

Estrategias para Priorización del Gasto Público en Vías Terciarias: Caso San José del Palmar,
Chocó

Modalidad: Monografía

Universidad Del Valle
Facultad De Ciencias De La Administración
Programa Académico De Contaduría Pública
Cartago, Valle Del Cauca
2025



Notas del autor

Yeison Leandro Guevara Cañaveral;
Programa Contaduría Pública, Universidad del Valle.

El presente trabajo de grado fue realizado con el apoyo de la Universidad del Valle, cuenta con el acompañamiento y la asesoría del Profesor Luis Eduardo Malagón Vélez, Contador Público, Ingeniero Industrial y Magister en Contabilidad.

Cualquier mensaje con respecto a este trabajo debe ser enviado a los siguientes correos:

yeison.guevara@correounivalle.edu.co

Contenido

Resumen.....	9
Abstract.....	10
Introducción	11
Capítulo 01 - Formulación del Problema de Investigación	13
Descripción y Caracterización del Problema	13
Las Vías Rurales en Colombia.....	13
San José del Palmar y su Realidad ante las Vías Terciarias	14
Problemática Las Vías Rurales en Colombia.....	17
San José del Palmar y su Realidad ante las Vías Terciarias	17
Árbol de Problema	18
Síntesis de la problemática identificada.....	20
Pregunta de investigación	21
Alcance de la investigación	21
Sistematización de la investigación	21
Objetivos de la Investigación.....	21
Objetivo General.....	21
Objetivos Específicos.....	22
Justificación	22
Justificación Teórica	22
Justificación Práctica	23
Justificación Metodológica	24
Capítulo 02 - Marco Referencial.....	25
Marco de Antecedentes.....	25
Marco Teórico.....	32

Paradigma Epistemológico de la Investigación	32
Teorías del Estado.....	35
Conceptualización de infraestructuras viales y su importancia en el sector agrícola	36
Participación comunitaria en la planificación y ejecución de proyectos viales.....	36
Marco Conceptual.....	38
Marco Contextual.....	42
Caracterización Demográfica y Socioeconómica	42
Indicadores de Infraestructura y Gestión Municipal.....	44
Contexto Económico y Sector Productivo	44
Marco legal	46
Matriz de normas relacionadas con la infraestructura vial y Gasto Público.....	46
Aplicación del Marco Legal en el Contexto de las Vías Terciarias.....	47
Capítulo 03 - Diseño Metodológico.....	48
Tipo de Investigación y Enfoque	48
Método de Investigación.....	48
Diseño y Estrategia Metodológica	48
Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información.....	49
Revisión documental.....	50
Fichaje bibliográfico.	50
Análisis comparativo.	50
Matriz metodológica.	51
Fuentes de Información.....	51
Criterios de selección de fuentes.....	51
Procesamiento y Análisis de la Información	52
Criterios de Validez y Rigurosidad.....	52

Matriz metodológica	52
Pertinencia del enfoque cualitativo-descriptivo para el estudio	53
Capítulo 04 - Objetivo A. Análisis de documentos de política pública o lineamientos técnicos que inciden en la asignación recursos de infraestructura vial en San José del Palmar, Chocó.	56
Presentación de los documentos revisados	56
Criterios de análisis de contenido	57
Matriz analítica de políticas públicas y lineamientos técnicos	58
Análisis relacional de los documentos de política pública con el municipio de San José del Palmar	71
Análisis transversal de resultados	72
Continuidad normativa y coherencia institucional.	73
Enfoque agrícola y territorial:	73
Financiación descentralizada y brechas locales:	73
Actualización técnica y sostenibilidad:	74
Brechas de información y priorización:	74
Participación y gobernanza:	74
Impacto transversal en la productividad agrícola:	74
Aspectos concluyentes del análisis documental	75
Capítulo 05.....	77
Objetivo B. Diagnóstico de factores positivos y negativos que afectan la gestión de recursos públicos para el mantenimiento y mejora de vías terciarias en San José del Palmar, Chocó.	77
Factores Negativos que afectan la Gestión Pública para las vías terciarias.....	77
Factores negativos generales.....	77
Factores Negativos (Limitantes Estructurales)	83

Incidencia de los Factores Negativos en la Gestión Municipal de San José del Palmar	84
Factores Positivos que potencia la Gestión Pública para las vías terciarias	88
Factores positivos generales	88
Incidencia de los Factores Positivos en la Gestión Municipal de San José del Palmar	93
Factores Positivos (Potenciales Estratégicos)	97
Análisis Transversal: Categorías Integradoras	97
Brecha Entre Normativa Y Realidad Local	98
Círculo Vicioso Infraestructura-Productividad	98
Tensión Entre Urgencia y Planificación	99
Factores Estructurales vs Coyunturales	100
Capítulo 06 - Objetivo C. Propuesta de líneas de acción para la priorización del gasto del presupuesto público en vías terciarias en San José del Palmar Chocó.	102
Análisis de las Dimensiones de las condiciones que afectan las vías terciarias	102
Dimensión Institucional–Administrativa	103
Dimensión Financiera–Presupuestal	103
Dimensión Técnico–Operativa	103
Dimensión Territorial–Geográfica	104
Dimensión Socioeconómica–Productiva	104
Síntesis Analítica por Dimensiones	104
Dimensión Institucional/Administrativa	104
Dimensión Financiera/Presupuestal	104
Dimensión Técnico/Operativa	105
Dimensión Territorial/Geográfica	105
Dimensión Socioeconómica/Productiva	105

Matriz DOFA San José del Palmar	106
Proyección de la Matriz DOFA	106
Proyección del montaje del radar.....	107
Interpretación conjunta y relevancia para la matriz.....	109
Relación con la DOFA y estrategias de priorización.....	110
Líneas de acción para la priorización del presupuesto público.....	110
Línea de acción 1. Creación de una Unidad Técnica Municipal de Vías Terciarias	110
Línea de acción 2. Elaboración de un inventario vial georreferenciado y un banco de proyectos priorizados	111
Línea de acción 3. Articulación de fuentes de financiamiento mediante un modelo de cofinanciación tripartita	112
Línea de acción 4. Implementación de un sistema de mantenimiento preventivo con participación comunitaria.....	113
Línea de acción 5. Fortalecimiento de la rendición de cuentas y el control social.	114
Marco estratégico integral de las cinco líneas de acción	115
Fundamentos teóricos para la priorización del gasto público en vías terciarias	117
Elementos concluyentes del capítulo 06	118
Capítulo 07 - Conclusiones	120
Capítulo 08 - Recomendaciones	124
Para futuras investigaciones.....	124
Referencias.....	127
Apéndice	134

Índice de Cuadros

Cuadro 1 <i>Matriz de antecedentes de investigación</i>	26
Cuadro 2 <i>Matriz de Paradigmas Epistemológicos de la Investigación</i>	34
Cuadro 3 <i>Principales Normas Relacionadas con la Infraestructura Vial y el Gasto Público en Colombia</i>	46
Cuadro 4 <i>Fases de desarrollo del trabajo de grado</i>	49
Cuadro 5 <i>Matriz metodológica de la investigación</i>	53
Cuadro 6 <i>Lineamiento técnico CONPES-3857-2016</i>	60
Cuadro 7 <i>Lineamiento técnico Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026</i>	61
Cuadro 8 <i>Guía de Estructuración de Proyectos</i>	62
Cuadro 9 <i>Plan de Desarrollo Departamental (2024-2027)</i>	63
Cuadro 10 <i>Ley Orgánica del Plan de Desarrollo</i>	64
Cuadro 11 <i>Ley 1682 de 2013</i>	65
Cuadro 12 <i>Sistema General de Regalías</i>	66
Cuadro 13 <i>Plan de Desarrollo Departamental (2020-2023)</i>	67
Cuadro 14 <i>Plan Nacional de Vías para la Integración Regional</i>	68
Cuadro 15 <i>CONPES 4039-2021</i>	69
Cuadro 16 <i>Código del documento Plan de Desarrollo Municipal San José del Palmar (2024-2027)</i>	70
Cuadro 17 <i>Análisis relacional de documentos de política pública</i>	72
Cuadro 18 <i>Factores negativos que afectan la gestión del gasto público en vías terciarias</i>	82
Cuadro 19 <i>Matriz Resumen de Factores Negativos Estructurales</i>	84
Cuadro 20 <i>Matriz resumen de factores positivos</i>	93
Cuadro 21 <i>Factores positivos que fortalecen la gestión de recursos</i>	96
Cuadro 22 <i>Análisis Dimensional Integrado (Diagnóstico 360°)</i>	100
Cuadro 23 <i>Factores estructurales Vs Coyunturales</i>	100
Cuadro 24 <i>Matriz de Dimensiones</i>	102
Cuadro 25 <i>Matriz DOFA</i>	106
Cuadro 26 <i>Análisis de dimensiones desempeño vías terciarias San José del Palmar...</i>	109
Cuadro 27 <i>Plan de Acción Línea 1</i>	111

Cuadro 28 <i>Plan de Acción- Línea 2</i>	112
Cuadro 29 <i>Plan de Acción- Línea 3</i>	113
Cuadro 30 <i>Plan de Acción-Línea 4</i>	114
Cuadro 31 <i>Plan de Acción- Línea 5</i>	114
Cuadro 32 <i>Matriz ejemplos hipotéticos</i>	115

Índice de figuras

Figura 1 <i>Carreteras terciarias en Colombia</i>	13
Figura 2 <i>Vías terciarias de San José del Palmar</i>	14
Figura 3 <i>San José del Palmar Chocó</i>	16
Figura 4 <i>Diagrama árbol del problema</i>	19
Figura 5 <i>Paradigmas epistemológicos y visión interpretativa para la investigación</i>	33
Figura 6 <i>Población desagregada por área de San José del Palmar.</i>	42
Figura 7 <i>Pirámide Poblacional de San José del Palmar</i>	43
Figura 8. <i>Análisis de Radar del desempeño territorial Vías Terciarias San José del Palmar</i>	108

Índice de Apéndices

Apéndice 1. <i>Matriz de Análisis Documental</i>	134
--	-----

Resumen

Este trabajo analiza estrategias para priorizar el gasto público en vías terciarias en San José del Palmar, Chocó, un municipio rural con limitaciones institucionales, presupuestales y geográficas que han dificultado históricamente la conectividad y la competitividad agrícola. El objetivo fue proponer una estrategia que oriente la asignación eficiente y sostenible del presupuesto público hacia intervenciones viales que fortalezcan el transporte agrícola y la integración territorial.

La investigación adoptó un enfoque cualitativo descriptivo basado en revisión documental, análisis de contenido y sistematización normativa, examinando lineamientos nacionales, políticas públicas, planes territoriales y factores estructurales que inciden en la gestión de recursos para infraestructura vial.

Los resultados evidencian que, pese a un marco normativo robusto (Ley 2056 de 2020, CONPES 3857 de 2016, PND 2022–2026), persisten brechas significativas en la capacidad técnica y administrativa del municipio para acceder a recursos, estructurar proyectos y ejecutar obras eficientemente. Se identificaron factores críticos como la ausencia de un inventario vial georreferenciado, la débil gestión institucional, condiciones geotécnicas adversas y limitada disponibilidad presupuestal. También se reconocieron oportunidades estratégicas vinculadas a la vocación agrícola local, la cofinanciación tripartita, la participación comunitaria y los recursos del Sistema General de Regalías.

Como propuesta central se plantean cinco líneas estratégicas: creación de una Unidad Técnica Municipal de Vías Terciarias, formulación de un inventario vial georreferenciado, articulación de fuentes de financiamiento, implementación de mantenimiento preventivo con participación comunitaria y fortalecimiento de la rendición de cuentas. La investigación concluye que priorizar el gasto en vías terciarias exige articular normativa, capacidad institucional y planificación territorial para convertir la infraestructura vial en motor de equidad y competitividad rural.

Palabras clave: vías terciarias, gestión pública, priorización del gasto, infraestructura rural, regalías, desarrollo territorial, conectividad agrícola.

Abstract

This study analyzes strategies for prioritizing public spending on tertiary roads in San José del Palmar, Chocó, a rural municipality with institutional, budgetary, and geographical constraints that have historically hindered connectivity and agricultural competitiveness. The objective was to propose a strategy to guide the efficient and sustainable allocation of public funds toward road interventions that strengthen agricultural transport and territorial integration.

The research adopted a descriptive qualitative approach based on documentary review, content analysis, and normative systematization, examining national guidelines, public policies, territorial plans, and structural factors affecting the management of resources for road infrastructure.

The results show that, despite a robust regulatory framework (Law 2056 of 2020, CONPES 3857 of 2016, National Development Plan 2022–2026), significant gaps persist in the municipality's technical and administrative capacity to access funding, structure projects, and execute works efficiently. Critical factors were identified, including the absence of a georeferenced road inventory, weak institutional management, adverse geotechnical conditions, and limited budgetary availability. Strategic opportunities were also recognized, linked to the municipality's agricultural vocation, tripartite co-financing, community participation, and resources from the General Royalties System.

As the central proposal, five strategic lines of action are put forward: the creation of a Municipal Technical Unit for Tertiary Roads, the development of a georeferenced road inventory, the articulation of funding sources, the implementation of a preventive maintenance system with community participation, and the strengthening of accountability and transparency mechanisms. The study concludes that prioritizing public spending on tertiary roads requires effective coordination among regulation, institutional capacity, and territorial planning, so that road infrastructure becomes a driver of equity and competitiveness for the rural communities of San José del Palmar.

