la oposición del turbayismo a los intentos de centralización

de Lleras, que eran considerados esfuerzos de la elite bogotana por hacerse al poder de las regiones (Gutiérrez, 2007).

En este sentido es de esperar que las obras realizadas bajo uno u otro tipo de coalición sean distintas, y hemos encontrado esa diferencia en el predominio de inversiones o kilómetros construidos en red primaria o en red secundaria y terciaria. Efectivamente, cuando el estado estuvo bajo el dominio del turbayismo se realizaron muchísimas obras en red secundaria y terciaria. Esto demuestra el apoyo de políticos locales y regionales al proyecto turbayista. Por el contrario, cuando el estado estuvo bajo el dominio del llerismo se realizaron más obras en red primaria.

En esta dirección priorizar la red primaria o la red secundaria puede hablarnos del grado de centralización política de determinado gobierno. Escoger un gran proyecto de red primaria en vez de muchos mini proyectos de red secundaria implica una concentración de poder en manos del centro que le permite hacer esa elección que favorece a unos y perjudica a otros. En cambio decidir hacer muchos mini proyectos significa favorecerlos a todos un poquito, lo que significa satisfacer los deseos de los políticos locales y regionales.

La centralización política o estatalización también implica creación de una clase de funcionarios y procedimientos que regulan las acciones del estado. En este sentido vemos síntomas de centralización política en la creación de instituciones y de reglamentaciones que regulan las acciones del estado en materia de transportes.

## **Los indicadores**

Con base en esta discusión sobre las categorías de centralización política e integración territorial, he elaborado la siguiente lista de indicadores a partir de los datos disponibles sobre la infraestructura del transporte en Colombia.

## Integración territorial

- *Número de kilómetros construidos en red primaria, secundaria y terciaria.* Esto da cuenta de la importancia dada por cada gobierno a “avanzar” en la integración territorial. Adicionalmente da cuenta del tipo de integración que se impulsa: si se prioriza la integración interregional aumentando la red primaria, o la integración subregional aumentando la red secundaria y terciaria. Y la cantidad de kilómetros pavimentados hablan de si se le da más importancia al mejoramiento cualitativo de la integración; o la cantidad de kilómetros construidos hablan de si se le da más importancia a la expansión de la red.

O,

- *Porcentaje de inversión en obras en zonas marginadas con respecto a las inversiones totales en el modo carretero.* En la década de los años ochenta no tenemos información sobre el número de kilómetros construidos. En vez de eso, tenemos datos sobre la inversión del gobierno en obras en zonas marginadas, a partir de los informes al Congreso de la República.
- *Vías realizadas.* En cada gobierno tenemos información sobre los proyectos de infraestructura que se ejecutaron, y contamos con mapas de la red vial de distintos momentos. Esto es una forma de rastrear las regiones que están integradas, las que están marginadas, las que se van integrando y las que se van marginando.

## Centralización política

- *Número de kilómetros construidos en red primaria, frente a kilómetros construidos en red secundaria y terciaria.* La capacidad de concentrar el poder en la realización de pocos proyectos más costosos, como serían los de red primaria, habla de centralización política. En cambio realizar mu-

chos proyectos en red secundaria y terciaria, menos costosos, implica una menor concentración del poder. Al contrario, implica favorecer a muchas regiones y grupos de poder.

O,

- *Relación entre inversiones en vías nacionales vs. inversiones en vías vecinales.* Para los años ochenta no tenemos información sobre cuántos kilómetros se construyeron en red primaria y vascular. No obstante encontramos datos acerca de la inversión en vías nacionales y la inversión en vías vecinales. La relación entre ambos datos nos puede hablar del interés del gobierno en uno u otro tipo de vías, brindándonos en este sentido información sobre centralización política.

O,

- *Proporción de la inversión en red primaria, secundaria y terciaria.* Se usa también como indicador la proporción de la inversión en red primaria frente a la inversión en red secundaria y terciaria pues a partir de 1990 se comienza a descentralizar la red vial a cargo de la nación y no se puede saber cuál es el crecimiento real en número de kilómetros. En otras palabras, a partir de 1990 el número de kilómetros a cargo de la nación empieza a disminuir. No sabemos hasta que punto se restan los descentralizados y se suman los nuevos. Así mismo los kilómetros a cargo de departamentos y municipios empieza a aumentar. Desconocemos cuántos de esos kilómetros son nuevos y cuántos son descentralizados.

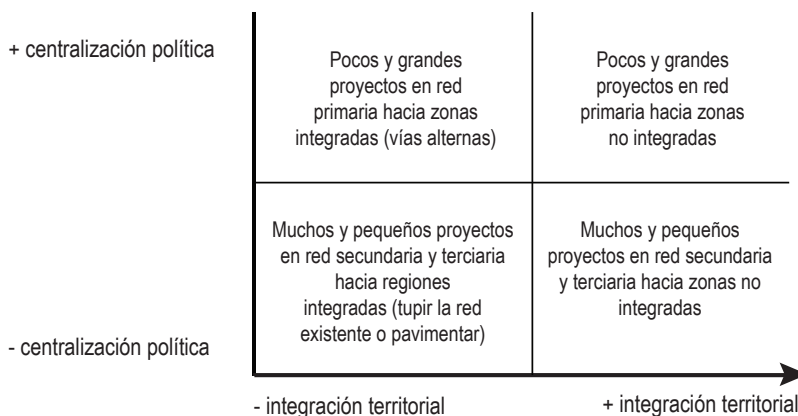
Por esta razón, a partir de 1990, es decir, del gobierno Gaviria, cambiamos el criterio y escogemos la proporción de la inversión en red primaria y en red secundaria y terciaria. Indicador que no es usado en toda la serie pues no contamos con datos para el periodo 1966-1990.

## Indicadores de apoyo

- *Políticas orientadas a limitar el poder de las regiones en la toma de decisiones sobre infraestructura.* Este indicador puede servir para algunos periodos, pues no en todos se formularon este tipo de políticas. El estado central o el ejecutivo modifican las reglas de juego e impiden que los representantes de las regiones influyan en las decisiones sobre gasto e inversión en la infraestructura. Esto implica, inmediatamente, la reducción de los frentes de obra, que resulta en una reducción en los proyectos de red secundaria y terciaria. Por esta razón es un indicador de apoyo al indicador planteado más arriba.
- *Políticas orientadas a obligar a las regiones a asumir los costos de construcción y mantenimiento de la red vial.* Al igual que el anterior, este indicador solo es útil en algunos periodos. En tanto en el periodo que nos incumbe es el estado quien asume los costos de toda la red vial primaria, secundaria y terciaria, las políticas que “descentralizan” la red vial, y obligan a los entes territoriales a asumir los costos hablan de la capacidad del estado central de imponer dichas obligaciones a los entes. Y los éxitos de la “descentralización” son el mejor indicador para la centralización política. Ahora bien, al descentralizar las obligaciones de la red secundaria y terciaria se infiere que el estado central se dedica a la red primaria. El éxito de estas políticas se verá reflejado en el primer indicador, es decir, en la preferencia por los proyectos en red primaria sobre los proyectos en red secundaria y terciaria.
- *Creación de instituciones, burocracias y procedimientos que regulan y reglamentan las acciones del estado en el sector.*

## El modelo

A partir de estos indicadores construimos un modelo que cruza ambas variables y muestra el escenario resultante:



El cuadrante superior derecho muestra que el resultado de mayor centralización política y mayor integración territorial es la construcción de pocos y grandes proyectos en red primaria hacia zonas no integradas. Como vimos la prioridad en la red primaria implica cierta centralización política.

El cuadrante inferior derecho muestra que la construcción de muchos y pequeños proyectos en red y terciaria hacia zonas no integradas puede asociarse a condiciones de mayor integración territorial y menor centralización política.

Por el contrario, cuando no hay condiciones de centralización política ni de integración territorial resultan muchos y pequeños proyectos en red secundaria y terciaria en regiones ya integradas. Esto implica, pro ejemplo, tupir la red existente y/o pavimentar.

Por último, menos integración territorial pero más centralización política resulta en grandes y pocos proyectos en red primaria hacia zonas integradas, que puede verse en la realización de vías alternas y/o variantes, o concesiones en la red existente.

Este modelo nos va a ser muy útil más adelante para poder comparar los gobiernos desde Carlos Lleras hasta Álvaro Uribe en las dos dimensiones analizadas del proceso de formación del estado. Cabe aclarar que pareciera por

la estrategia de exposición que la construcción de este modelo fue deductiva, por lo contrario éste fue construido sólo al final de toda la investigación.

## Los datos

No existe una base de datos o de información oficial que reporte la evolución de la infraestructura de transporte para la totalidad del periodo estudiado. Los datos se encuentran desordenados, en distintos documentos, informes, libros e incluso no se cuenta con información para varios años. Hay un gran vacío en los años ochenta que nadie se explica, e incluso en los últimos años hay grandes incoherencias en la información proveniente de la misma fuente (por ejemplo, en los distintos Anuarios Estadísticos del Ministerio de Transporte). En ocasiones hay cifras que parecen inventadas, y al parecer no se hace un conteo sistemático de los kilómetros de la red de los departamentos y los municipios. Esto es muy dicente de la supuesta importancia del sector transporte para el estado, y de la absoluta autonomía de los entes territoriales en esta materia ya que ni se les toma la cantidad de kilómetros existentes año a año.

