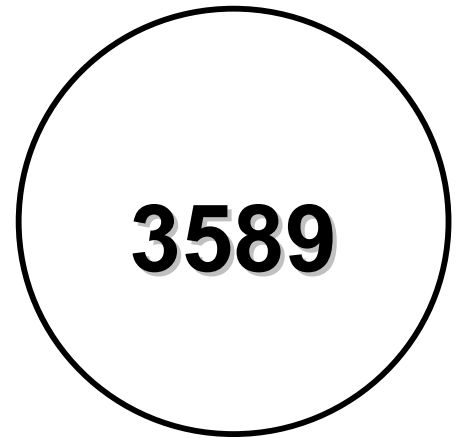


Documento Conpes

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



IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL REGIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

DNP: DIES – ST
Ministerio de Transporte
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D. C., 01 de junio de 2009

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	3
II. ANTECEDENTES.....	3
III. DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS	7
IV. FINANCIACIÓN.....	9
V. RECOMENDACIONES.....	12
ANEXO 1. COMPONENTE METODOLÓGICO PLAN VIAL REGIONAL	14

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, la declaración de importancia estratégica de los proyectos de infraestructura vial regional para el departamento de Caldas, de conformidad con la Ley 819 de 2003¹.

II. ANTECEDENTES

Teniendo en cuenta que el sector transporte es una de las principales bases de la economía, como vínculo de las actividades productivas, comerciales y sociales, el Gobierno Nacional adelanta y promueve políticas y estrategias que permiten mejorar continuamente la infraestructura vial, como base para dinamizar el desarrollo socio-económico de las regiones del país.

A partir de la descentralización de competencias en cuanto a construcción, mantenimiento y administración de la red vial establecidas por la Ley 105 de 1993², el Gobierno Nacional decidió adelantar programas de acompañamiento a la gestión vial Departamental con el fin de optimizar las intervenciones y las inversiones en dicha infraestructura, así como generar una mayor conectividad con la red principal del país.

¹ La Ley 819 de 2003, en su Artículo 10, establece: “El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas...La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica”.

² 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.

En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, establece en sus bases que el mejoramiento de los sistemas de transporte y de la infraestructura física asociada, son actividades claves para aumentar la competitividad, fomentar la integración regional y promover la prestación de servicios de transporte en términos de calidad, eficacia y eficiencia.

Una de las estrategias de integración regional con la infraestructura de transporte Nacional es la implementación del programa Plan Vial Regional – PVR, - el cual busca que los departamentos puedan incrementar el número de kilómetros de vías en buen estado a través de proyectos sostenibles. El PVR pretende que las entidades territoriales, acorde con los requerimientos de la demanda de transporte y con su capacidad económica, desarrollen metodologías apropiadas de mejoramiento, rehabilitación y conservación de la red vial a su cargo, para de esta forma implementar proyectos que proporcionen condiciones adecuadas de transitabilidad y conectividad.

En ese sentido, el Documento Conpes 3480 de 2007 fija la política de mejoramiento de la gestión vial departamental a través del PVR, analizando la situación de la infraestructura vial secundaria, los objetivos, principios y alcances específicos para cada Departamento, al igual que las fases de estructuración, implementación, seguimiento y evaluación.

Así mismo, el documento Conpes 3481 de 2007³ autorizó a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral, hasta por US\$10 millones para la implementación del PVR, con el fin de financiar parcialmente el programa de asistencia técnica por parte del Ministerio de Transporte a los Departamentos; en desarrollo de lo anterior, se han adelantado las siguientes actividades:

- Divulgación y socialización del Plan Vial Regional con las autoridades departamentales.

³ Documento Conpes 3481 “Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$10 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente el programa de asistencia al Ministerio de Transporte para la ejecución del Plan Vial Regional”, 23 de julio de 2007.