Keywords: tertiary roads, public management, spending prioritization, rural infrastructure, royalties, territorial development, agricultural connectivity.

Introducción

La presente investigación aborda las estrategias para la priorización del gasto público destinado al mejoramiento de las vías terciarias del municipio de San José del Palmar, Chocó. El 95% de su red vial terciaria —aproximadamente 100 kilómetros— se encuentra en estado de trocha sin pavimentación técnica, lo que genera sobre costos logísticos del 40% y pérdidas postcosecha de entre el 30% y el 40% en productos agrícolas de alto valor como el chontaduro, el borojó, el plátano y la panela. Esta situación impacta de forma determinante la competitividad del sector agrícola local y la calidad de vida de los palmareños, constituyendo el problema central que orienta el estudio. El interés académico radica en abordar, desde la disciplina contable, la eficiencia, la sostenibilidad presupuestal y la rendición de cuentas en contextos de alta vulnerabilidad territorial; el interés profesional responde a la necesidad real de la alcaldía municipal de contar con diagnósticos rigurosos y propuestas operativas para la asignación eficiente de los recursos públicos.

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo con diseño descriptivo, apoyado en la revisión documental y el análisis de contenido. Se adoptó el paradigma constructivista, que reconoce que la comprensión de la infraestructura vial trasciende sus dimensiones técnicas e incluye las percepciones y experiencias de las comunidades que la habitan. El método inductivo-analítico permitió partir del análisis de evidencias documentales específicas para formular conclusiones sobre la gestión del gasto público. Las técnicas aplicadas incluyeron la revisión sistemática de once instrumentos de política pública, el fichaje bibliográfico mediante matrices de sistematización, el análisis comparativo con municipios de características similares, y la elaboración de una matriz de criterios de priorización validada con las guías del DNP y del INVÍAS. Las fuentes consultadas abarcan normativas nacionales como la Ley 2056 de 2020, el CONPES 3857 de 2016 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, así como planes de desarrollo departamentales, municipales y estudios académicos especializados.

La finalidad central del estudio es proponer una estrategia comprensiva que oriente la asignación eficiente y sostenible del presupuesto público hacia intervenciones viales que fortalezcan el transporte agrícola y la integración territorial. Para ello se formularon tres objetivos específicos: analizaron las políticas públicas y lineamientos técnicos que inciden en la asignación de recursos de infraestructura vial; se diagnosticó los factores positivos y negativos que afectan la

gestión de esos recursos; y se propuso líneas de acción concretas para la priorización del gasto en vías terciarias. El aporte del trabajo se concreta en un diagnóstico territorial actualizado, una herramienta de gestión que fortalece la capacidad del municipio para acceder a recursos del Sistema General de Regalías, y una base académica aplicable a contextos similares de gestión pública en municipios rurales de categoría 6.

El estudio reconoce algunas limitaciones: el análisis se circunscribe a fuentes secundarias sin trabajo de campo directo con la comunidad ni entrevistas a funcionarios, la información presupuestal específica del municipio es parcial, y las condiciones geotécnicas y climáticas del territorio presentan una complejidad que el análisis documental no alcanza a captar en su totalidad. Estas limitaciones no invalidan los hallazgos, pero señalan rutas de profundización para investigaciones futuras.

El trabajo se organiza en ocho capítulos. El Capítulo 1 formula el problema de investigación, la pregunta orientadora, los objetivos y la justificación. El Capítulo 2 desarrolla el Marco Referencial, que integra el estado del arte, el paradigma constructivista, las teorías del Estado, la hacienda pública, la gestión pública y el crecimiento económico, junto con los marcos conceptual, contextual y legal. El Capítulo 3 describe el Diseño Metodológico. Los Capítulos 4 y 5 presentan, respectivamente, el análisis de documentos de política pública y el diagnóstico de factores positivos y negativos —incluyendo el análisis dimensional integrado, el radar de desempeño territorial y la matriz DOFA—. El Capítulo 6 expone la propuesta de cinco líneas de acción para la priorización del presupuesto público, con sus planes operativos y fundamentos teóricos. Los Capítulos 7 y 8 recogen las conclusiones y recomendaciones de la investigación. El trabajo fue elaborado conforme a las Normas APA y sometido a verificación de originalidad mediante Turnitin.

Capítulo 01 - Formulación del Problema de Investigación

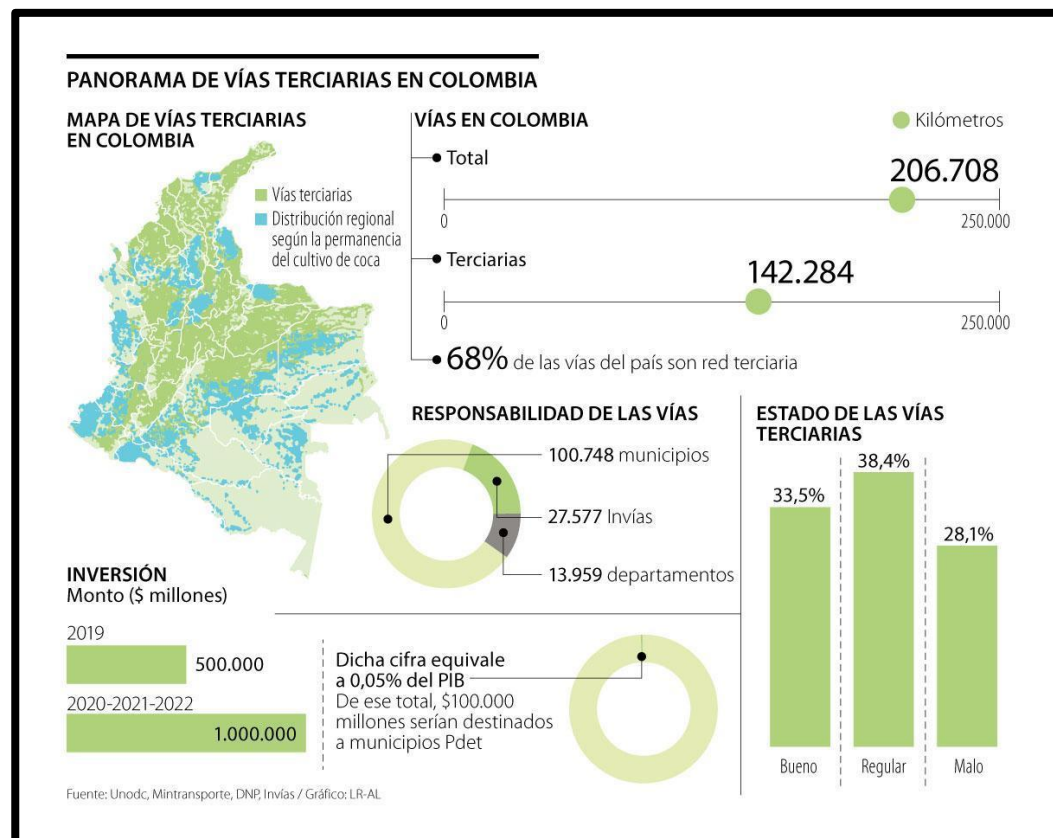
Descripción y Caracterización del Problema

Las Vías Rurales en Colombia

El desarrollo rural y la competitividad del sector agrícola dependen fundamentalmente de una infraestructura vial adecuada que facilite el transporte de insumos y productos, y conecte mercados locales con centros urbanos (Ortega Arango, 2018). En este contexto, el mejoramiento de las vías terciarias resulta esencial para dinamizar las zonas rurales, ya que estas rutas permiten la integración de áreas marginadas del país, pese a que habitualmente son relegadas en favor de proyectos de la red vial primaria (Agudelo Arbeláez, 2022).

Figura 1

Carreteras terciarias en Colombia



Nota. Muestra la distribución espacial de la red vial terciaria en Colombia, evidenciando coberturas y brechas de conectividad que afectan la integración de las zonas rurales.. Tomado de Gil (2019).

A nivel nacional, las vías terciarias son elementos estratégicos para fomentar la cohesión territorial y reducir las brechas de desigualdad. Una red vial robusta no solo minimiza los costos de transporte y facilita el acceso a mercados, sino que también incentiva la inversión pública y privada, optimiza la logística y contribuye a la sostenibilidad ambiental; de esta forma, la modernización y mantenimiento de estas rutas se convierten en una estrategia integral para fortalecer la competitividad y el desarrollo económico y social en Colombia (Agudelo Arbeláez, 2022).

San José del Palmar y su Realidad ante las Vías Terciarias

El municipio de San José del Palmar, en el departamento del Chocó, destaca por su rica historia, cultura y un notable potencial turístico, especialmente en la región de Nóvita, ubicada en el sureste del Chocó y en los límites con Risaralda y Valle del Cauca. Este territorio forma parte de la Subregión del San Juan, que incluye otros municipios como Itsmina, Tadó, Condoto, Sipí y Litoral de San Juan, y se ubica en una zona equidistante de dos de los ríos más importantes del país, el San Juan y el Cauca (La Historia, 2023).

Figura 2

Vías terciarias de San José del Palmar



Nota: Presenta la red vial terciaria municipal, permitiendo identificar tramos existentes, condiciones de accesibilidad y necesidades prioritarias de intervención en el territorio. Tomado de Ciudad, Region (2025).

En San José del Palmar, una región caracterizada por su intensa actividad agrícola según la Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio, 2019), la deteriorada red de vías terciarias y la falta de mantenimiento elevan los costos logísticos, afectando directamente la competitividad de los agricultores. La escasa conectividad dificulta el traslado de mercancías y contribuye a un mayor aislamiento geográfico, lo que repercute negativamente en la productividad y calidad de vida local (CMGRD, 2012).

La geografía de San José del Palmar es predominantemente montañosa, caracterizada por una sucesión de elevaciones de la Cordillera Occidental, que dan lugar a cañones profundos y valles angostos. El municipio cuenta con ecosistemas de gran relevancia, como el Parque Natural Tatamá y la Serranía de Los Paraguas, y sus suelos, en gran parte pertenecientes a la Reserva Forestal del Pacífico, presentan un potencial para la agricultura y ganadería, aunque también enfrentan problemas de degradación y erosión acentuados por la alta pluviosidad y el sustrato rocoso (La Historia, 2023).

El sector agrícola es uno de los pilares fundamentales de la economía local, dependiendo de las vías terciarias para el transporte eficiente de insumos y productos. Pero cuando estas vías se descuidan, surgen grandes problemas: los traslados se encarecen, la logística se complica y los agricultores pierden competitividad FAO. (2021).

Cuando la frontera agrícola avanza sobre áreas que antes eran bosques y se vieron expuestos a talas u otras actividades que intensifican la erosión y los deslizamientos, las vías terminan poniendo en riesgo a la población del territorio.

El Ministerio de Transporte de Colombia resalta que invertir en infraestructura vial es importante para potenciar la conectividad, incentivar el crecimiento económico y acortar las brechas entre regiones. Para esto, se deben enfocar los recursos públicos en el mantenimiento y la rehabilitación de las vías terciarias. De esta forma, se garantiza un acceso seguro y eficiente a los mercados, lo cual fomenta la diversificación de la producción y se fortalece la competitividad del sector agrícola. (CMGRD, 2012).

Figura 3

San José del Palmar Chocó



Nota: Localiza geográficamente el municipio en el departamento del Chocó, destacando su posición estratégica en la Subregión del San Juan y sus límites departamentales. Tomado de La Historia (2023).

Para recuperar y sostener el buen estado las vías terciarias e impulsar el desarrollo agrícola sostenible, se necesita definir planes que aseguren que el presupuesto público se destine donde realmente se necesita. Eso implica crear políticas y proyectos de inversión fundamentados en estudios técnicos detallados, que identifiquen con claridad los sectores más críticos y permitan proponer acciones para aprovechar al máximo los recursos disponibles. (Castellanos Bautista & Rivera Lozano, 2021).

Es importante que las estrategias incluyan tecnología emergente para el monitoreo constante y el mantenimiento preventivo de la red vial, así mismo, impulsar la colaboración activa de las comunidades locales en el proceso de toma de decisiones. También, se requiere sistematizar criterios que orienten la priorización del gasto público y permitan una efectiva asignación de los recursos para que los proyectos fortalezcan la competitividad del sector agrícola y promuevan el mejoramiento territorial. Este enfoque, que combina eficiencia, transparencia y participación ciudadana, busca transformar la infraestructura vial en un motor de desarrollo económico y social, impulsando tanto la productividad agrícola como la mejora en la calidad de vida de las poblaciones rurales (MinTransporte, 2020)

Problemática Las Vías Rurales en Colombia

El desarrollo rural y la competitividad del sector agrícola dependen fundamentalmente de una infraestructura vial adecuada que facilite el transporte de insumos y productos, y conecte los mercados locales con centros urbanos. Según Ortega Arango (2018), esta conexión es esencial para dinamizar las zonas rurales. Agudelo Arbeláez (2022) destaca que, a pesar de su importancia, las vías terciarias suelen ser relegadas frente a los proyectos de la red vial primaria, lo cual obstaculiza la integración de áreas marginadas en Colombia.

A nivel nacional, las vías terciarias son elementos estratégicos para fomentar la cohesión territorial y reducir las brechas de desigualdad. Agudelo Arbeláez (2022) enfatiza que una red vial robusta no solo minimiza los costos de transporte, sino que también incentiva la inversión pública y privada, optimizando la logística y contribuyendo a la sostenibilidad ambiental. Este argumento respalda la idea de que la modernización y mantenimiento de estas rutas son estrategias integrales para fortalecer la competitividad y el desarrollo en Colombia.