Los datos que responden a la longitud de la red vial primaria, secundaria y terciaria se han tomado de las estadísticas recopiladas por Álvaro Pachón en su artículo del libro *La infraestructura en Colombia* consignadas en el Cd adjunto. Este documento reconstruye los datos de número de kilómetros en red primaria, secundaria y terciaria hasta 1977. Las cifras de la red vial nacional entre 1978 y 1993 fueron tomados de Invias, Red Vial Nacional, 1994. Para los años 1978 a 1981, 1990, 1994, contamos con datos sobre los kilómetros de la red departamental y de caminos vecinales tomados del Ministerio de Transporte, *El transporte en cifras, 1970-1994*<sup>10</sup>. El Plan Nacional de Desarrollo de Virgilio Bar-

---

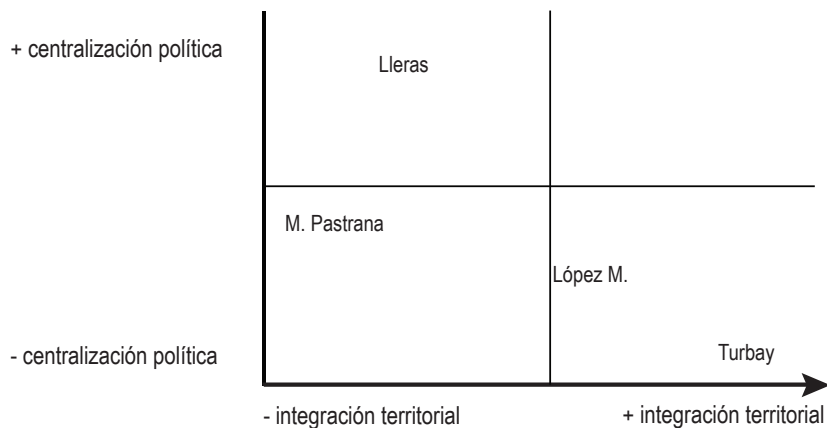
<sup>10</sup> En este documento El autor dice: “por sorprendente que parezca, hay total desconocimiento sobre la red existente en cada año. Únicamente se cuenta con información anual sobre las carreteras nacionales a cargo del Mopt y de Instituto Nacional de Vías. Los datos que se presentan para algunos años provienen de cifras citadas en diferentes estudios. La información de 1990 es la de mayor confiabilidad y corresponde al inventario vial efectuado ese año por el Mopt” (1995, 47).

co otorga la información de red secundaria y vecinal para 1986, y su informe al Congreso al final de la administración permite reconstruir algunos datos de los años ochenta. La información de 1992 la obtenemos del libro *Caminos* (1993), publicado por el Ministerio de Transporte bajo la autoría de Fernando Sabogal. A partir de 1994 las cifras las encontramos en los Anuarios del Transporte que publica el Ministerio de Transporte desde el año 2004, aunque como se ha dicho, la información de esos Anuarios presenta algunas inconsistencias.

Para la información sobre proporción de la inversión en red primaria y secundaria/terciaria, tomamos los datos del estudio *Hacia una política pública de infraestructura vial para la competitividad: 15 años de planes de desarrollo coherentes, incoherentes e inconclusos*, de la autora Alicia Arango.

La información de los proyectos ejecutados, y los indicadores de apoyo fueron tomados de informes del Ministerio de Transporte, de los planes de desarrollo de los gobiernos implicados, de otros documentos de política pública como los Conpes, y de toda la literatura secundaria utilizada para la realización de este estudio.

A partir de los datos contenidos en las tablas 1, 2 y 3 ubicamos los gobiernos en los cuadrantes del modelo esbozado más arriba. Los de este primer grupo fueron ubicados así:





**Tabla 1**  
**Infraestructura del transporte desde 1966 a 1982**

Construcción vías total	Construcción kms. nacionales	Construcción total (nacionales + departamentales + vecinales)	Relación Vías Vasculares/arretradas	kms. pavimentados en red nacional	Proyectos ejecutados	Regiones integradas o beneficiadas	Indicadores de apoyo
<b>Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)</b>	2.389	s.i	s.i	1.249	*Troncal Occidental (tramos Rumichaca-Pasto-Popayán, variantes de Cali, carretera a Yumbo y Palmaseca, la pavimentación del tramo que faltaba entre Medellín Sincello y la carretera Calamar-Barranquilla). *Troncal Central (Chusacá-Silvane-Fusagasugá- Arcabuco-Oiba, Socorro-Bucaramanga). *Pavimentación de Tunja-Paipa, Bogotá-Villavicencio. *Terminación de Armenia-Peñera. *Se iniciaron tramos entre Buenaventura y Buga.	* Ciudades principales e intermedias de la región andina. * Conexión Interior-Costa Pacífica y Costa Caribe	*Creación del Fondo Vial Nacional. *Iniciativa del gasto en manos del ejecutivo
<b>Misael Pastrana (1970-1974)</b>	928	7503	7	2.035	*Pasto-Ipiáes-Rumichaca; *Barbosa-Oiba; *Buga-Buenaventura; *Transversal del Caribe. *Variante de Parvas (evita el paso por Valledupar para ir a la Costa Caribe) *Puente sobre el río Magdalena en Barranquilla.	* Ciudades principales de intermedias de la región andina * Regiones del Cesar: San Alberto, Aguachica, Curumani, Pelaya, Palitias, Bosconia, El Copey * Costa Caribe y pacífica	
<b>Alfonso López Michelsen (1974-1978)</b>	1.709	22.035	11	881	*Carretera Bogotá-Medellín *Carretera Popayán-Pasto *Reconstrucción Bucaramanga-Santa Marta *Variante de Parvas *Transversal del Caribe (La Ye, Santa Marta-Riohacha-Paraguachón) *Vía alterna al Llano	* Suroriente Antioqueño: Puerto Triunfo, Marinilla, Rio Negro, Tierras templadas de cardinalmarca, La Vega, Villeta, Guaduas, Puerto Bogotá, Puerto Salgar. Bogotá puede ir a Medellín sin pasar por Caldas. *Carretera Panamericana: conexión con Ecuador por Nariño y Cauca. Valle del río Cauca: Timbio-Palta, región del río Quicacá, Nariño: Chachaquí, Tablón. * Magdalena: eje bananero (Fundación, Aracataca, Ciénaga). * Bordo costero de Guajira, Valledupar, San Juan del Cesar (salida a Venezuela del Cesar). *Boyacá, Aguazul.	
<b>Julio César Turbay (1978-1982)</b>	1.268	33.406	25	1.209	*Bucaramanga-Santa Marta *Cali-Palmira *Bogotá-Medellín *Construcción Villavicencio → Puerto López. *Carretera Itadó-Santa Cecilia *Zarzal-Armenia *Puerto Rico-San Vicente del Caguán	*Llanos Orientales: Meta, Villavicencio. *Chocó *Norte del Valle *Caquetá: El Caguán, Florencia	

En el eje de *integración territorial* ubicamos cada mandatario según el número de kilómetros totales construidos en los tres tipos de red. Turbay lleva la gran ventaja sobre el resto al construir más de 30 mil kilómetros de carreteras, seguido por López con 20 mil. Ambos presidentes fueron ubicados en el cuadrante de mayor integración territorial. Pastrana con tan solo 7.500 kms. construidos fue ubicado en el cuadrante de menor integración territorial. De Lleras no tenemos información del total de kilómetros construidos. Según los proyectos ejecutados afirmamos esta distribución y ubicamos a Lleras. Turbay dio gran importancia a la construcción de vías en regiones marginales, seguido por López, ambos hacia una mayor integración territorial. Los siguen Lleras que inició importantes proyectos pero en su mayoría hacia regiones integradas. Como el menos integrador del periodo ubicamos a M. Pastrana, que se dedicó predominantemente a la pavimentación.

En cuanto al eje de la *centralización política* ubicamos los últimos tres mandatarios con respecto a la relación kilómetros en vías vasculares/kilómetros en vías primarias. Turbay construyó 25 veces en red vascular lo que construyó en red primaria, por lo que fue ubicado hacia el extremo de la menor centralización política. López lo sigue con un poco más de centralización al mostrar una relación de 11. Le sigue M. Pastrana con una proporción de 7. Estos tres presidentes los hemos ubicado en el cuadrante de menor centralización política al contrario de Lleras, que por cuenta de los indicadores de apoyo, en este caso la creación de instituciones centralizadoras en el sector, lo ubicamos en la parte superior del eje de centralización política.

En los años ochenta hay enormes problemas de información. Para suplir estos vacíos tomamos los informes de Belisario Betancur y de Virgilio Barco al Congreso al finalizar su periodo, retomando los balances en el sector transporte. Como indicador de integración territorial tenemos el porcentaje de inversión en obras en zonas marginadas con respecto a las inversiones totales en el modo carretero. Y como indicador de centralización política tenemos la relación entre inversión en vías nacionales e inversión en caminos vecinales.

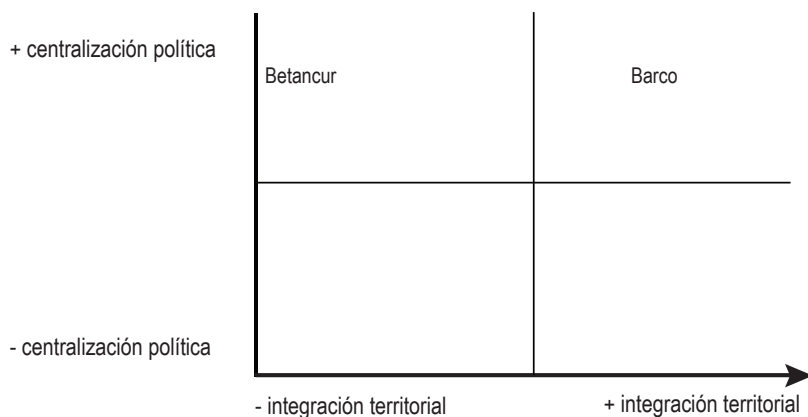
**Tabla 2**  
**Infraestructura del transporte desde 1982-1990**

	Inversión en Vías nacionales	Inversión en Vías vecinales	Proporción nacionales/vecinales	Porcentaje de inversión en obras en zonas marginales	Proyectos prioritarios	Regiones integradas	Indicador de apoyo
<b>Belisario Betancur (1982-1986)</b>	190.000 <sup>11</sup>	22.000	8,6	9,3	(Vías proyectadas) *Medellín-Turbo. *Troncal del Magdalena Medio (Puerto Triunfo-Puerto Araujo-La Lizama). *Mocoa-Pitalito, Mocoa-Villa Garzón-río San Miguel. *Sogamoso-Yopal, Pamplona-Saravena-Arauca, Aguadón-Aguazul-Yopal, Tame-Fortul. *Puerto Gallán-Puerto Carreño, Puerto Lleras-San José del Guaviare. *Pasto-Tumaco *Tadó-Santa Cecilia. *Chiquirirá-Barbosa. *Belén-Capitanejo. *Malaga-La Leija. *Coverfías-Tolú. *Armenia-La Peñía. *Chirichiná-La Felisa <sup>12</sup> .	*Magdalena Medio. *Putumayo. *Llanos Orientales-Boyacá-Casanare-Arauca. *Okinquia. *Costa pacífica narifense. *Choco. *Boyacá- Santander: vía alterna a Bucaramanga. *Golfo Morrosquillo. *Eje Cafetero.	
<b>Virgilio Barco (1986-1990)</b>	572.306	121.215	4,7	19,2	*Troncal del Magdalena Medio *Marginal de la Selva. *Puente San Miguel. *Mocoa-Pitalito. *Troncal de Occidente. *Transversal Villavieco-Buenaventura. * Otras vías del Plan Nacional de Rehabilitación <sup>13</sup> .	*Magdalena Medio-Carare *Okinquia y llanos orientales *Aviari *Urabá *Pacífico narifense *Serranía de la Macarena *Alto Putumayo *Caguán *Caquetá *Sarare *Sur del Cesar *Alto Sirú *Chocó	*Consejos de Rehabilitación *La mayor parte de los recursos de las vías nacionales se destinaron a cuatro proyectos.