- Desarrollo de normas técnicas como el Manual de Mantenimiento Vial para vías secundarias y las cartillas para la gestión de Cooperativas de Trabajo Asociado para realizar labores de mantenimiento rutinario vial⁴.
- Elaboración de los inventarios viales georreferenciados para los departamentos⁵.
- Cofinanciación de estudios y diseños viales a los Departamentos que implementen el Plan Vial.
- Definición, divulgación e implementación de la metodología para la elaboración de los Planes Viales Departamentales, y apoyo al fortalecimiento institucional de sus Secretarías de Infraestructura

Es importante resaltar que el Gobierno Nacional ha implementado una herramienta metodológica de planificación de mediano y largo plazo, cuya aplicación se deriva en los Planes Viales Departamentales, presentando técnicamente el estado de la red vial departamental y la propuesta de su mejoramiento, basado en los objetivos que se describen a continuación:

- Fortalecer la capacidad organizativa del territorio como factor de competitividad.
- Identificar la problemática vial departamental elaborar las alternativas y propuestas de intervenciones.
- Planificar técnicamente la administración integral de la infraestructura vial.
- Proponer la priorización y distribución de los recursos, para las intervenciones viales, según el orden de importancia de cada vía y bajo los principios de una moderna gestión vial.

Teniendo en cuenta que las necesidades de inversión en infraestructura vial, generalmente son muy superiores a la disponibilidad de recursos, el esquema de inversión y

⁴ Se refiere a la conservación continua de las zonas laterales, y a intervenciones de emergencias en la vía, con el fin de mantener las condiciones óptimas para la transitabilidad. Las principales actividades de éstas son: remoción de derrumbes, rocería, limpieza de obras de drenaje, reconstrucción de cunetas, reconstrucción de zanjas de coronación, reparación de baches en afirmado y/o parcheo en pavimento, perfilado y compactación de la superficie, riegos de vigorización de la capa de rodadura, limpieza y reparación de señales. Fuente: INVIAS

⁵ En cumplimiento de lo establecido en la Ley 1228 de 2008 Por medio de la cual se establece la creación de un sistema de información de carreteras integral de información nacional.

desarrollo vial presentado en este documento, se definió a partir de una priorización de las vías de la red vial Departamental que generarán el mayor impacto en la búsqueda y consolidación de la integración económica y territorial del departamento de Caldas.

La metodología parte de la información recopilada para la caracterización del territorio y el diagnóstico de la condición vial actual. Seguidamente, se realiza una evaluación multi-criterio con indicadores espaciales, técnicos, económicos y sociales, que posteriormente se ponderan de acuerdo con el rol de las vías en los ejes de desarrollo y los impactos ambientales asociados (Ver Anexo 1).

Tabla 1. Indicadores para determinar el nivel de importancia de las vías

ESPACIAL
<ul style="list-style-type: none">• Articulación del sistema urbano departamental (centros urbanos que articula)• Conectividad
ECONÓMICO
<ul style="list-style-type: none">• Carga que transita por la vía• Relación Flete/precio (factor de competitividad departamental)• Articulación con centros turísticos
SOCIAL
<ul style="list-style-type: none">• Niveles de pobreza (N_1 y N_2)• Población servida
TÉCNICO
<ul style="list-style-type: none">• Tráfico proyectado• Servicio de transporte• Transitabilidad

Fuente: Ministerio de transporte

Una vez analizada la anterior información se obtiene el nivel de importancia del corredor y su clasificación como estratégico, medio o menor; con base en ello y con el inventario de estado de los corredores se determina el tipo de intervención a ejecutar⁶; así mismo de acuerdo a los recursos con los que cuenta el ente territorial se proyectara las fases de intervención en el tiempo.

III. DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

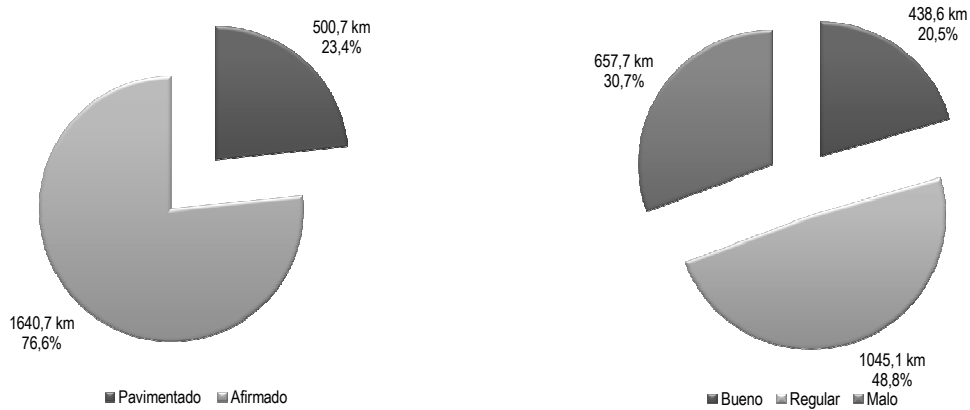
El departamento ha trabajado coordinadamente con el Ministerio de Transporte en el marco del programa PVR con el objetivo de formular el Plan Vial del Departamento para el periodo 2008 – 2019. Igualmente se adelantaron las gestiones necesarias para la elaboración del Inventario Vial Departamental, el cual cuenta con un software que permite su actualización y administración de manera integral.

De acuerdo con el diagnóstico desarrollado, la red vial que está a cargo del departamento de Caldas tiene una longitud de 2.141,4 km, de los cuales tan solo el 23,4% (500,7 km) están pavimentados, y el 76,6% (1.640,7 km) restante están en afirmado.

Del total de esta red el 20,5% (438,6 km) están en buen estado y el 79.5% tienen condiciones de regular o mal estado (1.045,1 km y 657,7 km respectivamente). El departamento, además, se hace cargo parcialmente de la gestión de cerca de 344,23 km de red vial terciaria o municipal, en particular de aquellas vías esenciales para la conectividad departamental y el desarrollo de sus actividades sociales y económicas.

⁶ Mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, rehabilitación, mejoramiento o pavimentación.

Gráfica 1. Estado de la red vial de Caldas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PVR Caldas

Del análisis anterior, se evidencia un alto componente de condiciones no satisfactorias en la infraestructura física de transporte del departamento, que sumado a las condiciones topográficas del terreno Caldense, los bloqueos ocasionados por derrumbes y el notorio descuido de numerosos tramos de la red vial, hacen que se dificulten significativamente los desplazamientos por carretera, el intercambio comercial entre municipios, su eventual conexión con los departamentos vecinos y por consiguiente una pérdida en la competitividad de la región.

En otros términos, las especificaciones con las que cuenta la red vial departamental reflejan la necesidad de incrementar los kilómetros pavimentados y el estado general de la red vial, lo cual representará una optimización de la distancia recorrida, ahorros significativos en el tiempo de viaje, disminución de los niveles de accidentalidad producto de las difíciles condiciones de las carreteras y una consecuente disminución en los costos de operación vehicular. En ese sentido, los objetivos trazados para el desarrollo del PVR para el departamento de Caldas se resumen en:

- Mejorar la condición del pavimento de aquellas vías de mayor importancia en el orden departamental;

- Expandir la red vial en buen estado, independientemente del tipo de pavimento y/o superficie que posea;
- Conservar el patrimonio vial, generando políticas a corto, mediano y largo plazo de mantenimiento para la red vial existente;
- Mejorar la conectividad de la red bajo jurisdicción del departamento con la red vial primaria y otros modos de transporte presentes en su territorio.
- Desarrollar un sistema de cooperación con los municipios, con el fin de mejorar la gestión de la red vial a su cargo.

De acuerdo con esto, las metas generales del plan vial del departamento, buscan el mejoramiento de las condiciones de transitabilidad, y proporcionar las herramientas técnicas y de gestión necesarias para brindarle sostenibilidad a las inversiones viales, con énfasis en su conservación.

IV. FINANCIACIÓN

Con el desarrollo de la metodología para la estructuración del Plan Vial Departamental de Caldas⁷, se proyectaron y calcularon las necesidades de inversiones en su red vial para una primera fase por cerca de \$ 670.000 millones de pesos del 2009 que comprende un periodo de cuatro 4 años, cuya financiación, además de los aportes de la Nación priorizados en el presente documento, deberá ser complementada con recursos propios de las Entidades Territoriales y los recursos del crédito.