San José del Palmar y su Realidad ante las Vías Terciarias

En San José del Palmar, Chocó, un municipio con un vasto potencial agrícola, la red de vías terciarias es crítica para la economía local (La Historia, 2023). Corpoguavio (2019) señala

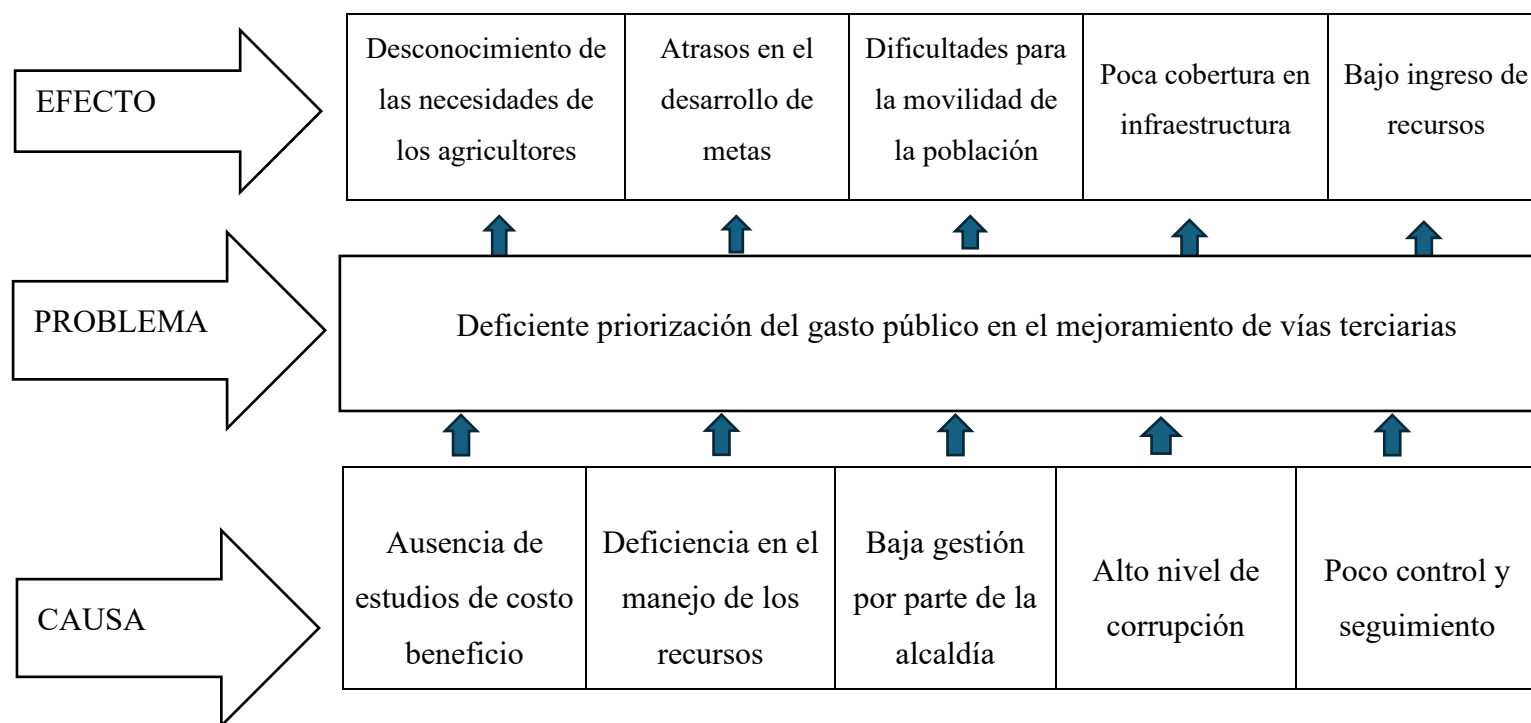
que la deficiente infraestructura vial en la región aumenta los costos logísticos y afecta la competitividad de los agricultores. Esta situación limita el traslado eficiente de mercancías y contribuye al aislamiento geográfico, impactando la productividad y calidad de vida de los residentes.

La Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio, 2019) proporciona evidencia sobre cómo la escasa conectividad exacerba estos problemas, mientras que el CMGRD (2012) indica que la inversión en infraestructura vial es crucial para mejorar la conectividad y fomentar el crecimiento económico. Castellanos Bautista y Rivera Lozano (2021) añaden que para impulsar un desarrollo agrícola sostenible es vital definir planes de inversión basados en estudios técnicos, identificando sectores críticos y maximizando el uso de recursos disponibles.

Este enfoque multidimensional muestra no solo el problema existente con la infraestructura vial en San José del Palmar, sino también cómo la priorización adecuada del gasto público y la implementación de políticas sustentadas en evidencia pueden transformar la infraestructura vial en un motor de desarrollo económico y social.

Árbol de Problema

El diagrama árbol del problema presenta una serie de elementos interrelacionados que parten de causas y conducen a efectos negativos en el contexto del municipio. En el centro se identifica el problema principal: la deficiente priorización del gasto público en el mejoramiento de vías terciarias, lo cual afecta directamente el desarrollo y la competitividad de la región.

Figura 4*Diagrama árbol del problema*

Nota: Esquematiza causas estructurales y efectos de la deficiente priorización del gasto público en vías terciarias, articulando visualmente el problema central de la investigación. Fuente: Elaboración propia.

Entre las causas que inciden en este problema se encuentra la ausencia de estudios de costo-beneficio, lo que implica que las decisiones sobre inversión y mantenimiento se toman sin contar con diagnósticos técnicos que justifiquen la asignación de recursos. Esto afecta la capacidad de identificar de forma precisa las necesidades reales del territorio. Asimismo, la deficiencia en el manejo de los recursos públicos y la baja gestión por parte de la alcaldía limitan la eficacia en la administración de los fondos destinados al mejoramiento de la infraestructura vial. A esto se suma un alto nivel de corrupción y un poco control y seguimiento, factores que distorsionan la ejecución de proyectos y generan desvío de recursos, afectando la calidad de la gestión.

Como resultado de estas causas, se observan diversos efectos que repercuten en la vida del municipio. El desconocimiento de las necesidades de los agricultores se traduce en el diseño de políticas y proyectos que no responden a la realidad del sector agrícola, generando atrasos en el desarrollo de metas y dificultades para la movilidad de la población. Además, la poca cobertura en infraestructura implica que muchas zonas del municipio no cuentan con las condiciones adecuadas para el transporte de insumos y productos, lo que afecta la competitividad y reduce el ingreso de recursos a nivel local. Estos efectos se agravan dentro de una realidad donde el territorio, marcado por su geografía compleja y condiciones socioeconómicas desafiantes, necesita urgentemente soluciones integrales que permitan una mejor priorización y uso eficiente del gasto público en las vías terciarias.

En conclusión, con el Árbol de Problemas las causas identificadas desde la falta de estudios técnicos hasta la ineficacia en la gestión municipal y la corrupción generan efectos negativos que se traducen en una infraestructura vial insuficiente. Este conjunto de problemas afecta tanto la movilidad de la población como la competitividad del sector agrícola, subrayando la necesidad de una intervención basada en diagnósticos rigurosos y una administración transparente que oriente estrategias y políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible del municipio.

Síntesis de la problemática identificada

El municipio de San José del Palmar, Chocó, presenta el 95% de su red vial terciaria (~100 km) en estado de trocha, generando sobre costos logísticos del 40% y pérdidas postcosecha del 30-40% en productos agrícolas de alto valor. A pesar de existir marco normativo favorable (Ley 2056/2020, CONPES 3857) y recursos disponibles (\$450,000-600,000 millones anuales SGR), el problema central no es la ausencia de políticas o financiamiento, sino la brecha entre marco

institucional favorable y capacidad de gestión local para formular y ejecutar proyectos viales que cumplan requisitos técnicos de acceso a recursos nacionales.

Pregunta de investigación

¿Qué estrategias de gestión pública desde el análisis normativo y documental permiten la priorización del gasto público destinado al mejoramiento de las vías terciarias en San José del Palmar?

Alcance de la investigación

La investigación se centrará en la revisión de literatura, análisis de estudios previos, normativas y casos de éxito en el mejoramiento de vías terciarias orientadas al transporte agrícola, limitándose geográficamente al municipio de San José del Palmar y contextos similares, de acuerdo a los aspectos documentales y normativos.

Sistematización de la investigación

- ¿Qué políticas públicas o estudios técnicos abordan la asignación de recursos para proyectos de infraestructura vial, especialmente en lo que respecta al soporte al transporte agrícola?

Categorizar los elementos en la gestión de recursos públicos:

- ¿Cuáles son los factores positivos y negativos que inciden en la gestión de recursos públicos destinados al mantenimiento y mejora de las vías terciarias en el municipio?

Sistematizar propuestas para la priorización del gasto:

- ¿Qué propuestas y criterios pueden sistematizarse para orientar la priorización del gasto del presupuesto público en el mejoramiento de las vías terciarias en San José del Palmar, Chocó?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Diseñar una estrategia para la priorización del gasto público destinada al mejoramiento de las vías terciarias de San José del Palmar, Chocó, asegurando su sostenibilidad y eficiencia en el soporte al transporte agrícola regional.

Objetivos Específicos

- A. Analizar las políticas públicas o lineamientos técnicos que inciden en la asignación de recursos a proyectos de infraestructura vial, con énfasis en el soporte al transporte agrícola en San José del Palmar, Chocó.
- B. Diagnosticar los factores positivos y negativos que afectan la gestión de recursos públicos dirigidos al mantenimiento y mejora de las vías terciarias en San José del Palmar, Chocó.
- C. Proponer líneas de acción para la priorización del gasto del presupuesto público en vías terciarias en San José del Palmar Chocó

Justificación***Justificación Teórica***

La infraestructura vial constituye un factor determinante para el desarrollo económico y social de las regiones rurales. En San José del Palmar, donde el 95% de las rutas se encuentran en condiciones de trochas o afirmado sin pavimentación adecuada Alcaldía de San José del Palmar. (2024). esta realidad adquiere especial relevancia para comprender las limitaciones que enfrenta el sector agrícola.

El estudio se fundamenta en tres perspectivas teóricas complementarias. Primero, desde las teorías del Estado y políticas públicas, los planteamientos de Roth Deubel (2002) sobre el ciclo de las políticas públicas permiten identificar la brecha entre la formulación normativa robusta y su implementación efectiva en el nivel local, fenómeno que la literatura denomina "fallas de implementación".

Segundo, las teorías de descentralización fiscal de Wiesner (1992) y Bird (1999) explican las tensiones entre las competencias asignadas a los municipios sobre vías terciarias y los recursos transferidos para cumplirlas. San José del Palmar ilustra el fenómeno de "descentralización sin recursos": tiene la competencia legal, pero carece de capacidad fiscal para atenderla.

Tercero, desde el desarrollo rural territorial, Schejtman y Berdegú (2004) permiten entender la infraestructura vial como un activo que condiciona las oportunidades de desarrollo. La deficiencia vial no es solo un problema técnico, sino un factor estructural que perpetúa la pobreza rural y limita la integración del municipio a los mercados regionales y San José del Palmar no ha sido la excepción.

Desde la óptica de la contaduría pública, esta investigación incorpora criterios de sostenibilidad, eficiencia y efectividad presupuestal conforme al Régimen de Contabilidad Pública colombiano. Este enfoque integral, que combina indicadores financieros y no financieros, fortalece el control fiscal, la rendición de cuentas y el diseño de políticas públicas basadas en evidencia MinHacienda, (2019).

Justificación Práctica

Esta investigación responde a la necesidad de la alcaldía y las entidades de gestión pública de contar con diagnósticos precisos que orienten la asignación eficiente de recursos para el mejoramiento vial. La falta de conexión adecuada entre Nóvita y Cartago, el deterioro de las rutas y la alta amenaza por movimientos de masa Alcaldía de San José del Palmar. (2024). incrementan los costos logísticos, dificultan el transporte de productos agrícolas y afectan la competitividad regional.

El Gobierno colombiano ha desarrollado herramientas específicas para evaluar proyectos viales: la metodología AIKA del INVÍAS evalúa la sostenibilidad en aspectos económicos, sociales y ambientales (Toro, 2020), mientras que el DNP recomienda análisis costo-beneficio y valor presente neto para medir la rentabilidad social de las inversiones y priorizar proyectos con mayor impacto en conectividad rural (Pening Gaviria, 2023).

El caso de San José del Palmar no es aislado. A nivel nacional, municipios con características similares han enfrentado problemáticas comparables y han logrado desarrollar diagnósticos que sirven como referente:

Araucuita (Arauca): Un estudio reciente diagnosticó el estado de las vías terciarias en este municipio, encontrando que el 84,9% de los encuestados percibe afectaciones significativas en su movilidad y acceso a servicios básicos debido al deterioro vial. La investigación empleó un enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo) mediante encuestas a la población, inspecciones técnicas y sistemas de información geográfica, demostrando que el deterioro de las vías limita seriamente la movilidad y afecta el desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales dedicadas principalmente al cultivo de cacao y plátano Universidad Minuto de Dios, (2024).

Restrepo (Meta): Se realizó un diagnóstico del estado actual de las vías terciarias mediante inspección visual y análisis de aspectos económicos y sociales. El estudio evidenció cómo el mal estado de las vías afecta la comercialización de productos agropecuarios y el acceso a servicios

básicos de las comunidades rurales, proponiendo alternativas de mejoramiento adaptadas a las condiciones locales Universidad Cooperativa de Colombia, (2019).