<sup>11</sup> Tomado de "El compromiso de la paz: informa al Congreso de Colombia 1982-1986"

<sup>12</sup> Tomado del Plan Nacional de Desarrollo de Belisario Betancur.

<sup>13</sup> Disponibles en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1990, *Ast Camplinos*, Colombia.



En el segundo grupo ubicamos a los presidentes en el eje de la *integración territorial* según el porcentaje de su inversión total en obras para zonas marginales. En el caso de Betancur es de 9,3%, por lo que lo ubicamos al lado de menor integración territorial. En el caso de Barco es de 19,2% por lo que lo ubicamos al lado de la mayor integración territorial. Esta ubicación es afirmada por la gran cantidad e importancia de proyectos a zonas marginales ejecutado por Barco, y en el caso de Betancur por su escasa inversión en el sector.

En cuanto al eje de la *centralización política* ubicamos a los mandatarios según la relación entre inversión en vías nacionales/inversión en vías vecinales. En el caso de Betancur da 8,6 y de Barco 4,7; por lo que ubicamos los dos hacia una mayor centralización política. Sin embargo mejoramos la posición de Barco en este eje porque contamos con información que habla de que la mayor parte de los recursos destinados al sector transporte fueron ejecutados en 3 grandes proyectos.

A partir de 1990, por cuenta de las medidas de descentralización, no podemos seguir rastreando el crecimiento en vías primarias, secundarias y terciarias. Tomamos como indicador la proporción de la inversión en red primaria (o troncal) y red secundaria.

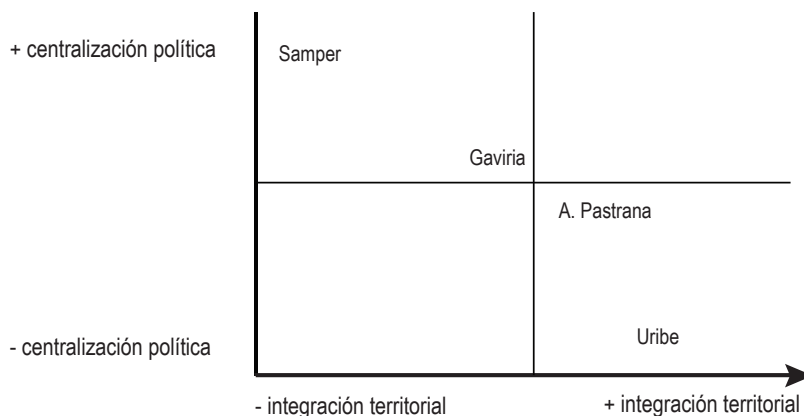
**Tabla 3**  
**Infraestructura del transporte de 1990 – 2006**

	Proporción inversión red troncal-red secundaria <sup>14</sup>	Proyectos prioritarios <sup>15</sup>	Regiones beneficiadas con los proyectos	Indicadores de apoyo
<b>César Gaviria (1990-1994)</b>	70%-30%	*Troncal de Occidente. *Troncal del Magdalena. *Concesión Bogotá-Vilavicencio. *Bogotá-La Línea. *Viaducto Pereira-Dos Quebradas. *El Carmen-Bosconia.  *Troncal de Occidente. *Concesión Bogotá-Vilavicencio. *Concesión Bogotá-Puerto Salgar. *Troncal del Magdalena. *Troncal del Llano. *Troncal de Urabá. *Transversal Buenaventura-Vilavicencio. *Transversal El Carmen-Bosconia. *Transversal del Caribe. *Altamira-Florencia.	*Montes de María. *Magdalena Medio. *Sur del Cesar.	*Descentralización, Ley 105 de 1993. *Concesiones.
<b>Ernesto Samper (1994-1998)</b>	96%-4%	<b>Vías para la Paz:</b> *Mocoa-San Miguel; Granada-San José del Guaviare; Mocoa-Pitalillo; Anillo, Vial del Muczo Colombiano; Junín-Barbacoa; Espinella-Río Mataje; Puente Río Mateje; Desarrollo Vial del Sur de Bolívar; Puerto Berrio-Caucaasia-Zaragoza; Transversal del Carare; Quibdó-Yulo-Santa Cecilia; Tibú-La Gabarra; Montería-Valencia; Turbo-Necolí-Aboletes; Chiquinquirá-Olancho-Pto. Boyacá; Mocoa-Pasto; Hato Corozal-Tame-Arauca; Lourdes-Gramalote; Belén-Tame; Transversal Del Caidas. *Concesión Bogotá-Vilavicencio. *ALO. *Concesión Bogotá-Puerto Salgar. *Troncal del Magdalena. *Altamira –Florencia. *Troncal del Occidente.	*No hay nuevas obras, se destaca continuación integración Magdalena Medio, Urabá, Montes de María y Caquetá.	*Retorno descentralización al asumir vías secundarias en Vías para la Paz.
<b>Andrés Pastrana (1998-2002)</b>	63%-37%	<b>Vías para la Paz:</b> *Mocoa-San Miguel; Granada-San José del Guaviare; Mocoa-Pitalillo; Anillo, Vial del Muczo Colombiano; Junín-Barbacoa; Espinella-Río Mataje; Puente Río Mataje; Desarrollo Vial del Sur de Bolívar; Puerto Berrio-Caucaasia-Zaragoza; Transversal del Carare; Quibdó-Yulo-Santa Cecilia; Tibú-La Gabarra; Montería-Valencia; Turbo-Necolí-Aboletes; Chiquinquirá-Olancho-Pto. Boyacá; Mocoa-Pasto; Hato Corozal-Tame-Arauca; Lourdes-Gramalote; Belén-Tame; Transversal Del Caidas. *Concesión Bogotá-Vilavicencio. *ALO. *Concesión Bogotá-Puerto Salgar. *Troncal del Magdalena. *Altamira –Florencia. *Troncal del Occidente.	*Alto y medio Putumayo. *Guaviare. *Andén Pacífico (Nariño). *Sur de Bolívar. *Nororienté y Oriente Antioqueño (frontera Córdoba). *Cauca. *Carare. *Chonó-Risaraldá. *Catalumbo. *Alto Sinú. *Urabá Antioqueño. *Salida Boyacá al Magdalena. *Casanare-Arauca. *Caldas. *Conexión Boyacá-Arauca *Caldas.	*Consejos Comunales y Plan 2500
<b>Álvaro Uribe (2002-2006)</b>	45%-55%	*Plan 2500 <sup>16</sup> *Plan Vías para la Paz. *Red terciaria. *Túnel de la Línea. *Troncal del Magdalena.	Vías en todos los departamentos del país.	

<sup>14</sup> Tomado de Arango (2005, 73)

<sup>15</sup> Para esta columna se tomaron los datos de los Anexos del trabajo de Arango (2005) sobre la ejecución presupuestal en los distintos tramos desde Gaviria hasta Uribe. Se tomaron los proyectos con mayor ejecución.

<sup>16</sup> Disponible en Compes 3311, [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion\\_Compes/3311.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Compes/3311.pdf)

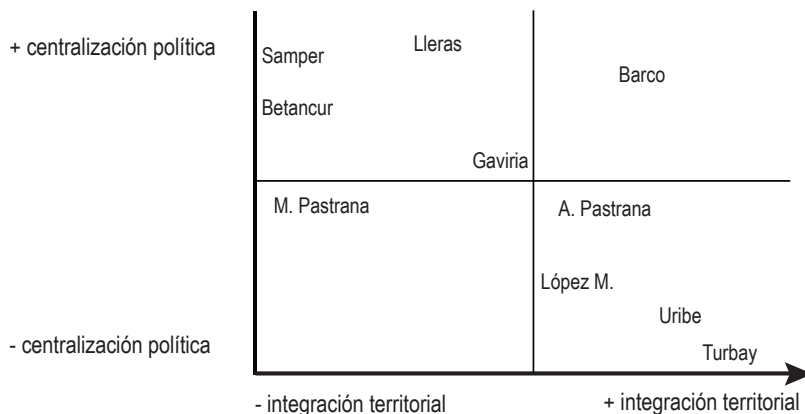


En el tercer grupo ubicamos a los mandatarios en el eje de *la integración territorial* según los proyectos a regiones marginales existentes en sus prioridades. Ubicamos a Uribe como el más integrador por la importancia en su gobierno del Plan 2500 y el Plan Vías para la Paz. Seguido por Pastrana por la importancia del Plan Vías para la Paz y la carretera Altamira-Florencia. Gaviria lo ubicamos en la mitad ya que destinó recursos tanto a regiones integradas como marginales, como es el caso de la carretera Bosconia-El Carmen, y la Troncal del Magdalena. Ubicamos a Samper como el menos interesado en la integración territorial puesto que sus proyectos continúan las iniciativas anteriores y no plantea nuevos proyectos a otras regiones.