⁷ Adelantado en enero de 2009 con la metodología del Ministerio de Transporte para los Planes Viales Regionales

Tabla 2. Proyectos a ser financiados

VÍAS A INTERVENIR	META FÍSICA ESTIMADA (Km.)	VALOR (Millones de 2009)	TIPO DE INTERVENCIÓN
Manizales – Neira	11,0	10.000	Rehabilitación
Neira – Aranzazu	13,0	10.000	Rehabilitación
Salamina – Pácora	4,7	4.500	Pavimentación
Varsovia – Filadelfia – La Felisa	12,0	11.000	Pavimentación
El Llano – La Central – La Felisa	2,0	1.600	Pavimentación
Riosucio – Alto De Ventanas	3,0	2.636	Pavimentación
El Crucero – Belcazar	5,0	3.968	Rehabilitación
Perico – Victoria	6,5	5.397	Pavimentación
Victoria – Marquetalia	8,0	8.000	Pavimentación
Marquetalia – Manzanares	4,6	4.762	Pavimentación
Pensilvania – Manzanares	10,5	9.525	Rehabilitación
Samaná – Cañaveral	22,0	21.347	Rehabilitación
Chinchiná – Curazao - Cartagena	3,4	10.000	Construcción Doble calzada
Tres Puertas – Santagueda	3,4	10.000	Construcción Doble calzada
Subtotal obras		112.735	
Interventoría – Diseño		19.902	
TOTAL	109,1	132.637	

Nota: las intervenciones están sujetas a ajustes por diseños

Fuente: Secretaría de Infraestructura del departamento de Caldas, Plan Vial Departamental enero de 2009.

El monto de los recursos que aportará el Gobierno Nacional, estará destinado a apoyar las labores de estudios y diseños, obra física estimada e interventoría, y su contribución se hará de acuerdo con la siguiente distribución:

**Tabla 3. Distribución de aportes de la Nación
(millones de pesos corrientes)**

VIGENCIA	VALOR
2009	20.000
2010	75.000
2011	45.000

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la meta física e inversiones expuestas en la Tabla No. 2 son indicativas, y en cada vía a intervenir dependerán de la definición de sus estudios y diseños. De acuerdo con lo anterior, las modificaciones en alcance y/o eficiencias en la aplicación de recursos, solo podrán redistribuirse en los proyectos priorizados en el presente documento.

Por otro lado, en cumplimiento del artículo 21⁸ del decreto 4730 de 2005, el Consejo Superior de Política Fiscal – Confis en la sesión del día 9 de marzo de 2009, evaluó y avaló fiscalmente la distribución presupuestal de recursos de la Nación para el desarrollo de los proyectos que se presentan en este documento.

⁸ **Artículo 21.** *Validación del Impacto Fiscal de la Declaratoria de Importancia Estratégica.* La declaratoria de importancia estratégica por parte del Conpes a que se refiere el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, requerirá del concepto previo y favorable del Confis, donde se valide la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para la ejecución de los recursos, se tramitarán vigencias futuras para poder iniciar en 2009 con los procesos de selección, de acuerdo con la distribución presupuestal presentada en este documento. Una vez se efectúe el traslado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Ministerio de Transporte, esta Entidad suscribirá un convenio con la Gobernación de Caldas y/o con el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas – Inficaldas, quien serán las Entidades ejecutoras de los recursos.

Por último, se debe tener en cuenta que los costos por encima del presupuesto global de las obras priorizadas en el presente documento, en ningún caso serán reconocidos por la Nación y los costos adicionales o los sobrecostos deberán ser asumidos por la Gobernación de Caldas.

V. RECOMENDACIONES

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

1. Declarar como de importancia estratégica los proyectos de infraestructura vial regional para el Departamento de Caldas, según lo estipulado en la Ley 819 de 2003 y en los términos previstos en el presente documento Conpes.
 2. Solicitar al Ministerio de Transporte adelantar los trámites presupuestales correspondientes para la aprobación de las Vigencias Futuras requeridas, en concordancia con el monto y programa de inversiones indicado en este documento.
 3. Encargar al Ministerio de Transporte suscribir el convenio con la Gobernación de Caldas y/o el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas – Inficaldas, con el fin de que estas lleven a cabo la ejecución de las obras correspondientes al presente proyecto.
-

4. Solicitar a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A.– FINDETER adelantar la intermediación para la financiación de las inversiones de los planes viales departamentales, siempre y cuando las Entidades territoriales cuenten con cupo de crédito y se ajusten a la metodología de estructuración y priorización de sus proyectos adelantada por el Ministerio del Transporte a través del Plan Vial Regional.