Estos casos demuestran que los diagnósticos técnicos y participativos son fundamentales para orientar la inversión pública y priorizar intervenciones con mayor impacto social.

Justificación Metodológica

El enfoque cualitativo adoptado permite captar en profundidad los desafíos de las vías terciarias, identificando las necesidades de la comunidad frente a la normativa legal donde solamente puede llevarse a cabo mediante revisión documental, análisis normativo y estudios técnicos; proporcionando así una visión integral de la realidad social y territorial con los aspectos de políticas normatizadas Moreno Pachón, (2021).

La investigación no se limita al diagnóstico: busca generar propuestas implementables por las autoridades locales. La combinación de revisión documental, enfoques participativos y herramientas de evaluación de riesgos fortalece los diagnósticos y permite elaborar recomendaciones fundamentadas en datos concretos Garzón Sánchez y Herrera Estepa (2019).

Aporte específico del estudio

Este estudio aporta valor al municipio de San José del Palmar en tres dimensiones concretas:

- Diagnóstico territorial: Genera información actualizada sobre el estado de la red vial terciaria, identificando puntos críticos y priorizando intervenciones según criterios técnicos y sociales.
- Herramienta de gestión: Proporciona a la institucionalidad un instrumento para fundamentar solicitudes de recursos ante el departamento, la nación y el Sistema General de Regalías.
- Base académica: Fortalece la formación de profesionales en contaduría pública y administración, capacitándolos para interpretar y aplicar conocimientos teóricos en contextos reales de gestión pública territorial. Además de ser una base bibliográfica en estudios de casos para la disciplina.

Capítulo 02 - Marco Referencial

Marco de Antecedentes

La presente revisión nace de la necesidad de comprender la forma de enfrentar los retos que genera la problemática de las vías terciarias en Colombia y la forma de mejorarlos, estudiando los proyectos anteriores a este estudio, clasificando la información en tablas que reúne los enfoques, metodologías y los hallazgos más significativos que han inspirado nuestro proyecto.

En la Tabla 1 aborda estudios que combinan aspectos técnicos y estratégicos. Se enfatiza la importancia de contar con datos precisos y de usar métodos integrales para diagnosticar con claridad las necesidades y decidir en qué tramos de la red vial intervenir primero.

La Tabla 2 se centra en cómo se hace el seguimiento y la gestión de estos proyectos a lo largo del tiempo. Destaca, por ejemplo, el valor de la guía PMBOK y de herramientas digitales que facilitan la planificación y la ejecución de las obras, así como nuevas formas de mantener y mejorar las vías ya existentes.

En la Tabla 3 incluimos trabajos que suman a la discusión una mirada ambiental, social y económica, además de innovaciones tecnológicas. Este enfoque múltiple nos ayuda a ver la red de vías terciarias no solo como caminos, sino como un sistema que impacta comunidades y territorios de distintas maneras. Al juntar todos estos antecedentes, entendemos mejor la complejidad del tema: cómo han cambiado las estrategias, cuáles son las lecciones aprendidas y dónde hay espacio para innovar.

Esa visión integral es la que necesitamos para proponer políticas y programas de inversión que realmente fortalezcan y hagan sostenibles nuestras vías terciarias en Colombia.

Cuadro 1*Matriz de antecedentes de investigación*

N.º	Tipo de producto	Título	Autor(es)/Año	Localización	Metodología utilizada	Resultados relevantes	Aportes a la investigación
1	Artículo científico	"El paradigma constructivista: una herramienta para la investigación en ciencias sociales"	Grettel Valenciano Canet (2022)	Revista Eutopía FLACSO Andes	Análisis hermenéutico	Explica cómo el conocimiento se construye social y culturalmente, y cómo debe ser interpretado desde las experiencias de los actores.	Fundamenta el enfoque constructivista de la investigación, especialmente útil para analizar fenómenos como la infraestructura vial desde la perspectiva comunitaria.
2	Tesis de maestría	"Propuesta de política pública para la infraestructura vial en zonas rurales del Tolima"	Universidad Santo Tomás (2021)	Colombia – Tolima	Investigación cualitativa con revisión documental y entrevistas semiestructuradas	Se evidencia que la participación comunitaria y el enfoque diferencial son claves para el éxito de proyectos de infraestructura.	Apoya la idea de que la infraestructura no es solo técnica, sino también social; refuerza el enfoque territorial y participativo.
3	Informe técnico	"Planificación territorial y movilidad sostenible: una mirada desde la equidad"	CEPAL (2020)	América Latina y el Caribe	Enfoque sistémico y análisis territorial	Muestra cómo las desigualdades estructurales afectan la movilidad y el acceso a la infraestructura en contextos urbanos y rurales.	Proporciona insumos técnicos y analíticos para pensar la infraestructura vial desde una perspectiva de equidad social y sostenibilidad.

Nota: Sistematiza estudios previos sobre vías terciarias y gasto público, identificando autores, metodologías y aportes que fundamentan el marco de antecedentes de la investigación. Elaboración propia.

N.º	Tipo de producto	Título	Autor(es)/Año	Localización	Metodología utilizada	Resultados relevantes	Aportes a la investigación
4	Magister	Elaboración de una metodología preliminar para definir intervenciones técnicas para la conservación de vías terciarias de Colombia.	(Gil Ramírez, 2021)	Nacional	Metodología mixta	La metodología propuesta permite identificar la opción más adecuada para optimizar el uso de los recursos disponibles en intervenciones viales, aportando un enfoque práctico y replicable para la toma de decisiones en el mejoramiento de la infraestructura.	El desarrollo de esta metodología constituye un aporte decisivo para la formulación del proyecto, al proporcionar herramientas estructuradas para la selección de intervenciones efectivas.
5	Monografía pregrado.	Los proyectos del programa Colombia Rural de vías terciarias y la participación ciudadana.	(Torrijos Losada, 2021)	Nacional	Descriptiva y cualitativa	La investigación evidencia la importancia de integrar la transparencia informativa y la participación comunitaria para fortalecer la gestión y seguimiento de las obras, proponiendo el uso de bases de datos.	Los resultados del proyecto resaltan la relación importante entre la buena gestión de la información y el desarrollo rural.

Nota: Sistematiza estudios previos sobre vías terciarias y gasto público, identificando autores, metodologías y aportes que fundamentan el marco de antecedentes de la investigación. Elaboración propia.

N.º	Tipo de producto	Título	Autor(es)/Año	Localización	Metodología utilizada	Resultados relevantes	Aportes a la investigación
6	Monografía pregrado	Análisis ambiental y socioeconómico de la inversión en vías terciarias en Colombia mediante el uso de herramientas geoespaciales desde el año 2016 hasta el 2022.	(Junco Salgado, Y.S. 2023)	Nacional	Exploratoria y cualitativo	La investigación destaca la necesidad de integrar evaluaciones ambientales y socioeconómicas en la formulación de proyectos de vías, lo que permite diseñar intervenciones sostenibles y socialmente inclusivas	Este antecedente fortalece la argumentación del proyecto al evidenciar la importancia de un enfoque multidimensional en las intervenciones viales.
7	Monografía pregrado	Aplicación de las Geoceldas como elemento de refuerzo en vías terciarias no pavimentadas.	(Oviedo Méndez, 2024)	Nacional	Metodología mixta.	Los resultados evidencian que el uso de tecnologías innovadoras puede reducir significativamente los costos de mantenimiento y mejorar la sostenibilidad de las infraestructuras viales.	Este estudio permite concluir que la incorporación de materiales y técnicas novedosas es crucial para el diseño y ejecución de proyectos de mejoramiento vial, siendo este antecedente un soporte clave para la formulación de estrategias de refuerzo estructural en el proyecto

Nota: Sistematiza estudios previos sobre vías terciarias y gasto público, identificando autores, metodologías y aportes que fundamentan el marco de antecedentes de la investigación. Elaboración propia.

El desarrollo de la presente investigación encuentra una base sólida en el paradigma constructivista, tal como lo plantea Grettel Valenciano Canet (2022), quien sostiene que el conocimiento no es una verdad objetiva, sino una construcción social mediada por las experiencias, percepciones y significados que los actores le otorgan a la realidad. En su artículo, la autora resalta el valor del análisis hermenéutico como herramienta clave para interpretar fenómenos sociales complejos, como lo es la infraestructura vial, desde la vivencia comunitaria. Este enfoque permite comprender que las vías no solo cumplen funciones técnicas, sino que también tienen un significado cultural y territorial para quienes las usan cotidianamente, lo cual es fundamental para el diseño y evaluación de proyectos con enfoque diferencial y participativo.

En línea con esta perspectiva, la tesis de maestría presentada en la Universidad Santo Tomás (2021) aporta una visión aplicada de cómo la participación ciudadana y el enfoque territorial inciden directamente en el éxito de las políticas públicas de infraestructura en zonas rurales. A través de una metodología cualitativa sustentada en entrevistas y revisión documental, el estudio concluye que los procesos colaborativos entre comunidades y entidades gubernamentales permiten identificar con mayor precisión las necesidades locales, adaptando las intervenciones a los contextos específicos. Esto refuerza la idea de que la planeación vial no debe ser exclusivamente técnica, sino que debe incorporar criterios sociales y culturales.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2020), en su informe técnico sobre movilidad y planificación territorial, realiza un análisis sistémico que pone en evidencia cómo las desigualdades estructurales condicionan el acceso a la infraestructura vial en contextos rurales y urbanos de América Latina. El documento resalta la necesidad de integrar la sostenibilidad y la equidad en la toma de decisiones públicas, mostrando que los territorios con menor acceso a vías adecuadas son también los más vulnerables socialmente. Este planteamiento aporta un enfoque macro que complementa la mirada local y participativa, orientando la investigación hacia la justicia territorial como principio rector.

Desde un enfoque más técnico-operativo, Gil Ramírez, M. (2021), en su trabajo de maestría, desarrolla una metodología mixta para definir intervenciones en vías terciarias en Colombia, enfocándose en la eficiencia y la optimización del uso de recursos. Este ofrece herramientas concretas para priorizar intervenciones en escenarios de escasez presupuestal. Su propuesta es especialmente útil para municipios que enfrentan limitaciones técnicas y financieras pero que necesitan respuestas adaptadas a sus realidades.

Complementando esta visión, Torrijos Losada (2021), en su monografía sobre el programa Colombia Rural, subraya la importancia de la transparencia informativa y la participación ciudadana en el seguimiento y ejecución de obras de infraestructura vial. La autora propone el uso de bases de datos comunitarias como mecanismos de control social, lo que aporta a la investigación un enfoque de gobernanza local, fortaleciendo el vínculo entre la gestión pública y las dinámicas sociales del territorio.

Asimismo, Junco Salgado, Y. S. (2023) presenta un análisis ambiental y socioeconómico de la inversión en vías terciarias utilizando herramientas geoespaciales, lo que permite observar de forma integrada los impactos de las obras viales desde 2016 hasta 2022. Su investigación, de carácter exploratorio y cualitativo, destaca la necesidad de formular intervenciones que consideren simultáneamente los factores ecológicos y sociales, lo cual refuerza la propuesta de una planificación vial sostenible, multidimensional e inclusiva.

Oviedo Méndez (2024), en su estudio sobre el uso de geoceldas como refuerzo estructural en vías terciarias no pavimentadas, demuestra cómo las tecnologías innovadoras pueden mejorar la durabilidad de las vías y reducir los costos de mantenimiento. Este hallazgo tiene un valor estratégico para el proyecto, ya que sugiere soluciones técnicas concretas aplicables en contextos rurales, contribuyendo al diseño de estrategias de mejoramiento vial que integren eficiencia, sostenibilidad e innovación.

Por último, los antecedentes locales y regionales resaltan los esfuerzos específicos en áreas tales como San José del Palmar y la región del Pacífico colombiano, donde la falta de conectividad debida a deficiencias en infraestructura vial afecta gravemente el desarrollo socioeconómico. Estos estudios proporcionan ejemplos de cómo la coordinación interinstitucional y los esfuerzos comunitarios pueden resultar efectivos, a la vez que subrayan las complejidades asociadas a los contextos de posconflicto y alta ruralidad de la región.

Los antecedentes brindan elementos de base histórica y conceptual, así como lecciones, estrategias y perspectivas que contribuyen a la comprensión de los municipios, de la gestión pública y de aspectos de incidencia en lo local, al encontrar cómo se participan los distintos gobiernos y comunidades de procesos y condiciones para un desarrollo en el territorio.

El análisis de los antecedentes de investigación permite concluir que la problemática de las vías terciarias en contextos rurales como San José del Palmar ha sido abordada desde múltiples enfoques (técnicos, sociales, ambientales, institucionales y económicos), evidenciando que su

solución no puede limitarse a intervenciones aisladas de carácter constructivo. Los estudios revisados coinciden en señalar que la infraestructura vial rural constituye un factor estructural para el desarrollo territorial, la competitividad agrícola y la reducción de brechas socioeconómicas, especialmente en municipios con alta ruralidad, limitaciones fiscales y complejidades geográficas. No está de más afirmar que este aspecto de una u otra manera construye realidad debido a que va ligado de manera directa a la calidad de vida de quien la vive y en este caso específico a la comunidad palmareña.

La efectividad de las inversiones en vías terciarias depende de la articulación entre planificación técnica, capacidad institucional y participación comunitaria. Investigaciones como las de Gil Ramírez (2021) y Torrijos Losada (2021) demuestran que la ausencia de metodologías claras de priorización, inventarios viales actualizados y mecanismos de control social conduce a una asignación ineficiente del gasto público, incluso en escenarios donde existen recursos disponibles. A su vez, los aportes de la CEPAL (2020) y Junco Salgado (2023) refuerzan la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad ambiental, equidad territorial y análisis socioeconómico en la formulación de proyectos viales rurales.