En cuanto al eje de la centralización política utilizamos la proporción de la inversión en red primaria frente a la inversión en red secundaria y terciaria. Como el más centralizador tenemos a Samper, con una relación 96-4 %. Le sigue Gaviria con una relación 70-30%. Adicionalmente Gaviria puso en marcha la “descentralización” de la red vial que como ya mencionamos es en realidad una medida centralizadora. En el cuadrante de la menor centralización ubicamos a Pastrana, por su relación 63-37% y por echar para atrás la descentralización impulsada con Gaviria volviéndose a hacer cargo de vías secundarias. Como el menos centralizador del grupo ubicamos a Uribe, pues

con su relación 45-55 % y el Plan 2500 demuestra poca capacidad e interés en concentrar los recursos en pocos proyectos.

Al superponer los cuadros anteriores nos da el siguiente:



Samper, Betancur, Lleras y Gaviria son los presidentes que muestran más preocupación por la centralización política y menos por la integración territorial. Efectivamente, en ambos gobiernos encontramos pocos y grandes proyectos en red primarias en regiones integradas.

Barco encarna esfuerzos por centralizar políticamente y por integrar territorios marginados. En su gobierno encontramos la realización de pocos y grandes proyectos en red primaria a regiones no integradas.

A. Pastrana, López Michelsen, Uribe y Turbay se ubican en el cuadrante de menos centralización política pero mayor integración territorial. En todos estos gobiernos encontramos la realización de muchos proyectos en red secundaria y terciaria hacia regiones no integradas.

Misael Pastrana encarna menor centralización política y menor integración territorial, puesto que su gobierno se concentró en la construcción de vías en

red secundaria y terciaria y en la pavimentación de vías de las regiones integradas.

Los resultados de este ejercicio dejan bastantes preguntas en el tintero: ¿por qué varían tanto las prioridades que los gobiernos imponen al sector transporte? ¿Qué explica que los gobiernos hayan tomado la decisión de aumentar o disminuir la inversión en red primaria? ¿Qué explica que algunos gobiernos hayan tomado la decisión de tender redes viales a regiones no integradas? En la siguiente sección haremos un recorrido por cada periodo intentando explicar las razones por las cuales cada gobierno se ubica en su respectivo cuadrante.

## **La explicación: desarrollo de la infraestructura del transporte**

### **Antecedentes**

A mediados del siglo XX Colombia contaba con una infraestructura del transporte que combinaba ferrocarriles y carreteras. La mayor parte de vías férreas habían sido construidas para permitir el acceso de regiones cafeteras hacia el río Magdalena, y para conducir la producción hacia los puertos del Pacífico y el Caribe. De hecho, de 3.335 Km. de ferrocarriles totales, 2.480 servían al cultivo del café. Por otro lado las carreteras de mitad de siglo fueron prácticamente destruidas por un fuerte invierno, por lo que los gobiernos posteriores tuvieron que partir prácticamente de cero (Beyer, 1977, 256 y Pachón, 2006, 322).

En ese momento Colombia empezó a adoptar el modelo económico de sustitución de importaciones, que consistía en la intervención activa del gobierno con el fin de proteger e incentivar el sector industrial. Mediante la adjudicación de subsidios y los altos aranceles a las importaciones, las nacientes industrias sustituirían los productos que el país importaba, y los comercializarían dentro de las fronteras, con lo que se daría impulso a la creación de un mercado interno.



Esta estrategia favoreció a las ciudades colombianas que estaban ubicadas en las regiones donde se había concentrado previamente el crecimiento económico pues allí se encontraban los centros de consumo y los territorios más poblados. Precisamente estas fueron las regiones que habían participado del desarrollo generado por la economía cafetera, localizadas en la región andina, en el interior del país y lejos de las costas. Analistas identifican que la sustitución de importaciones consolidó la concentración del crecimiento económico en el triángulo Medellín-Cali-Bogotá pues los altos aranceles a las importaciones industriales funcionaron como un subsidio para las regiones contenidas en el triángulo, y como un impuesto para el resto (Bonet y Meisel, 2001, 49).

Este modelo económico, junto con los efectos migratorios de la violencia y la consiguiente urbanización acelerada impusieron nuevas demandas a la red vial. Se empezaron a requerir vías para abastecer las demandas de alimentos de las zonas urbanas, y para llevar la producción de las industrias a los centros de consumo. (Pachón, 2006, 253). Este cambio se asocia con el triunfo del camión sobre el tren, pues el tren, por requerir terreno plano, necesitaba transitar por los valles interandinos siguiendo los cursos de los ríos Cauca y Magdalena, o por las costas del Pacífico y el Caribe. Es decir, el tren estaba orientado al comercio exterior, por lo que fue perdiendo importancia en esos años. En cambio, las carreteras se fueron consolidando como un medio más flexible porque permitía con mayor facilidad la integración de las poblaciones en terrenos montañosos y difíciles (ibíd.,).

### **Lleras, Pastrana**

Es claro que la red vial que se configuró desde la década de 1950 tenía como objetivo interconectar los centros urbanos más importantes del país. En otros términos, comunicar las regiones ya integradas. Esto lo demuestra el hecho que hasta los años setenta poco se modificaría dicha red: sólo se trabajaría en “tupirla” creando vías alternas (por ejemplo la vía Bogotá–Medellín por Puerto Triunfo), haciendo mejoras cualitativas (dobles calzadas, pavimentación, etc.), y construyendo vías secundarias y terciarias (ibíd., 327).

Las demandas viales de la sustitución de importaciones y la urbanización explican los desempeños de Carlos Lleras (1966-1970) y Misael Pastrana (1970-1974). Como recordamos, ambos fueron ubicados como poco integradores de territorios. Como nos muestran los datos, ambos construyeron o pavimentaron infraestructura vial en regiones integradas. Hicieron énfasis en las localidades de la región andina (Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Eje cafetero y Santander) y de la costa caribe; avanzan en la salida al Caribe por Medellín, y en la carretera a Buenaventura. Se inicia la construcción de variantes, en este caso la de Pavas<sup>17</sup>, que demuestra intenciones de mejorar cualitativamente la red vial existente. Pero ambos se diferencian en su grado de centralización política. Mientras Lleras muestra más de 2.000 km. construidos en red primaria, Pastrana avanza en los caminos vecinales y en la pavimentación.

Esto se refuerza con la presencia de uno de nuestros indicadores de apoyo en el gobierno Lleras, la creación de medidas *orientadas a limitar el poder de las regiones en la toma de decisiones sobre infraestructura*. Efectivamente, Lleras creó el Fondo Vial Nacional en 1966 para dotar al Ministerio de Obras Públicas de un instrumento independiente que le permitiera agilizar los trámites administrativos. Para financiar las obras del Fondo creó el impuesto a los combustibles que buscaba que los usuarios contribuyeran con el costo de las vías, independizándolo de las apropiaciones del presupuesto nacional. Esto se sumó a la reforma constitucional de 1968 que le quitó la iniciativa del gasto al Congreso, lo que implicaba a la vez quitarle poder a los políticos y a las regiones sentadas en la institución, y dársela a los técnicos del ejecutivo y al centro. De ahí en adelante los proyectos para ser ejecutados debían incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo. Como en otros aspectos de su mandato, en el transporte también se vio la pretensión de Lleras de tecnificar las decisiones del estado, centrándolas en el ejecutivo (Sánchez, 1993, 67-68).

---

<sup>17</sup> Esta variante evita el paso por Valledupar para quienes viajan por la hoy Troncal Central del Norte (Bucaramanga-Santa Marta).

## López, Turbay

Con la llegada de López al poder en 1974 se presentan continuidades y cambios. Por un lado, se sigue avanzando en mejorar la integración entre los centros más importantes del país, aunque eso indirectamente generó la integración de regiones marginadas. Este es el caso de la carretera Bogotá-Medellín que empezó a construirse en este periodo. La nueva vía aprovechaba el corredor del Magdalena, por Puerto Triunfo, y evitaba el largo viaje hasta Honda y Manizales o hasta Ibagué. En este sentido, la vía alterna Bogotá-Medellín condujo a la integración del Magdalena Medio y el oriente antioqueño, al tiempo que mejoró la integración entre las dos ciudades más importantes. Por otro lado, se extendió la Transversal del Caribe hasta integrar La Guajira y se trabajó en la vía alterna al llano. Esto, sumado al hecho de que durante su gobierno se abrió una oficina de Caminos Vecinales en los territorios nacionales, hace que López se ubique hacia el lado de mayor integración territorial en nuestro modelo. Sin embargo, su verdadero énfasis en la construcción de carreteras secundarias y terciarias, en una radicalmente mayor proporción que sus predecesores, hace que López se ubique como un presidente poco centralizador. Sus prioridades preparan la llegada de Turbay al poder que termina por reforzar esta tendencia.

Con Turbay nuevas regiones fueron integradas a la red vial nacional a través de vías secundarias y terciarias. Su intención era tan clara que hasta su Plan de Desarrollo se llamó Plan de Integración Nacional. Durante su gobierno la infraestructura recibió mucha inversión, lo que permitió terminar importantísimos proyectos: Bucaramanga-Santa Marta; Cali-Palmira; Bogotá-Medellín, y se avanzó en la construcción Villavicencio-Puerto López (Pachón, 2006, 330).

Se amplió la red a regiones marginales, como el Chocó, al iniciarse la carretera Tadó-Santa Cecilia; el Norte del Valle con la construcción de la carretera Zarzal-Armenia, y el Caquetá con la construcción de la carretera Puerto Rico-San Vicente del Caguán. También se iniciaron los estudios para la carretera Mede-

llín-Bucaramanga, Pasto-Tumaco, Guadalupe-Florencia, Pitalito-Mocoa, Medellín-Turbo, entre otras.

El estudio de Gutiérrez (2007) sobre los partidos políticos resalta el carácter regionalista del turbayismo: Turbay encarnaba la fuerza de la provincia colombiana en contra del notablato bogotano abanderado por Lleras. Se considera que el gobierno de Turbay dio gran impulso a la construcción de red secundaria y terciaria debido al apoyo que su proyecto político recibía de los caciques liberales regionales y de los políticos de provincia. La construcción de vías durante este periodo estaría determinada por criterios políticos, pues con éstas se producen rendimientos electorales abundantes y se pagan los favores recibidos. Por eso ubicamos a Turbay como el presidente con más énfasis en la integración territorial y menos énfasis en la centralización política.

En suma tanto Turbay como López se ubican en el cuadrante de mayor integración territorial y menor centralización política, pues efectivamente ambos construyeron muchos y pequeños proyectos en red secundaria y terciaria hacia regiones no integradas.