ANEXO 1. COMPONENTE METODOLÓGICO PLAN VIAL REGIONAL

Indicador Espacial (Ie)

El indicador espacial (Ie) establece la priorización de vías en función de valorar los siguientes criterios:

- a. Número de municipios que articula (Articulación).
- b. Longitud en Km de vías terciarias que se conectan a la vía secundaria evaluada (Conectividad).

La normalización de cada criterio consiste en dividir el valor obtenido en cada vía entre el máximo valor obtenido entre todas las vías.

Se destaca la bondad y complementariedad de los criterios espaciales propuestos pues no sólo favorecen la densificación de la red como circunstancia histórica de las subregiones cafeteras, sino que también califican de forma favorable la infraestructura que se desarrolla para la conectividad interregional y de larga distancia.

Indicador Técnico (It)

El indicador técnico (It) se definen a partir de:

- a. Frecuencia de servicio de transporte.
- b. Transitabilidad (se considera de mayor prioridad un camino que permanece el mayor número de días intransitable durante el año).
- c. Tráfico Promedio Diario que utiliza la vía (proyectado en el horizonte temporal del Plan).

De manera similar al (Ie) La normalización de cada criterio consiste en dividir el valor obtenido en cada vía entre el máximo valor obtenido entre todas las vías.

Indicador Económico (Iec)

El Indicador Económico (Iec) de cada vía se establece en función de:

- a. Carga que transita por la vía (función de articulación económica de la vía).
- b. Relación flete de transporte/precio del producto, calculado para cada vía. (factor de competitividad de la vía).
- c. Nivel de dinamismo de la zona o zonas de influencia de la vía. El cual incorpora aspectos de producción y condiciones socioeconómicas de la población.
- d. Número y categoría de centros turísticos que articula (la categoría del centro turístico la define la gobernación).

Este último aspecto en el sentido que el turismo en el departamento de Caldas, es una industria en crecimiento y con alto potencial para estimular la economía regional de forma complementaria a los sectores tradicionales.

La normalización de cada criterio consiste en dividir el valor obtenido en cada vía entre el máximo valor obtenido entre todos las vías.

Indicadores Sociales (Is)

Los indicadores sociales ponderan el valor relativo de las vías considerando los índices de pobreza y la población servida por el tramo. Estos indicadores tienen un comportamiento interesante pues la información obtenida del SISBÉN indica cierta uniformidad entre las proporciones de población pobre y la población total por Municipio. En ese orden de ideas los dos indicadores asignan las mayores calificaciones a varias vías en inmediaciones de la capital de Departamento.

VALORACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LA VÍA POR INDICADORES (Ii)

Corresponde al puntaje total por indicadores que obtiene la vía al sumar cada de uno de los valores obtenidos en los indicadores.

$$\text{Puntaje Total} = Ie + It + Iec + Is$$

APLICACIÓN DE LOS FACTORES DE REAJUSTE (Fr):

Una vez establecido para cada vía su puntaje total por indicadores, la metodología contempla realizar un reajuste ponderado de la calificación, mediante el uso de “factores de reajuste” que valoran aspectos no considerados inicialmente por los indicadores, tales como:

- a. Posición de la vía en los ejes viales estratégicos departamentales.
- b. Impactos socioambientales que generaría su intervención.
- c. Importancia o complementariedad para el desarrollo de proyectos estratégicos del departamento.

DEFINICIÓN FINAL DE LA IMPORTANCIA DE LA VÍA

El nivel de importancia final de la vía se obtiene de ponderar el puntaje total por indicadores de la vía por los respectivos factores de reajuste.

$$\text{Importancia final de la vía} = \text{Puntaje Total} * Fr$$