Asimismo, los antecedentes evidencian una evolución conceptual en el tratamiento de las vías terciarias, pasando de una visión meramente técnica a un enfoque integral que reconoce su dimensión social, productiva y territorial. El paradigma constructivista, presente en varios estudios analizados, resalta la importancia de comprender las percepciones y necesidades de las comunidades rurales como insumo fundamental para la toma de decisiones públicas, lo cual resulta especialmente pertinente para municipios con alta participación comunitaria como San José del Palmar.

En conjunto, la revisión de antecedentes permite identificar vacíos persistentes en la literatura y en la práctica institucional, particularmente en lo relacionado con la priorización estratégica del gasto público, la articulación multinivel de políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades locales para la gestión de la infraestructura vial. Estos vacíos justifican la pertinencia del presente estudio, al proponer una estrategia comprensiva que integre los aprendizajes previos, supere las limitaciones identificadas y adapte los enfoques existentes a las condiciones específicas del municipio de San José del Palmar, Chocó. De este modo, el marco de antecedentes no solo sustenta teóricamente la investigación, sino que orienta de manera directa la

formulación de líneas de acción concretas para una gestión más eficiente, transparente y sostenible del gasto público en vías terciarias.

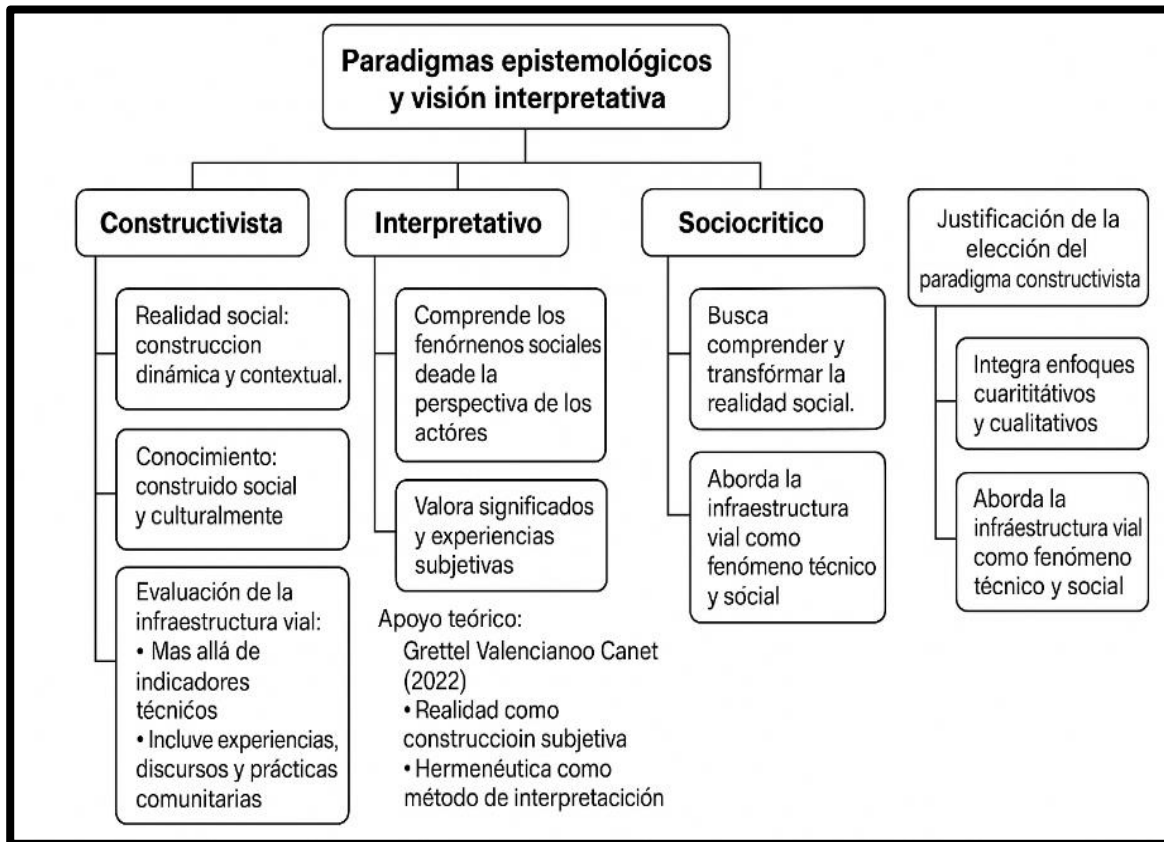
Marco Teórico

Paradigma Epistemológico de la Investigación

Desde un enfoque epistemológico, la investigación enmarca un paradigma constructivista, concibiendo la realidad social como una construcción dinámica, resultado de interacciones, significados y percepciones de los actores que la integran. Este enfoque resalta que el conocimiento no es universal, sino que se construye activamente a través de los procesos sociales y culturales de cada contexto. En este sentido, la infraestructura vial no solamente se evalúa mediante indicadores técnicos, sino también a través de las experiencias y prácticas de las comunidades (Grettel Valenciano Canet, 2022).

Grettel Valenciano Canet (2022), en su ensayo *“Alcances del constructivismo como paradigma en la investigación”*, profundiza en los fundamentos ontológicos, epistemológicos y metodológicos del paradigma constructivista, en este aspecto, destaca el análisis hermenéutico como método que busca interpretar los textos y contextos, en la búsqueda de comprender cómo las vivencias y los valores culturales influyen en la percepción del espacio y la movilidad

Además del constructivismo, es relevante considerar otros paradigmas epistemológicos que han influido en la investigación social. El paradigma interpretativo, por ejemplo, se centra en la comprensión de los fenómenos sociales desde la perspectiva de los actores involucrados, valorando sus significados y experiencias subjetivas. Por otro lado, el paradigma sociocrítico busca no solo comprender la realidad social, sino también transformarla, promoviendo la emancipación y la justicia social a través de la investigación. La elección del paradigma constructivista en esta investigación se justifica por su capacidad para integrar elementos cuantitativos y cualitativos, enriqueciendo la comprensión del impacto de la infraestructura vial en la vida social y económica de las comunidades Walker Janzen, (2022)

Figura 5*Paradigmas epistemológicos y visión interpretativa para la investigación*

Nota: Sintetiza los enfoques constructivista, interpretativo y sociocrítico aplicados para comprender la gestión pública de infraestructura vial desde una perspectiva integral. Elaboración propia.

Adoptar el paradigma constructivista permite abordar este proyecto, con el objetivo de comprender las dinámicas de la gestión pública en materia de la proyección de la infraestructura vial en San José del Palmira, lo cual no solo como una cuestión técnica, sino también como un fenómeno social complejo, donde las percepciones, experiencias y valores de las comunidades juegan un papel crucial en su evaluación y mejora. La elección del constructivismo en este estudio permite una comprensión más rica del impacto de la infraestructura vial en la vida económica y social de las comunidades de San José del Palmar.

Cuadro 2*Matriz de Paradigmas Epistemológicos de la Investigación*

Matriz de Paradigmas Epistemológicos de la Investigación			
Dimensión	Constructivista	Interpretativo	Sociocrítico
Ontología (naturaleza de la realidad)	La realidad es construida socialmente, es múltiple y dinámica.	La realidad es subjetiva, construida a través de la experiencia y percepción del individuo.	La realidad está mediada por estructuras de poder e injusticia; puede y debe ser transformada.
Epistemología (relación sujeto-objeto)	Conocimiento construido entre investigador y actores sociales; no hay objetividad absoluta.	Conocimiento basado en la comprensión del sentido que dan los actores a su mundo.	Conocimiento como herramienta de emancipación y conciencia crítica; investigador comprometido éticamente.
Metodología (cómo se obtiene el conocimiento)	Métodos cualitativos, análisis hermenéutico, estudios de caso, entrevistas, observación participante.	Enfoques cualitativos, etnografía, interpretación de significados, fenomenología.	Investigación acción participativa, crítica dialógica, intervención directa para generar cambio social.
Finalidad de la investigación	Comprender cómo se construyen los significados sociales; interpretar la realidad desde dentro.	Entender las perspectivas subjetivas de los actores sociales.	Transformar la realidad, empoderar a las comunidades, promover justicia social.
Rol del investigador	Participante activo, mediador del conocimiento.	Intérprete de significados; busca comprender sin intervenir.	Agente de cambio, promotor de transformación y emancipación social.
Ejemplo de aplicación en infraestructura vial	Analiza cómo las comunidades perciben, usan y resignifican las vías, más allá de lo técnico.	Indaga en los significados culturales y cotidianos que los actores dan al territorio y a la movilidad.	Utiliza la investigación para evidenciar desigualdades en el acceso a infraestructura y proponer mejoras.

Nota: Compara los paradigmas constructivista, interpretativo y sociocrítico según fundamentos ontológicos y metodológicos, justificando el enfoque epistemológico seleccionado. Elaboración propia.

Teorías del Estado

La teoría del Estado analiza su naturaleza, funciones y organización como entidad soberana. En el caso colombiano, el Estado es responsable de articular acciones para el desarrollo social y económico, especialmente en regiones históricamente marginadas (DNP, 2011).

Autores como Hobbes y Rousseau conceptualizan el Estado como resultado de un pacto social. Hobbes lo ve como garante de orden y seguridad; Rousseau lo considera la expresión de la voluntad general (Ávila Martínez et al., 2016; Ramírez Echeverri, 2012). Esta evolución lleva a una visión moderna del Estado como agente activo para corregir fallas territoriales, distribuir recursos y promover equidad.

En Colombia, esta visión implica que el Estado —a través de instancias como la Nación, Gobernación y Alcaldía— debe garantizar derechos y bienestar ciudadano. Las intervenciones en infraestructura vial forman parte de su función asignativa y su responsabilidad en cohesión social.

Teoría de Hacienda Pública.

La Hacienda Pública se fundamenta en dos funciones del Estado: la obtención de recursos (vía tributos) y su asignación para bienes y servicios públicos. Smith (2019) plantea que el sistema tributario debe ser justo, transparente y eficiente, lo cual sustenta la necesidad de aplicar principios de eficiencia en la distribución del presupuesto hacia infraestructura pública, como las vías terciarias.

Richard Musgrave complementa esta visión con tres funciones esenciales: asignativa, redistributiva y estabilizadora (Civismo, 2015). Braña (2004) destaca que, en contextos de crisis o desigualdad, el gasto público debe funcionar como mecanismo estabilizador. En ese sentido, la inversión en vías terciarias en territorios rurales permite dinamizar la economía local y generar empleo, cumpliendo esa función estabilizadora del Estado.

Desde esta perspectiva, el gasto público no es neutro: refleja decisiones políticas orientadas a equidad, eficiencia y sostenibilidad en territorios como San José del Palmar.

Teoría de la Gestión Pública.

La gestión pública estudia cómo el Estado organiza y ejecuta sus recursos. Inicialmente centrada en la burocracia weberiana (Alvarado Cortés, 2013), ha evolucionado hacia la nueva gestión pública, que incorpora principios del sector privado como eficiencia, orientación al usuario y rendición de cuentas (Chica Vélez, 2011).

Desde el enfoque contemporáneo, la gestión pública promueve la planificación estratégica, la evaluación de resultados, la participación ciudadana y la transparencia. Estos principios son clave en la planificación y ejecución de proyectos viales, asegurando que respondan a las necesidades reales del territorio y se implementen con eficacia. La articulación entre las teorías del Estado, Hacienda Pública y Gestión Pública ofrece un marco integral para entender cómo debe priorizarse el gasto público en infraestructura rural.

Teorías del crecimiento económico e infraestructura.

La teoría del crecimiento económico, especialmente desde el enfoque endógeno de Romer y Lucas, subraya la importancia de la inversión pública en infraestructura y capital humano para generar desarrollo sostenible. Aschauer demostró que el gasto público en infraestructura incrementa la productividad, reduce los costos logísticos y mejora la competitividad regional Gaviria Ríos, (2007).

Estudios recientes, como el de Tobar-Insuasty (2024) en Nariño, muestran que la inversión en vías terciarias impacta positivamente el crecimiento regional, al facilitar el comercio y reducir los tiempos de transporte. Esto es particularmente relevante en zonas rurales con vocación agrícola, como San José del Palmar.

Conceptualización de infraestructuras viales y su importancia en el sector agrícola

La infraestructura vial es un componente esencial del desarrollo rural. Lozano-Espitia y Restrepo-Salazar (2016) evidencian empíricamente cómo la baja cobertura vial incide en el subuso del suelo agrícola. Este hallazgo justifica que el fortalecimiento de las vías terciarias puede aumentar la productividad rural.

Además, la Cámara Colombiana de Infraestructura sostiene que una red vial adecuada puede reducir hasta en un 40% los costos de transporte, lo cual incentiva la producción agrícola y mejora los ingresos del sector (El Tiempo, 2025).

Participación comunitaria en la planificación y ejecución de proyectos viales

La participación ciudadana en la planeación de infraestructura garantiza mayor eficacia, control social y pertinencia territorial. Experiencias como las lideradas por INVÍAS (2022) resaltan que la integración de la comunidad en el diagnóstico y vigilancia de proyectos viales fortalece la sostenibilidad y reduce los riesgos de corrupción. En San José del Palmar, el proceso participativo del Plan de Desarrollo 2024 refleja la voluntad institucional de construir soluciones desde el territorio (Alcaldía de San José del Palmar, 2024).