### **Betancur, Barco**

Belisario Betancur sigue interesado en la construcción de infraestructura para regiones marginadas o de “frontera” tal como lo consigna en su Plan de Desarrollo, donde incluyó vías en el Magdalena Medio, para la integración del Putumayo (Mocoa-Pitalito, Mocoa-Villa Garzón-Río San Miguel), para la conexión de los Llanos orientales (Sogamoso-Yopal, Pamplona-Saravena-Arauca, Aguadora-Aguazul-Yopal, Tame-Fortul), para la Orinoquía (Puerto Gaitán-Puerto Carreño, Puerto Lleras-San José del Guaviare), entre otros (PND Betancur). Sin embargo su gobierno transcurre en la crisis de la deuda de los ochenta, y su inversión en infraestructura fue bastante escasa, concentrada en las vías nacionales. Por eso ubicamos a Betancur como poco integrador y centralizador.

Pero un giro en la política y una mayor centralidad de la infraestructura arriban con el gobierno de Virgilio Barco, quien dio mucho énfasis a la integración de regiones fronterizas y marginadas. Las inversiones se concentraron en la integración de los Llanos con la Marginal de la Selva, en la construcción de la troncal del Magdalena Medio, en la vía Pitalito–Mocoa, en la carretera Medellín-Turbo. Y, además de las vías que ya había intentado hacer Betancur, destinó recursos para vías en Nariño (El Divino–Tumaco), Urabá (Chigorodó–Santafé de Antioquia), para el Guaviare (Granada– San José del Guaviare), para el bajo Sinú (Arboletes–Montería– El Tres) y para el Meta– Caquetá (Colombia–La Uribe–San Vicente).

Estos desarrollos de la década de 1980 nos llevan a preguntarnos a qué se debe este renovado interés por la integración de territorios periféricos, y por qué fueron seleccionadas estas regiones y no otras, como el Amazonas o La Guajira. Un rápido recuento del estado de la confrontación armada, y el hecho de que la mayoría de las vías mencionadas hayan sido incluidas en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) nos ayudará a responder esa pregunta.

### **Estado del conflicto armado**

En la década de 1980, los grupos armados entraron en una nueva fase expansiva, que partía de las regiones periféricas de su período fundacional hacia regiones menos marginadas, donde se habían venido desarrollando procesos de rápido crecimiento económico al lado de profundas desigualdades sociales y un débil aparato estatal. El EPL se expandió a zonas de desarrollo agroindustrial como el Urabá Antioqueño, Norte de Santander y Putumayo (González, 2008, 56). El ELN se expandió, a partir de 1983, al Sarare-Arauca, Barrancabermeja-Bucaramanga, el Sur del Cesar, Sur de Bolívar, el piedemonte llanero en los límites entre Casanare y Boyacá, el Catatumbo y en el Bajo Cauca, nordeste y oriente antioqueños. Las Farc, desde 1982, dieron curso a una política de desdoblamiento de frentes y se expandieron a zonas que experimentaron transformaciones en la estructura ganadera (Meta, Caquetá, Magdalena Medio y Córdoba), agricultura comercial (zona bananera de Ura-

bá, áreas de Santander y el sur del Cesar) explotación petrolera (Magdalena Medio, Sarare y Catatumbo), carbonífera (Cesar y La Guajira), oro (Sur de Bolívar, Bajo Cauca Antioqueño) y coca (Nariño, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Sierra Nevada de Santa Marta) (ibíd., 54).

Estas regiones, por no estar conectadas por vías de penetración o infraestructura, facilitaban a los grupos insurgentes zonas de aislamiento y refugio muy cerca de los sitios estratégicos donde se concentraban sus golpes militares y sus actividades extractivas. La presencia de la guerrilla en estas nuevas regiones, la intensificación de los combates y el aumento de la extorsión y secuestro a personas y empresas, empezaron a ser percibidas como una verdadera amenaza al orden institucional. Este estado de cosas condujo a plantear diálogos de paz con las Farc durante el gobierno Betancur. No obstante, el proceso fue aprovechado por las Farc para progresar en su expansión territorial.

Ante el fracaso del proceso de paz de Betancur, Barco cambia la naturaleza de la política de paz. Ésta consistió en diseñar programas de gobierno con el fin de aliviar los problemas estructurales que producían las condiciones propicias para la insurrección. (Hoskin, 1994, 39). Esta noción cuajó en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que seleccionó regiones afectadas por el conflicto armado, y destinó recursos para el mejoramiento de las condiciones de vida.

En este marco, la rehabilitación de las regiones pasaba, en la mentalidad del PNR, por su integración territorial. Por eso Barco propone la construcción de una gran cantidad de vías primarias y secundarias para dichas regiones semi-marginadas afectadas por la nueva etapa expansiva del conflicto armado.

Con la expansión de la guerrilla y la afectación de la seguridad en dichas regiones de rápido crecimiento económico, la integración territorial se volvió importante para el estado central. Tan es así que Ecopetrol otorgó la mitad de los recursos del plan vial del PNR, lo que demuestra la importancia de la rehabilitación de estas regiones entre otras cosas, para garantizar la seguridad

de sus actividades extractivas de la empresa de petróleos de Colombia (Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1990a, xiv). En el Anexo 1 se muestran las obras planteadas por el PNR, la región beneficiada y el grupo armado que operaba en la zona.

El gobierno de Barco es reconocido por haber dado impulso a los proyectos viales más importantes del fin de siglo, que son la Troncal del Magdalena Medio, la carretera Medellín-Turbo y la Marginal de la Selva<sup>18</sup>. De esta forma se puede sugerir que los desarrollos en infraestructura en los años ochenta fueron resultado de la agudización del conflicto armado, pues éste, al expandirse a nuevas regiones menos marginales, planteó la necesidad de integrarlas y conectarlas a la vida nacional. Esto nos lleva a ubicar a Barco como integrador territorialmente.

En cuanto a la centralización territorial, sabemos que Barco dio más importancia a las vías nacionales que a las vecinales y que la mayor parte de sus recursos se destinaron en cuatro proyectos. También sabemos de la existencia de *políticas orientadas a limitar el poder de las regiones en la toma de decisiones sobre infraestructura*.

¿Por qué Barco era un presidente centralizador? Efectivamente, Barco se asociaba más con el ala llerista de su partido, que con el ala turbayista o lopista, y era percibido más como un técnico que como un político tradicional. Durante su mandato “buscó aumentar la autonomía del gobierno frente a la clase política” (Hoskin, 1994, 39), y en esta línea se enmarcaron los Consejos Nacionales de Rehabilitación, que canalizaban grandes inversiones de dinero hacia regiones poco importantes políticamente. Con dichos consejos el gobierno Barco centralizó en el ejecutivo la decisión y ejecución de las obras públicas, saltándose la intermediación de los políticos regionales y locales y admitiendo la intervención de la gente en las decisiones de inversión pública. (Bejarano, 1994, 90).

---

<sup>18</sup> El hecho de que la Marginal de la Selva no sea en realidad nada marginal (está pegada a la cordillera oriental), da cuenta del lugar de estas regiones en el imaginario de los gobiernos y los formuladores de política pública.

Por eso hemos ubicado a Barco en la sección de mayor integración territorial y mayor centralización política.

### **Gaviria, Samper**

En el mundo entero los años noventa marcaron el cambio de un modelo de desarrollo intervencionista a un modelo de desarrollo neoliberal. En este nuevo esquema el estado, en vez de ser juez y parte de las decisiones económicas, debería garantizar las condiciones de la competencia e identificar las distorsiones del mercado y corregirlas. El modelo se fundamenta en la premisa de que las economías más competitivas son más eficientes, y de que las economías más eficientes han generado mayor crecimiento y equidad. Por tal razón, el estado debería eliminar las restricciones al comercio y al movimiento internacional, lo que convierte la apertura en una estrategia básica del desarrollo. (PND Gaviria, 4, 5, 6).

Como el nuevo modelo aperturista orientaba la producción interna hacia el comercio exterior, nuevas prioridades surgieron para el sector transporte. Estas prioridades se encarnaron en el Plan Vial de la Apertura de Gaviria, que retomó los proyectos de Barco que fueron construidos por los corredores naturales (Troncal Magdalena Medio), para buscar la conexión entre el interior y los puertos (Magdalena Medio, Turbo) y el acceso a países vecinos (Ecuador y Venezuela). Además, Gaviria identificó como necesidad para el sector en este nuevo modelo una mejora cualitativa de la red vial. Esto implicaba enfocarse en la construcción de variantes en ciudades para evitar cuellos de botella, minimizar los costos de operación y el tiempo de viaje de vehículos de carga, y destinar la mayoría de recursos a la red primaria compuesta por troncales y transversales. (Conpes 2522 o Plan Vial de la Apertura, 12).