En síntesis, el marco referencial permite entender que la infraestructura vial terciaria no puede analizarse de forma aislada ni meramente técnica. Desde el paradigma constructivista se reconoce la relevancia de las percepciones comunitarias en la priorización del gasto. Las teorías del Estado y la Hacienda Pública justifican la intervención institucional y la asignación equitativa de recursos para corregir fallas del mercado y promover desarrollo regional. Así mismo, la gestión pública moderna exige eficiencia, participación y transparencia en la ejecución del presupuesto.

Finalmente, las teorías del crecimiento económico evidencian que la inversión en infraestructura rural es una condición necesaria para la competitividad agrícola y la reducción de desigualdades territoriales. Este marco conceptual integra una base sólida para sustentar la necesidad de definir estrategias más rigurosas para priorizar el gasto público en municipios como San José del Palmar.

Así, se establecen los fundamentos conceptuales que orientan la comprensión de la infraestructura vial como un bien público estratégico, la eficiencia en la asignación de los recursos estatales, y la importancia del enfoque territorial en la planeación del desarrollo. De igual forma, se reconoce la infraestructura como un motor de crecimiento económico y un factor que incide directamente en la reducción de desigualdades, en la integración regional y en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Bajo esta perspectiva, se presentan a continuación las principales teorías que sustentan este trabajo, a saber: la Teoría de la Asignación Eficiente de los Recursos Públicos, la Teoría de la Infraestructura como Motor de Desarrollo, el Enfoque de Desarrollo Territorial Rural y la Teoría de la Equidad y el Desarrollo Sostenible. Estas corrientes conceptuales, al ser aplicadas al caso de San José del Palmar, permiten construir un marco analítico sólido que oriente la formulación de lineamientos para la priorización del gasto público en el mejoramiento de las vías terciarias.

Teoría de la Asignación Eficiente de los Recursos Públicos.

De acuerdo con Musgrave (1959), el gasto público debe orientarse hacia la provisión eficiente de bienes y servicios que maximicen el bienestar social. En este marco, la infraestructura vial se considera un bien público esencial para garantizar la conectividad, el acceso a mercados y la integración territorial (Banco Mundial, 2008). Su pertinencia en este trabajo radica en que el mejoramiento de vías terciarias permite reducir costos de transporte, mejorar la competitividad agrícola y generar equidad territorial en municipios con limitaciones estructurales como San José del Palmar.

Teoría de la Infraestructura como Motor de Desarrollo.

Calderón y Servén (2010) plantean que la inversión en infraestructura es un factor clave para el crecimiento económico, ya que influye directamente en la productividad, el comercio y la reducción de la pobreza. En el caso de las vías terciarias, su mejora posibilita que los agricultores trasladen productos en mejores condiciones, aumentando ingresos y disminuyendo pérdidas postcosecha. Esta teoría respalda el análisis de cómo el gasto público en infraestructura vial puede transformar realidades locales (Esquivel -Monge & Loaiza -Marín, 2018).

Enfoque de Desarrollo Territorial Rural.

Schejtman y Berdegú (2004) sostienen que el desarrollo rural no depende únicamente de intervenciones sectoriales aisladas, sino de un enfoque integral que articule infraestructura, políticas sociales, mercado laboral y gobernanza local. En este sentido, priorizar el gasto público en vías terciarias no solo mejora la movilidad, sino que también dinamiza las economías campesinas y fortalece la inclusión social. El enfoque territorial resulta clave para vincular las condiciones geográficas y socioeconómicas de San José del Palmar con la formulación de lineamientos de priorización del gasto (Schejtman & Berdegú, 2004).

Teoría de la Equidad y el Desarrollo Sostenible.

Autores como Sen (1999) resaltan que el desarrollo debe medirse no solo por el crecimiento económico, sino también por la ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas. Mejorar vías terciarias garantiza acceso a servicios básicos, salud, educación y mercados, lo cual impacta directamente la calidad de vida de la población rural (London & Formichella, 2006). Además, se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 9: Infraestructura, ODS 10: Reducción de desigualdades y ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles).

Marco Conceptual

El análisis de la infraestructura vial especialmente enfocado en las vías terciarias se fundamenta en la conectividad como el eje central para el desarrollo de un territorio especialmente las regiones rurales, ya que las vías terciarias no solo son rutas de menor jerarquía, sino que configuran las arterias más importantes de cada uno de los territorios para integrar la zona rural con los centros urbanos y los mercados de cada una de las regiones (Pening Gaviria, 2023).

La conectividad se refleja directamente en el resultado de la eficiencia que tenga la logística para el transporte del agro donde el mantenimiento y el mejoramiento de estas rutas va a reducir

los costos operativos y optimiza los tiempos del traslado del producto, lo que influye de manera decisiva en la competitividad de los mismos según el departamento Nacional de Planeación, Colombia contaba en el 2022 con una red vial estimada de \$205,745 km de los cuales 142,284 km es decir el 69% de las vías corresponden a vías terciarias lo cual resalta aún más la importancia del mejoramiento de esta infraestructura nacional (Pening Gaviria, 2023).

De acuerdo a la anterior, el gasto público adquiere una dimensión mucho más relevante ya que la asignación de los recursos para la asignación para la infraestructura vial debe estar soportada en criterios que contemplen la sostenibilidad sustentabilidad transparencia y rendición de cuentas. Por ende, la optimización de estos recursos va a permitir que las inversiones se traduzcan en mejoras físicas en cada una de las rutas, sino también en el impacto social y económico que pueda favorecer la cohesión territorial y el desarrollo de cada una de las regiones, la aplicación de metodologías como la evaluación de proyectos y el análisis costo beneficio se centran como un elemento determinante para poder tomar decisiones en la administración de los recursos públicos, el Departamento Nacional de Planeación ha desarrollado herramientas como el SUIFT para mejorar la planificación y seguimiento de estas inversiones públicas.

Es así como las estrategias documentales sirven como herramienta indispensable para la sistematización de la información y la generación de un diagnóstico que permite identificar las condiciones viales, estas estrategias integran la revisión de normativas, informes de gestión, casos de éxito lo que permite articular de una forma coherente la evaluación con la práctica de las administraciones públicas y a través de esta documentación se pueden identificar indicadores de desempeño y se pueden proponer intervenciones basadas en evidencia fortaleciendo la planificación y la ejecución efectiva de las políticas públicas nacionales (Secretaría Distrital de Movilidad, 2021).

La corresponsabilidad en la gestión de la infraestructura y la participación ciudadana también surgen como conceptos transversales ya que involucrar a las comunidades locales en la identificación de las necesidades garantiza que las soluciones implementadas respondan de forma más precisa a los desafíos de cada territorio, esta integración de saberes tanto técnicos, económicos y sociales busca articularse con el enfoque de gestión pública donde la transparencia y la rendición de cuentas son los pilares que permiten la efectividad de las inversiones, INVÍAS ha implementado estrategias de participación ciudadana que buscan fortalecer la planeación, el seguimiento, vigilancia y control de las gestiones que se desarrollan en infraestructura vial (INVÍAS, 2025)

Por último, es importante incorporar la perspectiva de innovación tecnológica para la identificación de un diagnóstico de las condiciones viales hasta la implementación de nuevas técnicas constructivas y sostenibles (IGAC, 2016). Las innovaciones no solo buscan mejorar la calidad física de las vías terciarias, sino que también potencia una gestión de los recursos de forma más ágil y con mayor capacidad de adaptación en el entorno regional.

Las brechas territoriales se definen como las diferencias persistentes en las condiciones de desarrollo económico, social e institucional entre territorios de un mismo país, particularmente entre áreas urbanas y rurales. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estas brechas se manifiestan en indicadores como el acceso a servicios públicos, la infraestructura, la educación, la salud y las oportunidades productivas (Ramírez & De Aguas, 2019). En el contexto colombiano, Parra-Peña et al. (2013) señalan que las brechas entre el campo y la ciudad son particularmente pronunciadas, evidenciando disparidades regionales que afectan la calidad de vida de la población rural.

La capacidad institucional municipal hace referencia al conjunto de recursos, competencias, habilidades técnicas y condiciones organizacionales que posee una administración local para cumplir sus funciones, formular proyectos, gestionar recursos y ejecutar políticas públicas de manera eficiente. Torres Hernández (2025) define este concepto como la aptitud de los gobiernos locales para convertir sus recursos iniciales en bienes y servicios públicos que respondan a las necesidades de la población. En municipios de categorías quinta y sexta, como San José del Palmar, la capacidad institucional presenta limitaciones significativas: escasez de personal técnico especializado, alta rotación de funcionarios, recursos financieros restringidos y dificultades para formular proyectos que cumplan con los requisitos de los sistemas de financiación nacional (Oszlak, 2014). Estas debilidades explican, en gran medida, por qué municipios con acceso potencial a recursos del Sistema General de Regalías (SGR) no logran ejecutar proyectos de infraestructura vial.

La gestión del riesgo en infraestructura vial comprende el conjunto de procesos orientados a identificar, analizar, evaluar y reducir los riesgos asociados a fenómenos naturales y antrópicos que pueden afectar la funcionalidad, seguridad y sostenibilidad de las vías. Según el Banco de Desarrollo de América Latina (Barbero, J. A. 2019), esta gestión incluye acciones de conocimiento del riesgo, reducción prospectiva y correctiva, y preparación para la respuesta ante emergencias. La Ley 1523 de 2012 establece que las entidades territoriales deben incorporar análisis de riesgo

en la planificación de proyectos de infraestructura, lo cual implica diseños técnicos que contemplen obras de drenaje, estabilización de taludes y materiales resistentes a condiciones climáticas adversas (INVÍAS, 2019).

La cofinanciación se define como un mecanismo de financiamiento mediante el cual dos o más entidades —públicas, privadas o de cooperación internacional— aportan recursos para la ejecución de un proyecto común. La articulación multinivel, por su parte, refiere a la coordinación entre diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) para la planificación, financiación y ejecución de políticas públicas (CEPAL, 2016). En Colombia, instrumentos como el CONPES 3857 de 2016 y la Ley 2056 de 2020 establecen esquemas de cofinanciación tripartita (Nación-Departamento-Municipio) para proyectos de vías terciarias. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos depende de la capacidad de los municipios para formular proyectos viables, gestionar convenios interadministrativos y cumplir con los requisitos técnicos de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

La rendición de cuentas es el proceso mediante el cual las autoridades públicas informan, explican y justifican sus decisiones y actuaciones ante la ciudadanía y los órganos de control. El control social, por su parte, constituye el derecho y deber de los ciudadanos de vigilar la gestión pública, verificar el cumplimiento de compromisos y denunciar irregularidades (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 270).

Osborne y Gaebler (1992) argumentan que la transparencia y la participación ciudadana son pilares de la nueva gestión pública, contribuyendo a mejorar la eficiencia, reducir la corrupción y fortalecer la legitimidad institucional. En el contexto de la infraestructura vial, el control social permite que las comunidades verifiquen la calidad de las obras, detecten sobre costos y aseguren que las inversiones respondan a las necesidades priorizadas.

En conclusión, el marco conceptual articula un conjunto de categorías que permiten comprender integralmente la problemática de las vías terciarias en San José del Palmar. Los conceptos de conectividad, gasto público, estrategias documentales, participación ciudadana e innovación tecnológica proporcionan la base analítica para entender las vías terciarias como infraestructura estratégica para el desarrollo territorial.

Estos se complementan con las nociones de brechas territoriales y capacidad institucional municipal, que explican las desigualdades estructurales y las limitaciones administrativas de los municipios de categoría sexta. La gestión del riesgo y el mantenimiento preventivo resultan

indispensables dado que el 65% del territorio presenta amenazas geotécnicas y alta pluviosidad. Por su parte, la cofinanciación y articulación multinivel fundamenta la coordinación entre niveles de gobierno, mientras que la rendición de cuentas y el control social garantizan transparencia en el uso de recursos. En conjunto, estos conceptos configuran un entramado teórico coherente que sustenta el análisis y orienta la formulación de las líneas de acción propuestas.

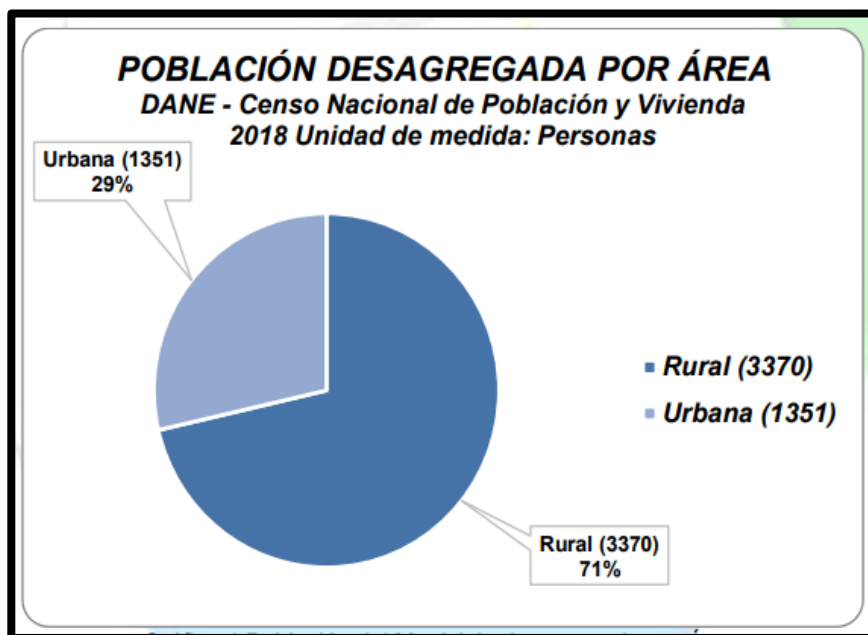
Marco Contextual

Caracterización Demográfica y Socioeconómica

El documento revela que San José del Palmar presenta una extensión territorial considerable dentro del departamento del Chocó, identificándose con altas tasas de certificación en salud (alrededor del 86–92%) y con indicadores mixtos en educación, agua y saneamiento. Se observa un crecimiento poblacional moderado, evidenciado en una variación porcentual de crecimiento que, en los últimos años, mostró tendencias positivas, aunque con diferencias en comparación con otros municipios o el promedio departamental (DNP, 2019).

Figura 6

Población desagregada por área de San José del Palmar.



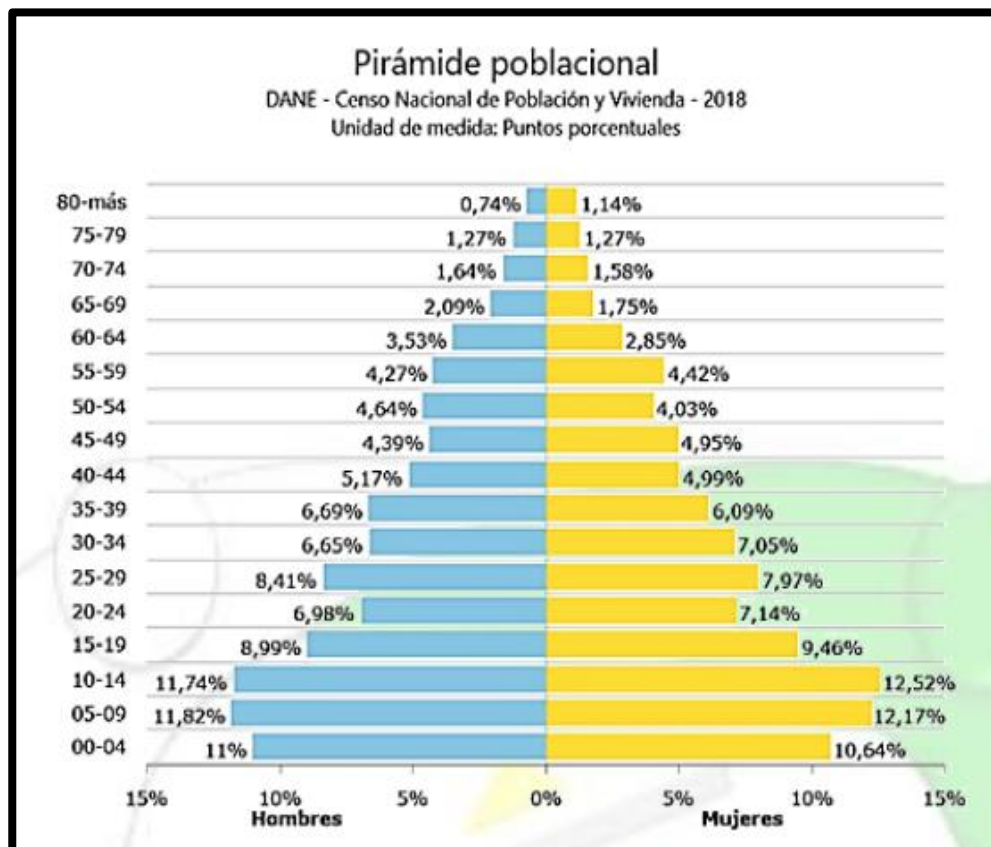
Nota. Representa la distribución poblacional por área urbana y rural, como insumo para el análisis demográfico y la planificación territorial de servicios públicos. Tomado de Moreno Mosquera (2021).

Por ejemplo, la tasa de crecimiento poblacional se encuentra en rangos que sugieren la necesidad de adaptar la oferta de servicios públicos a las nuevas demandas, mientras que la distribución etaria, plasmada en la pirámide poblacional, indica una alta proporción de población potencialmente activa comparada con niños y adultos mayores (Moreno Mosquera, 2021).

En el municipio de San José del Palmar, la proporción de hombres y mujeres es similar, con una población masculina ligeramente superior a la del género femenino. Para el año 2018 según el DANE, la población de hombres es de 2.437 esto equivale al 51.6% y las mujeres son 2.284, esto equivale al 51.3% de sus habitantes, lo que presenta un equilibrio relativo poblacional (Moreno Mosquera, 2021).

Figura 7

Pirámide Poblacional de San José del Palmar



Nota: Ilustra la estructura etaria y por sexo de los habitantes, evidenciando el bono demográfico y la alta concentración de población joven en el municipio. Tomado de Moreno Mosquera (2021).

De acuerdo a lo registrado según el DANE la población de San José del Palmar se encuentra enmarcado en el denominado bono demográfico teniendo en cuenta que su población en edad de trabajar o activa, (≥ 15 y < 64 años) se encuentra en una cifra mayor que la población dependiente (< 15 y ≥ 60 años), lo que representa una oportunidad en materia de producción económica. Es necesario también destacar que las franjas más altas de población están entre 0-4, 5-9, 10-14 y 15-19 años, por lo cual, se requiere priorizar en acciones que beneficien a niños, niñas y adolescentes. Las personas con mayor edad, su proporción es baja, comparada al resto de la población, lo cual implica acciones en materia de seguridad social principalmente. También es importante señalar que el promedio de edad de la población es de 28 años aproximadamente, configurándose en una población muy joven en este municipio (Moreno Mosquera, 2021)

Indicadores de Infraestructura y Gestión Municipal

La información financiera y presupuestal del municipio, respaldada por datos del Sistema General de Participaciones (SGP) y de regalías, permite observar que San José del Palmar dispone de instrumentos importantes para la financiación de proyectos de desarrollo e inversión pública. Sin embargo, se refleja una necesidad de mejorar la eficiencia en la ejecución de proyectos, evidenciada en diferencias entre lo aprobado y la ejecución real de proyectos de inversión (ya sean terminados, en ejecución o en contratación). Esto se relaciona directamente con el índice de desempeño fiscal y el índice de desempeño integral, en los cuales el municipio muestra variaciones a lo largo de los años, indicando desafíos en la administración y manejo de los recursos (DNP, 2019).

Contexto Económico y Sector Productivo

El análisis de la importancia económica mediante el Valor Agregado Municipal y la comparativa con el Departamental muestra que el municipio posee un aporte económico significativo en ciertos sectores, aunque la diversificación y mejora de la infraestructura vial — particularmente en áreas rurales— son cruciales para potenciar la competitividad de la economía local. La información relacionada con el acceso a Internet y otros indicadores de penetración tecnológica sugiere que existen limitaciones en el acceso a las nuevas tecnologías, lo que puede incidir en la eficiencia de la gestión pública y la implementación de proyectos innovadores en materia de infraestructura y servicios (DNP, 2019).

San José del Palmar es un municipio ubicado en una zona rural de Colombia, caracterizado por una economía centrada en el sector agrícola. Según el Departamento Administrativo Nacional

de Estadística DANE (2019). el municipio presenta una población distribuida en comunidades dispersas, donde la agricultura constituye la principal fuente de ingreso y empleo (Alcaldía de San José del Palmar, 2024). Los cultivos la producción de alimentos y materias primas contribuyen considerablemente al sustento de la economía local y a la seguridad alimentaria de la región, por eso, la importancia del sector agrícola se refleja en el aporte económico y un ingreso considerable, sino que también influye en la planificación del desarrollo de la región lo cual exige una infraestructura vial óptima que garantice el acceso a los mercados urbanos y la competitividad regional (Mendieta Cruz, 2022).

San José del Palmar enfrenta condiciones geográficas y climáticas que complican los procesos del mantenimiento de las vías la presencia de pendientes los caminos estrechos y las condiciones climáticas dificultan la construcción y el mantenimiento de vías terciarias lo cual afecta a su vez la eficiencia del transporte agrícola y genera mayores tiempos en los recorridos lo cual eleva Los costos de las de los productores locales (CMGRD, 2012).

Por lo anterior, la red de transporte en San José de Palmar desde una mirada logística juega un papel importante en la distribución de sus productos y en la conectividad regional, la calidad de las vías terciarias influye en dicha competitividad dado que el sistema vial adecuado reduce reduciría pérdidas en los productos perecederos, mejora los tiempos de entrega y facilita el acceso de los insumos a la región, por lo cual, la optimización de la infraestructura se traduce en menos costos y en la posibilidad de diversificar, inclusive la producción agrícola a través de mejores condiciones para la comercialización de sus productos (ONU, 2017).

En el marco normativo la ejecución y planificación de proyectos de infraestructura vial en la región están basadas en las políticas públicas que buscan fomentar el desarrollo sostenible y la equidad en los territorios (INVIAS, 2019). la agencia Nacional de infraestructura ANI y el Ministerio de transporte nacional establecen los lineamientos para la asignación de los recursos que se pueden enfocar en infraestructura Vial estos lineamientos incluyen aspectos técnicos sociales y económicos que de manera eficiente deben garantizar que el sistema que el gasto público se utilice de forma adecuada lo cual mejoraría y potenciaría el desarrollo integral de la región Por ende este marco normativo se ve complementado por iniciativas que promueve la participación de la comunidad lo cual permite que las demandas locales puedan ser incluidas en la planificación y en la ejecución de los proyectos viales (ANI, 2022).

A lo anterior se le suma la integración o la inclusión de las tecnologías basadas en la recolección de datos como el uso de sistemas de información geográfica que permiten mejorar la adecuada precisión en el diagnóstico de las condiciones de las vías terciarias del territorio estas herramientas permiten con mayor facilidad la identificación de las áreas críticas y así mismo. Pues mejora la toma de las decisiones en la priorización de los gastos del gasto público (Castañeda Becerra, 2020). La utilización de estrategias metodológicas rigurosas junto con la inclusión de la comunidad participando activamente de la identificación y diagnóstico de las necesidades del territorio se convierten en un factor esencial que orientan las inversiones e impulsan el desarrollo económico y social del municipio (CEPAL, 2020).

Marco legal

Colombia ha avanzado de forma significativa desde finales del siglo XX en la estructuración de un marco legal que busca garantizar una administración pública transparente estas reformas han estado enfocadas en cumplir con estándares internacionales que promueven una gestión pública abierta a las necesidades ciudadanas en especial del manejo del presupuesto público y la inversión en infraestructura Vial incluyendo las vías terciarias Rurales lo cual se ha transformado mediante un conjunto de leyes decretos y políticas públicas que fortalecen la planificación asignación y seguimiento del recurso público.

Matriz de normas relacionadas con la infraestructura vial y Gasto Público

Cuadro 3

Principales Normas Relacionadas con la Infraestructura Vial y el Gasto Público en Colombia

Norma	Año	Alcance Específico
Ley 38 de 1989 y Ley 179 de 1994	1989 / 1994	Reforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto; establecen criterios de eficiencia y control del gasto.
Constitución Política de Colombia	1991	Introduce principios de participación, descentralización, transparencia y control ciudadano sobre los recursos públicos.
Decreto 111 de 1996	1996	Establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto; regula todo el ciclo presupuestario nacional.
Ley 617 de 2000	2000	Promueve la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales; racionaliza el gasto.
Ley 715 de 2001	2001	Regula la distribución de recursos a nivel territorial, favoreciendo la descentralización.

Norma	Año	Alcance Específico
Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014)	2011	Incorpora el mejoramiento de la infraestructura rural como eje estratégico del desarrollo.
Ley 1474 de 2011 (Anticorrupción)	2011	Refuerza los mecanismos de transparencia y control del gasto público.
Decreto 2713 de 2012	2012	Crea el sistema de seguimiento centralizado al gasto público en todos los niveles.
Ley 1682 de 2013 (Ley de Infraestructura)	2013	Establece herramientas para el desarrollo eficiente de proyectos viales, especialmente en zonas rurales.
Presupuesto General de la Nación (PGN)	Anual	Asigna recursos específicos para proyectos viales en municipios y departamentos, sujeto a principios de eficiencia.

Nota: Resume el marco normativo colombiano aplicable a vías terciarias, indicando año de promulgación y alcance específico de cada instrumento legal relevante. Tomado de elaboración propia con base en Grettel (2022).

Aplicación del Marco Legal en el Contexto de las Vías Terciarias

Las vías terciarias son base fundamental para conectar a los territorios rurales con los urbanos, estas rutas tienen un valor logístico, pero también un impacto directo en la cohesión entre territorio, equidad social y la reducción de la pobreza en los sectores rurales (DNP, 2018).

La ley 715 y 1682 han proporcionado herramientas a los territorios para priorizar las inversiones buscando mejorar la competitividad del sector agrícola y el acceso de la población rural a los servicios básicos, en la ley 1682 del 2013 se encuentra la estructuración técnica y financiera para formular proyectos de infraestructura vial rural y el presupuesto general de la nación resalta las partidas específicas que se requieren para la financiación de estas obras (Congreso de la República, 2001).

En el caso de San José del Palmar Chocó, este marco legal facilita que se prioricen proyectos de mejoramiento de vías terciarias ya que cuentan con un respaldo institucional técnico y financiero que, a través de la participación ciudadana, el control social y la sostenibilidad fiscal se puedan ejecutar obras fomentando una gestión pública participativa, transparente y que esté orientada al desarrollo rural de la región.