Así, Gaviria invirtió en la construcción de la Troncal del Magdalena, en especial el tramo de Mocoa a Pitalito y el tramo del Magdalena Medio; la Troncal de Occidente y en especial la variante de Porce que evita el tramo montañoso de Santa Rosa de Osos y se conecta con Caucasia por el valle del río Porce; la



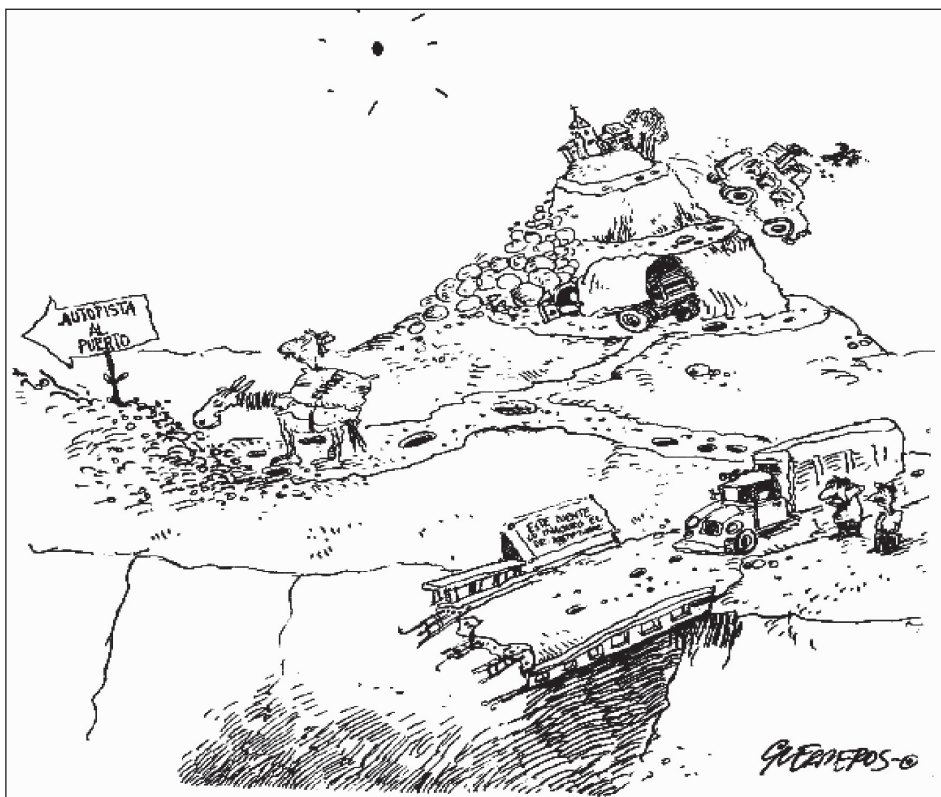
rehabilitación de la transversal Bogotá-Buenaventura en el tramo a Girardot, en la Transversal El Carmen-Bosconia, que acortaría en varias horas el tiempo de viaje entre el interior y las ciudades de Cartagena, Montería y Sincelejo; la Troncal de Urabá, entre otros (Arango, 2005, Anexos). Bajo el nuevo esquema de concesiones, que no trabajaremos aquí por no conectarse con nuestras dos dimensiones de la formación del estado, hizo dos proyectos importantes para la integración del Meta, a saber la carretera Villavicencio-Bogotá, y la malla vial de ese departamento.

Aunque no fue la finalidad de su política vial, los proyectos realizados durante el gobierno Gaviria tuvieron como resultado indirecto la integración de varias regiones por fuera de la red vial nacional. Los Montes de María, la región occidental del Magdalena y el Llano y el Putumayo, fueron algunas de las regiones tradicionalmente marginadas o semintegradas que empezaron a ser atravesadas por las nuevas carreteras. Esto significó el ingreso de esas regiones a tendencias económicas y sociales que las transformaron, y su inclusión en la geografía nacional de la guerra, volviéndose territorios estratégicos para la confrontación de los actores armados.

En cuanto a la centralización política, por un lado Gaviria sólo dedicó el 30% del presupuesto a la red vascular, y además, remitiéndonos a uno de los indicadores de apoyo, diseñó políticas orientadas a obligar a las regiones a asumir los costos de construcción y mantenimiento de la red vial. Bajo las medidas de la *descentralización*, el gobierno Gaviria intentó poner en cintura a las regiones, aunque sus intentos fueran limitados por el Congreso de la República.

El gobierno Gaviria diseñó el Plan Vial de la Apertura de 1990 que atribuía las ineficiencias del sector transporte al debilitamiento de los entes locales como ejecutores de obras públicas y a la saturación de la capacidad de la nación. Se identificaba que según el volumen de tráfico, un 90% de las vías atendidas por la nación eran de carácter regional, por lo que deberían ser manejadas por los entes territoriales. Por otra parte, el 10% restante eran vías de interés nacional, que requerían mejoramientos en sus especificaciones.

El documento identificaba que esta sobrecarga en la nación era la causa de la precariedad de la infraestructura del transporte, representada en la siguiente caricatura:

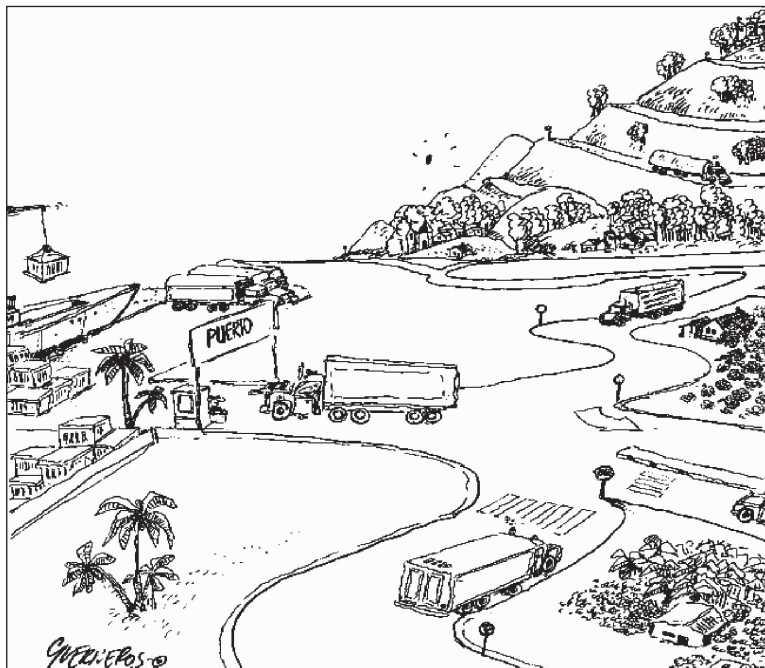


Tomado del Plan Vial de la Apertura, Capítulo 3 del PND Gaviria, p. 69.

El hecho de que las vías estuvieran a cargo de la nación, el departamento o el municipio respondía a un tira y afloje político entre el estado y los entes territoriales y no a criterios técnicos de diferenciación entre vías primarias, secundarias y terciarias. Las demandas regionales frente al nivel central se veían en “las cerca de 1.500 leyes de nacionalización de vías” que existían en ese momento (Plan Vial de la Apertura Gaviria, 3).

Ante este estado de cosas, el Plan Vial de la Apertura propuso una distribución de responsabilidades basado en “criterios técnicos”. Establecía que el Fondo Vial Nacional (hoy Invias) se encargaría de las carreteras “verdaderamente nacionales” descritas como aquellas con tráficos superiores a 1.500 vehículos diarios. Los departamentos se encargarían de las vías regionales y los caminos de penetración, con tráfico de 500 a 1.500 vehículos diarios en vías pavimentadas, y de 250 a 500 vehículos diarios en vías afirmadas. Y deberían poner de sus propios recursos para construir las vías. Por último los municipios se deberían encargar de cofinanciar e inducir inversiones de los departamentos en el área de su jurisdicción y encargarse de las vías de carácter local, o aquellas pavimentadas con tráfico de menos de 500 vehículos diarios, y las afirmadas con menos de 250 vehículos diarios.

Estas reformas, se imaginaba el plan, llevarían a la siguiente situación:



Tomado del Plan Vial de la Apertura, Capítulo 3 del PND Gaviria, 70.

De esta forma, en 1991 los técnicos del DNP que formularon el Plan Vial de la Apertura anunciaban la superación del tire y afloje político decretando la política de descentralización de la red vial que seguía criterios técnicos de diferenciación de vías primarias, secundarias y terciarias, como el volumen de tráfico y la finalidad de la vía (ibíd., 11-12). Hasta ahora, parecía una buena forma de poner en cintura a departamentos y municipios y de quitarles autonomía, aumentando la centralización política. ¿Pero qué pasó cuando estas pretensiones pasaron por el Congreso?

En 1993 se aprobó la 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”. Sin embargo, la ley aprobada en el Congreso marcó diferencias claves con respecto al documento Conpes que la inspiró (Otero, 2009b).

Primero el criterio de diferenciación de las carreteras nacionales quedó determinado por un indicador bastante confuso. Segundo, en vez de ser la nación la que obligaba la descentralización, quedó que sería el departamento quien la solicitaría y aceptaría. Tercero, la descentralización solo se realizaría si la nación entregaba los recursos necesarios para el mantenimiento de las vías.

En conclusión, las intenciones descentralizadoras de la red vial de los tecnócratas de Planeación Nacional por medio del aumento de las responsabilidades de los entes territoriales quedaron bastante trastocadas. En vez de descentralizar las responsabilidades en materia de mantenimiento y rehabilitación de vías, la ley descentralizó los recursos y aumentó la autonomía de las regiones, pues le otorgó a los departamentos la elección de recibir o no las vías, y quedó claro que los recursos no saldrían de las arcas departamentales ni municipales, sino de los propios recursos de la nación transferida a los entes territoriales.

Por esto ubicamos a Gaviria en un punto intermedio, ya que sus intentos de centralización política —aquí llamados descentralización—, fueron limitados por el poder de las regiones en el Congreso.

En cuanto a Samper, su gobierno dio continuidad a los lineamientos de Gaviria dando gran impulso a las concesiones, afianzando el proceso de descentralización de la red secundaria y terciaria, e invirtiendo el 97% de los recursos destinados al sector en red primaria. Las regiones beneficiadas por los proyectos concesionados durante su gobierno fueron las salidas y entradas de Bogotá por Cundinamarca y la Concesión Bogotá-Villavicencio. También culminó la transversal El Carmen–Bosconia, la troncal del Magdalena Medio, volvió a incluir a la Marginal de la Selva en sus inversiones, y avanzó en la Carretera Altamira-Florencia. Samper continuó y terminó proyectos iniciados por sus antecesores, y al final de su gobierno los inicios de la recesión restringieron su inversión en red secundaria y terciaria (Arango, 2005, Anexos). Samper continúa los proyectos iniciados y no busca integrar nuevas regiones a la red vial. Por eso lo ubicamos hacia la izquierda en el eje de la integración territorial y como un gobierno que avanza en la centralización política, pues solo invierte en la red primaria.

### **Pastrana**

Pastrana siguió manteniendo las prioridades de inversión de sus antecesores: la Concesión Bogotá-Puerto Salgar (nunca hecha) y Bogotá-Villavicencio, la Avenida Longitudinal de Occidente, la troncal del Magdalena, la carretera Altamira-Florencia, la troncal occidental, la transversal Buenaventura-Villavicencio. Sacó a concesión cuatro proyectos ubicados en la troncal central, en la vía Zipaquirá-Bucaramanga, en la troncal occidental y en el Valle del Cauca y Cauca. Pero, en contraste con la tendencia afianzada por Samper, aumentó los recursos destinados a la red secundaria y terciaria e hizo que la nación volviera a asumir algunas vías que había descentralizado.

La justificación con que se presentaron estas decisiones fue el programa Vías para la Paz. Recordando el Plan de Rehabilitación de Barco, este nuevo programa también buscaba destinar inversiones en infraestructura a regiones del país golpeadas por el conflicto armado, porque se consideraba que su exclusión física las hacía desarrollar “logística de insurgencia” (PND Pastrana, 415).

Según el programa, la infraestructura vial permitiría viabilizar la producción económica de esas regiones, revertiendo las causas que alimentaban la violencia.

La mayoría los proyectos de Vías para la Paz se destinaron a regiones semintegradas o semi marginadas, pero cercanas a importantes centros económicos y demográficos, donde la presencia de las guerrillas de las Farc y el ELN se había asentado con fuerza en los últimos 15 años: el sur de Bolívar, el Carare, el Macizo Colombiano, el alto Sinú, el Urabá Antioqueño, Caldas, Arauca, Nariño y Norte de Santander.

Otros proyectos menos numerosos se plantearon para regiones en la frontera, en la retaguardia de los grupos armados, como el Guaviare, el Chocó y el bajo Putumayo, aunque resalta misteriosamente la ausencia de proyectos en el Caquetá.

En Pastrana nuevamente el conflicto armado aumenta el interés por la integración de regiones conflictivas, encarnado en el Programa Vías para la Paz. Esto nos lleva a ubicar a Pastrana como un presidente interesado en la integración territorial. No obstante, el apoyo de Pastrana a la red secundaria (37%) y el retroceso de la política de descentralización, lo lleva a ubicarse justo por debajo del punto medio de la centralización.

## **Uribe**

Con Uribe se radicaliza la tendencia iniciada por Pastrana al punto que la inversión en red secundaria y terciaria (55%) supera la inversión en red primaria (45%). Esto se consolidó con el Plan 2500, plan bandera de la administración Uribe 1 y 2 que proyectaba la construcción, rehabilitación o pavimentación de más 2.500 kilómetros de vías secundarias y terciarias. El gobierno Uribe justificaba la inversión de la nación en vías que debían ser competencia de los entes territoriales aludiendo a los pobres resultados del esquema de descentralización vial. En las palabras del Conpes 3261 (el Plan 2500).

“los departamentos y los municipios no cuentan con los recursos para administrar, tanto técnica como económicamente los activos transferidos”, lo que ha llevado a un “rezago significativo en el mejoramiento y pavimentación de vías regionales”. Además, “existen regiones del país que nunca han contado con vías de comunicación lo cual ha retrasado su desarrollo social y económico” (Conpes 3261,1-2).

El Plan establecía que las obras debían ser concertadas, propuestas y escogidas en Audiencias Públicas, eventos convocados y dirigidos por el propio presidente. Tras realizar estos eventos, el Invias se comprometió a construir, pavimentar y rehabilitar 3.125 km. de carreteras secundarias y terciarias, distribuidos en 183 proyectos, con una inversión total de 1.8 billones de pesos, ubicados en todos los departamentos del país.

Hasta este punto hay ya suficientes razones para ubicar a Álvaro Uribe como un presidente interesado en la integración territorial de regiones marginadas y como poco centralizador. Sin embargo hay más datos que confirman estas posiciones.

Los datos nos muestran que Uribe dedica más recursos a la red secundaria y terciaria (55%), que a la red primaria (45%). Esto se refuerza con la presencia negativa de uno de nuestros indicadores de apoyo, que vendría a ser el diseño de políticas públicas orientadas a *quitar las obligaciones* de los entes territoriales en cuanto a la construcción y mantenimiento de la red vial a su cargo. Además, el Plan 2500 demuestra que Uribe es un presidente muy interesado en concentrar el poder en su figura, mas no en concentrarlo en el estado central (que es lo que está implícito en el concepto de “centralización política”). Esto nos lleva a ubicar a Uribe como un gobierno que genera poca centralización política.

Dediquémonos a responder la siguiente pregunta: ¿por qué la concentración del poder en la figura del primer mandatario no ha implicado mayor centralización política?

Según el Plan 2500, el presidente desempeñaría un rol fundamental en la selección de los proyectos. Incluso el que los proyectos “promovieran procesos de concertación entre el gobierno nacional y las comunidades”, era uno de los criterios establecidos por el Conpes reglamentario para la aprobación de las obras. (Conpes 3311-Plan 2500).

La importancia de las audiencias públicas o consejos comunitarios como método para elegir los proyectos fue defendida por el mismo Uribe en las siguientes palabras:

“Una de las críticas que he recibido al Plan 2.500, me dicen: ‘Presidente, hay unas carreteras importantes, pero hay otras que son acceso a cabeceras municipales que eso no tiene aporte a la competitividad’. Yo he contestado: en algunos casos es discutible, lo que pasa es que el país también necesitaba sustituir los auxilios parlamentarios por un gran programa de discusión de obras públicas en público. Creo que si hay algo importante del Plan 2.500, es la manera como se discutió, en audiencias públicas, como participaron en esa discusión los congresistas, los gobernadores, los alcaldes, los concejales, los diputados, la comunidad” (Presidencia, 2006).

A diferencia de los Consejos de Rehabilitación de Barco, es claro que las Audiencias Públicas de Uribe no pretendían precisamente pasar por encima de la clase política regional y local. La prodigalidad de proyectos (más de 200), el pequeño kilometraje de la mayoría (hay muchos de 1, 2 y 3 km), el alcance limitado de casi todos (solo 9 superan los 50 km), el hecho de que no haya ningún énfasis especial en regiones con una red vial nula (Guaviare, Amazonas, Vichada y Guainía sólo tienen un proyecto cada uno), y el hecho de que los departamentos con más recursos destinados son los que tienen más red vial secundaria y terciaria (Antioquia, Cundinamarca y Boyacá están en los tres primeros lugares); demuestran que el poder político de las regiones ha sido determinante para estructurar el Plan 2500. Denuncias de los entes de control y de los medios de comunicación en los últimos meses han evidenciado que los intereses políticos de las clases políticas locales y regionales han determinado la selección de las obras.



En otro lugar discutí todas las implicaciones políticas de la tradicional discusión entre los gremios y los políticos alrededor de los criterios técnicos y políticos en las obras de infraestructura<sup>19</sup>. Lo que me interesa analizar aquí es que el hecho de que Uribe concentre el poder en su figura al tiempo que le da juego a los poderes regionales que se oponen a la centralización política. Al parecer, esto ha sido posible en tanto Uribe se ha convertido en el único intermediario necesario para acceder a los recursos del estado central. Por eso es importante la relación en palabras del mismo Uribe entre los auxilios parlamentarios y los consejos comunales, pues explicita su rol como el único repartidor de los nuevos auxilios, los presidenciales, llamados en el sector “auxilios carreteros”. (Conferencia Juan Martín Caicedo Ferrer y entrevista funcionario Invias Sucre).

En este tránsito, las obras dejaron de verse como fruto de una política pública para percibirse como bondadosos regalos del presidente. Así, saltándose otras instancias institucionales y otros criterios relevantes, el presidente se ha fortalecido a sí mismo actuando por fuera del estado. El estudio Pavimentando con Votos (2009) demuestra que la inversión en infraestructura se ha destinado con preferencia a los municipios donde se han realizado consejos comunales, y a los municipios con alcaldes no uribistas.

Es por esto que hemos ubicado a Uribe en el mismo cuadrante de Pastrana, López y Turbay. Todos tres han demostrado mucho interés por la integración territorial y más bien poco en la centralización política. Y todos coinciden en haber construido muchos y pequeños proyectos en red secundaria y terciaria hacia regiones no integradas.

---

<sup>19</sup> Ver Otero, 2008.

## Conclusiones

### ¿Cuál ha sido la trayectoria de la integración territorial?

Primero la economía del café y luego la sustitución de importaciones configuraron el mapa inicial de regiones integradas y no integradas. En las tierras templadas y frías de las cordilleras se concentró la producción del café y el posterior desarrollo industrial; lo que llevó a estas regiones a integrarse con redes férreas y carreteras. Entre tanto las costas, el sur y los valles interandinos empezaron a rezagarse, lo que se demuestra en la precariedad de la infraestructura de transporte allí existente y en la marginación frente al estado y sus instituciones.

Con el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones el comercio exterior fue perdiendo importancia. A la red vial ya no se le demandaba la conexión de los centros de producción con las costas, sino la conexión entre los principales centros de producción y consumo. Como estos se ubicaban en las montañas de la región andina, el tren fue perdiendo idoneidad frente a las carreteras, que por ser un medio más flexible facilitaba la integración de puntos en medio de intrincadas geografías. Así, el triunfo del camión frente al tren es un indicador más de la marginación de los territorios que quedaron por fuera del “triángulo de oro” entre Bogotá – Cali – Medellín. La red vial hasta 1980 se dedicó a integrar lo que ya estaba integrado y la integración de los territorios periféricos no fue contemplada durante ese periodo.

A partir de los años ochenta el estado central ha avanzado en la construcción de infraestructura hacia regiones periféricas y semimarginadas de la siguiente forma: 1) cuando un líder político provinciano y regionalista llamado Julio César Turbay accedió al poder y con los proyectos de infraestructura benefició a los caciques políticos liberales que apoyaban su proyecto político. 2) Cuando dichas regiones se volvieron una amenaza al orden público en consecuencia de la expansión territorial de la insurgencia. Así, los desarrollos en infraestructura en la década de 1980 fueron resultado de la agudización del conflicto ar-

mado, pues éste, al expandirse a nuevas regiones menos marginales, planteó la necesidad de integrarlas y conectarlas a la vida nacional. 3) Cuando la apertura volvió a plantear la necesidad de integrar regiones marginadas que quedaban en el camino hacia los puertos y los países vecinos. 4) Cuando el proceso de paz de 1998 volvió a hacer visible la marginalidad como causa de la violencia de las regiones conflictivas. Y, 5) Cuando otro líder político provinciano y regionalista llamado Álvaro Uribe Vélez accedió el poder, y ajustó la institucionalidad para volverse el único intermediario necesario entre las regiones y los recursos del centro.

### **¿Cuál ha sido la trayectoria de la centralización política?**

A diferencia del proceso de integración territorial, que a partir de los años ochenta ha seguido la tendencia de avanzar en la integración de nuevas regiones, el proceso de centralización política observa más reveses, y tendencias contradictorias.

Al principio de nuestro periodo de estudio el presidente Carlos Lleras avanza en la centralización política. Con la creación del Fondo Vial Nacional y la inhibición del Congreso de tener iniciativa del gasto buscó tecnificar las decisiones del estado centrándolas en el ejecutivo.

Empezando con López y siguiendo con Turbay, la vertiginosa evolución de la red secundaria y terciaria demostró un cambio hacia la otra dirección, y a favor del poder de las regiones. Es por todos conocido el carácter regional de su proyecto político y el apoyo de los políticos de provincia que determinó el desarrollo de las obras públicas.

Barco volvió a encarnar fuerzas centralizadoras y tecnocráticas, pero esta vez a favor de la integración de grandes regiones conflictivas como el Magdalena Medio, el Urabá y el piedemonte llanero. Se saltó la intermediación local y regional para la elaboración de esas obras a través de los Consejos de Rehabilitación.

Con Gaviria, en un pulso en el que se suponía iba a ganar el centro limitándole la autonomía a las regiones, resultaron ganando las regiones. Este fue el pulso de la descentralización, que pensaba descentralizar la responsabilidad del mantenimiento y contracción de la red secundaria y terciaria, pero terminó descentralizando solamente los recursos. Sin embargo en los siguientes ocho años, es decir, los gobiernos de Samper y Pastrana, la nación se concentra en la inversión en red troncal.

Andrés Pastrana empezó a revertir la descentralización asumiendo vías que debían asumir los entes territoriales. Uribe fue más radical asumiendo 3.100 km de vías con el Plan 2500. Sin embargo, la política de Uribe es ambigua, pues si bien concentra el poder en su figura, este no se hace por los canales institucionales del estado central. Al contrario, las obras se ven como regalos del presidente, y no como productos de una política pública.

En conclusión, Uribe plantea un nuevo estilo de gobierno, pues al volverse el único intermediario necesario entre las regiones y los recursos del estado, aumenta la autonomía de las regiones al tiempo que incrementa el poder presidencial.

## **Bibliografía**

Arango, Alicia, 2005, *Hacia una política pública de infraestructura vial para la competitividad: 15 años de planes de desarrollo coherentes, incoherentes e inconclusos*, Tesis de Magister, Bogotá, Uniandes/Facultad de Administración.

Bejarano, Jesús Antonio, 1994 “La política de paz durante la administración Barco”, en Deas, Malcolm y Ossa, Carlos, *El gobierno Barco. Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia, 1986-1990*, Bogotá, Fedesarrollo/Fondo Cultural Cafetero.

Betancur Cuartas, Belisario, 1986, *El compromiso de la paz: informe al Congreso de Colombia 1982-1986*, Bogotá, Banco de la República.

Beyer, Robert Carlyle, 1977, “El transporte y la industria del café en Colombia”, en Bejarano, Jesús Antonio, editor, *El siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos*, Medellín, La Carreta.

Bonet, Jaime y Meisel, Adolfo, 2001, “La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995”, en Meisel, Adolfo, editor, *Regiones, ciudades y crecimientos económico en Colombia*, Bogotá, Banco de la República.

Camacho Roldán, Salvador, 1893, *Escritos Varios*, Bogotá, Librería Colombiana.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Plan vial de la apertura*, 1991.

Elias, Norbert, 1986, *El proceso de la civilización. Investigaciones psicogenéticas y sociogenéticas*, México, FCE.

González, Fernán, 2008, “¿Una historia violenta? Continuidades y rupturas de la violencia política en las guerras civiles del siglo XIX y la violencia del siglo XX”, en Ocampo, José Fernando, *Historia de las ideas políticas en Colombia*, Bogotá, Editorial Tauros, pp. 299-344.

Gutiérrez, Francisco, 2007, *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma,

Hoskin, Gary, 1994, “La administración Barco: del caos político a una salida ambigua”, en Deas, Malcolm y Ossa, Carlos, *El gobierno Barco. Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia, 1986-1990*, Bogotá, Fedesarrollo/Fondo Cultural Cafetero.

Mejía, Luis Bernardo; Botero, Felipe y Rodríguez Raga, Juan Carlos, 2008, “¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006”, en *Colombia Internacional*, número 68, julio-diciembre, pp. 14-42.

Miller, Jan Marco, 2004, “El impacto de la apertura económica sobre el sistema de transporte y el desarrollo regional en Colombia”, en *Revista Territorios*, número 10-11, Cider/Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 145-172.

Otero Bahamón, Silvia, 2008, “Las Carreteras en el Gobierno Uribe: ¿Hecatombe o Enredo?”, en *Cien Días vistos por Cinep*, número 64, octubre, disponible en [http://anterior.cinep.org.co/revistas/ciendias/RevistaCienDias64/Sotero\\_64%20.pdf](http://anterior.cinep.org.co/revistas/ciendias/RevistaCienDias64/Sotero_64%20.pdf)

-----, 2009a “El oscuro camino de las carreteras”, en *El Espectador*, 22 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articuloimpreso129921-el-oscurο-camino-de-carreteras>

-----, 2009b, “Superando la crisis con infraestructura ¿Promesas nuevas o promesas viejas?”, en *Revista Cien Días Vistos por Cinep*, número 66, abril, disponible en <http://www.cinep.org.co/node/675>

Pachón, Álvaro, 2006, “Desarrollo de la infraestructura de transporte en Colombia: 1950-2000”, en Ramírez, María Eugenia y Pachón, Alvaro, *Historia de la infraestructura del transporte en Colombia*, Bogotá, Banco de la República.

Plan de Integración Nacional, Julio César Turbay, 1978-1982.

Plan Nacional de Desarrollo, Belisario Betancur, 1982-1986.

Plan de Rehabilitación Nacional, Virgilio Barco, 1986-1990.

Plan Nacional de Desarrollo, César Gaviria, 1990-1994.

Plan Nacional de Desarrollo, Ernesto Samper, 1994-1998.

Plan Nacional de Desarrollo, Andrés Pastrana, 1998-2002.

Plan Nacional de Desarrollo, Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006.

República de Colombia, Congreso de la República, 1993, *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*, Colombia.

República de Colombia, Conpes, DNP, 1991, *Plan vial de la apertura*, Documento Conpes 2522.

República de Colombia, Conpes, DNP, 2003, *Programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional*, Conpes 3261

República de Colombia, Conpes, DNP, 2004, *Política de infraestructura vial*, Documento Conpes 3272.

República de Colombia, Conpes, DNP, 2004, *Modificación al Conpes 3272 del 23 de febrero de 2004: criterios para la priorización de proyectos del programa de infraestructura vial y desarrollo regional*, Documento Conpes 3311.

República de Colombia, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1990a, *Así cumplimos 1986-1990*, Colombia.

República de Colombia, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1990b, *Fondo Nacional de Caminos Vecinales 1986 - 1990, 30 años*, Colombia.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, 1996, *La troncal del Magdalena Medio*, Bogotá.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, 1995, *El Transporte en cifras 1970-1994*, Colombia, 1995.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, 1996, *El Transporte en Cifras 1995 - 1996*, Bogotá.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, Invias, 2005, *Red vial terciaria*, Colombia.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, Oficina de Planeación, 2006, *Anuario Estadístico del transporte*, disponible en <http://www.mintransporte.gov.co/Servicios/Estadisticas/home.htm>

República de Colombia, Ministerio de Transporte, Oficina de Planeación, 2007, *Anuario Estadístico del transporte en Colombia*, disponible en <http://www.mintransporte.gov.co/Servicios/Estadisticas/home.htm>

Sánchez Sabogal, Fernando, 1993, *Caminos*, Colombia, República de Colombia, Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Tilly, Charles 1992, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza editorial.

Uribe Vélez, Álvaro, 2006, *Palabras del Presidente en la primera evaluación del Plan 2500, La Ceja Antioquia*, 1 de febrero, disponible en <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/febrero/01/16012006.htm>



## **Anexo 1**

### **Obras planteadas en el Plan Nacional de Rehabilitación de Virgilio Barco (1986-1990)**

Obras planteadas en el PNR	Región	Grupo armado en la zona
Pavimentación Villavicencio-Granada-San Juan de Arana.	Ariari, Serranía de la Macarena.	Farc
Pavimentación Cumaral-Río Humea-Villanueva.	Piedemonte llanero: Meta y Casanare.	
Pavimentación Chinácota-Toledo.	Frontera norte de Santander y Venezuela.	
Construcción Puerto Araujo-La Lizama.	Magdalena medio.	ELN y Farc
Construcción Mocoa-Pitalito.	Sur del Huila y alto Putumayo.	Farc
Construcción Puerto Rico-San Vicente.	Caguán.	Farc
Altamira-Florencia.	Caquetá.	
Sogamoso-Yopal (Marginal de la selva).	Piedemonte llanero y Boyacá.	ELN
Sácama-Tame.	Sarare.	ELN
Santafé de Antioquia-Chigorodó.	Urabá.	EPL y Farc
Puerto Olaya-Puerto Serviez-Puerto Boyacá.	Magdalena Medio.	ELN y paramilitares
Granada-San José del Guaviare.	Región del Ariari, Guaviare.	Farc
Puerto Araujo-La Lizama-San Alberto.	Magdalena Medio y Sur del Cesar.	ELN
Yopal-La Cabuya	Casanare.	ELN
Aguazul-Villanueva. Marginal de la Selva.	Piedemonte llanero.	ELN
Arboletes-Montería-El Tres.	Alto Sinú y Urabá.	EPL
La Uribe-San Vicente (no se hizo).	Caguán.	Farc
Colombia-La Uribe (no se hizo).		
Rehabilitación Bucaramanga-Barrancabermeja.	Santanderes y Magdalena Medio.	ELN
Rehabilitación Turbo-Chigorodó.	Urabá.	
Construcción Nuquí-Tadó-Santa Cecilia.	Costa pacífica-Risaralda.	

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, Virgilio Barco.