Capítulo 03 - Diseño Metodológico

Tipo de Investigación y Enfoque

La investigación se llevó a cabo bajo un enfoque cualitativo y un diseño descriptivo sustentado en la revisión documental y el análisis de contenido. Este enfoque ayudó a comprender las dinámicas institucionales, normativas y territoriales que afectan a la gestión del gasto público apuntada al mejoramiento de las vías terciarias de San José del Palmar, Chocó. Debido que el análisis documental fue de vital importancia para la comprensión y análisis de una manera diacrónica sobre el comportamiento de la gestión a nivel vial; además de las realidades y problemáticas experimentadas por la población a través de los tiempos, trayendo consigo datos fidedignos sobre la realidad y las necesidades de la población palmareña en general.

El carácter descriptivo centró la mirada sobre las políticas públicas, los lineamientos técnicos y las estrategias administrativas que condicionan la optimización del gasto público y, la visión cualitativa permitió interpretar los significados, las percepciones y las prácticas institucionales relacionadas con la planificación y ejecución de la inversión de la vía rural. Contando esta manera los diferentes momentos y evoluciones que sea han ido presentando en el municipio de san José del palmar.

Método de Investigación

Se utilizó el método inductivo–analítico, por el cual se parte del análisis de casos y evidencias documentales específicas para llegar a conclusiones generales sobre la priorización del gasto público. Este método de investigación permitió comprender los factores estructurales, administrativos y de gestión que influyen en la toma de decisiones sobre el presupuesto y en la formulación de estrategias para la mejora de la infraestructura vial terciaria.

Diseño y Estrategia Metodológica

La estrategia metodológica se estructuró en tres fases secuenciales e interdependientes, articuladas con los objetivos específicos del estudio:

Cuadro 4*Fases de desarrollo del trabajo de grado*

Fase	Objetivo asociado	Actividades desarrolladas	Resultados esperados
Fase 1. Identificación documental y normativa	Identificar los lineamientos técnicos, normativos y de política pública que inciden en la asignación de recursos para infraestructura vial.	Recolección y revisión de leyes, decretos, documentos CONPES, planes de desarrollo y guías técnicas.	Catálogo sistematizado de políticas públicas y normativas que sustentan la inversión en vías terciarias y su aplicabilidad en San José del Palmar.
		Análisis de contenido de documentos institucionales (DNP, MinTransporte, INVIAS).	
Fase 2. Análisis de la gestión pública local	Evaluar las condiciones estructurales, administrativas y territoriales que limitan la eficiencia del gasto público.	Revisión de informes de gestión municipal y departamental.	Identificación de factores críticos de éxito y limitaciones en la gestión presupuestal y técnica del municipio.
		Análisis DOFA de la gestión de recursos.	
		Comparación con experiencias exitosas de otros municipios.	
Fase 3. Sistematización y formulación de estrategias	Proponer líneas de acción para la priorización del gasto público en vías terciarias.	Integración de hallazgos teóricos y empíricos.	Propuesta metodológica y conceptual para orientar la priorización del gasto público en la infraestructura vial rural.
		Diseño de una matriz de criterios para priorizar la inversión pública.	
		Formulación de estrategias institucionales adaptadas al contexto local.	

Nota: Describe las etapas metodológicas de la investigación, relacionando cada fase con objetivos, actividades y resultados esperados en el proceso investigativo. Elaboración propia.

Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información

Las técnicas de investigación fueron seleccionadas considerando su pertinencia para el análisis de fuentes secundarias y su capacidad para abordar cada uno de los objetivos específicos

planteados. A continuación, se describen las técnicas aplicadas, detallando su procedimiento de implementación:

Revisión documental.

Análisis sistemático de fuentes normativas, técnicas y académicas que respaldan la política pública en materia de infraestructura vial. Esta técnica se aplicó mediante la búsqueda en bases de datos institucionales (DNP, MinTransporte, INVÍAS) y repositorios académicos, utilizando descriptores como "vías terciarias", "infraestructura rural", "gasto público municipal" y "gestión vial Colombia". Se estableció como criterio temporal el período 2016-2024, tomando como referencia la expedición del CONPES 3857. Los documentos identificados fueron clasificados según su naturaleza (normativo, técnico, académico) y nivel de incidencia (nacional, departamental, municipal), lo que permitió construir un corpus documental de 11 fuentes pertinentes para el estudio.

Fichaje bibliográfico.

Sistematización de la información teórica y empírica a través de matrices de análisis. Se diseñaron fichas de contenido con campos estandarizados: referencia completa, tipo de documento, tema central, ideas principales, citas relevantes, categoría temática asignada y observaciones analíticas. Las fichas se organizaron en tres matrices temáticas correspondientes a los ejes del estudio: (1) marco normativo y política pública, (2) gestión administrativa y capacidad institucional, y (3) contexto territorial y experiencias comparadas. Este procedimiento facilitó la recuperación ordenada de información durante las fases de análisis y redacción.

Análisis comparativo.

contrastación de experiencias locales y casos exitosos nacionales. Se seleccionaron municipios con características similares a San José del Palmar aplicando los siguientes criterios: categoría municipal (6), índice de ruralidad superior al 70%, dependencia de transferencias del SGP mayor al 80%, y ubicación en regiones con condiciones geográficas comparables. Los casos de Arauquita (Arauca) y Restrepo (Meta) fueron identificados como referentes por haber implementado estrategias documentadas de mejoramiento vial terciario. La comparación se estructuró en torno a cuatro dimensiones: mecanismos de financiación utilizados, grado de articulación institucional, nivel de participación comunitaria y resultados obtenidos en términos de kilómetros intervenidos.

Matriz metodológica.

Instrumento diseñado para articular la integralidad de los objetivos, técnicas, fuentes y resultados esperados en cada fase del estudio. La matriz operó como herramienta de control metodológico, permitiendo verificar la correspondencia entre cada objetivo específico y las actividades de investigación desarrolladas. Adicionalmente, se elaboró una matriz de criterios de priorización que integra dimensiones técnicas (estado de la vía, nivel de conectividad), sociales (población beneficiada, acceso a servicios básicos), económicas (impacto en la producción agrícola, relación costo-beneficio) e institucionales (viabilidad de ejecución, posibilidad de articulación multinivel). Los criterios fueron validados a partir de las metodologías del DNP para evaluación de proyectos y la guía AIKA del INVÍAS.

Fuentes de Información

Se recurrió a fuentes secundarias, tales como:

- Normativas nacionales y locales (Ley 1682 de 2013, CONPES 3857 de 2016, Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026).
- Documentos institucionales: Ministerio de Transporte, DNP, INVÍAS, Gobernación del Chocó y Alcaldía de San José del Palmar.
- Estudios académicos, informes técnicos y tesis en materia de infraestructura rural y gestión pública.
- Casos de éxito de otros territorios rurales respecto de la priorización del gasto público en infraestructura vial.

Criterios de selección de fuentes

La selección del corpus documental se realizó aplicando cuatro criterios de inclusión que garantizaron la pertinencia y confiabilidad de la información analizada:

- Pertinencia temática: se incluyeron únicamente documentos directamente relacionados con infraestructura vial terciaria, gestión pública municipal, asignación de recursos presupuestales o desarrollo rural en el contexto colombiano.
- Vigencia temporal: para fuentes normativas se verificó su vigencia al momento del estudio; para fuentes académicas se priorizó literatura publicada entre 2016 y 2024, permitiendo excepciones para obras teóricas fundamentales de años anteriores.

- Confiabilidad institucional: se privilegiaron fuentes oficiales (DNP, MinTransporte, INVÍAS, Contaduría General de la Nación, CEPAL) y publicaciones académicas indexadas o avaladas por instituciones de educación superior reconocidas por el MinEducación.
- Aplicabilidad contextual: se incluyeron estudios de caso de municipios con características comparables a San José del Palmar para garantizar la transferibilidad de los hallazgos y la pertinencia de las estrategias propuestas.

Procesamiento y Análisis de la Información

El análisis se desarrolló en tres niveles:

- Análisis de contenido: identificación de categorías emergentes relacionadas con la asignación presupuestal, participación ciudadana y eficiencia institucional.
- Sistematización temática: organización de la información según variables de política pública, gestión administrativa y contexto territorial.
- Triangulación: integración de hallazgos normativos, técnicos y teóricos para formular las estrategias de priorización del gasto público.

Criterios de Validez y Rigurosidad

La validez del estudio se garantizó mediante:

- Triangulación de fuentes: uso de documentos institucionales, estudios académicos y normativa vigente.
- Coherencia interna: correspondencia entre objetivos, fases metodológicas y resultados esperados.
- Transparencia analítica: uso de matrices de sistematización que permiten rastrear la procedencia y análisis de cada información revisada.

Matriz metodológica

La presente matriz constituye la hoja de ruta estratégica para el desarrollo de la investigación, articulando de manera coherente cada uno de los objetivos específicos con su ejecución práctica. En este apartado, se detallan las técnicas e instrumentos seleccionados para la recolección de datos, así como las fuentes de información que sustentan el estudio. Finalmente, la

matriz establece los indicadores de evaluación y los resultados esperados, permitiendo verificar el cumplimiento de cada meta y asegurando el rigor metodológico en todo el proceso.

Cuadro 5

Matriz metodológica de la investigación

Objetivo Específico	Técnicas de Investigación	Instrumentos / Procedimientos	Fuentes de Información	Indicadores de Evaluación / Resultados Esperados
A. Identificar los lineamientos técnicos, normativos y de política pública que inciden en la asignación de recursos para el mejoramiento de las vías terciarias en San José del Palmar, Chocó.	Revisión documental y análisis de contenido.	Fichas bibliográficas y matrices de sistematización.	Normas nacionales (Ley 1682 de 2013, CONPES 3857 de 2016, Ley 2056 de 2020).	- Número de lineamientos y políticas identificadas y clasificadas.
		Análisis temático de leyes, decretos, CONPES y planes de desarrollo.	Planes de desarrollo nacional, departamental y municipal.	- Categorización de instrumentos según su nivel de incidencia (nacional, departamental o local).
		Codificación y categorización de información normativa.	Documentos técnicos del DNP, MinTransporte e INVIAS.	- Identificación de vacíos normativos o institucionales.
B. Evaluar las condiciones estructurales, administrativas y territoriales que limitan la eficiencia del gasto público destinado al mejoramiento de las vías terciarias.	Análisis comparativo y estudio de casos.	Matriz DOFA y análisis de factores críticos de gestión.	Informes de gestión municipal y departamental.	- Identificación de factores internos y externos que afectan la gestión del gasto público.
		Cuadros comparativos entre municipios o regiones con condiciones similares.	Documentos presupuestales del SUIFP, SGP y SGR.	- Determinación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA).
		Sistematización de datos presupuestales y de gestión.	Estudios académicos y técnicos sobre gestión pública e infraestructura rural.	- Sistematización de experiencias comparativas exitosas.
C. Proponer estrategias de fortalecimiento institucional y líneas de acción para la priorización del gasto público en vías terciarias del municipio.	Triangulación de resultados y análisis hermenéutico.	Integración de hallazgos normativos, técnicos y territoriales.	Resultados de las fases anteriores.	- Diseño de criterios metodológicos para la toma de decisiones presupuestales.
		Elaboración de una matriz de criterios de priorización.	Casos de éxito documentados por el DNP, INVIAS y gobiernos locales.	- Propuesta de estrategias aplicables al contexto local.
		Síntesis argumentada y validación teórica.	Publicaciones académicas y estudios de desarrollo territorial sostenible.	- Documento final con líneas de acción priorizadas para la gestión pública municipal.

Nota: Articula objetivos específicos con técnicas, instrumentos, fuentes e indicadores, verificando la coherencia del diseño metodológico en cada etapa del estudio. Elaboración propia.

Pertinencia del enfoque cualitativo-descriptivo para el estudio

La elección de un enfoque cualitativo con diseño descriptivo y sustentado en la revisión documental responde a la naturaleza del problema de investigación y a los objetivos planteados en el estudio. Este aspecto se sustenta en los siguientes componentes:

- Coherencia con el objeto de estudio: el diseño de estrategias para la priorización del gasto público en vías terciarias, implica comprender dinámicas institucionales, analizar marcos normativos y evaluar condiciones territoriales que no pueden ser capturadas exclusivamente mediante indicadores numéricos. Como señala Hernández Sampieri (2014), el enfoque cualitativo es apropiado cuando se busca comprender fenómenos desde la perspectiva de los actores y contextos involucrados, explorando significados, procesos y relaciones que subyacen a las prácticas sociales e institucionales. El enfoque cualitativo permite abordar esta complejidad de manera integral, identificando factores estructurales, barreras institucionales y oportunidades estratégicas que no serían visibles mediante un análisis puramente cuantitativo.
- Adecuación del diseño descriptivo: El propósito no es establecer relaciones causales ni medir el impacto de variables, sino caracterizar de manera sistemática las políticas públicas, los lineamientos técnicos y las condiciones territoriales que inciden en la asignación de recursos para vías terciarias en San José del Palmar. Según Bernal (2010), la investigación descriptiva busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice, describiendo tendencias de un grupo o población. El alcance descriptivo es coherente con una investigación que busca generar un diagnóstico comprehensivo como base para propuestas de mejoramiento.
- Análisis documental como estrategia metodológica: La revisión documental constituye la técnica central del estudio debido a que la información requerida para responder la pregunta de investigación se encuentra contenida en fuentes secundarias de carácter institucional, normativo y académico. Sandoval (2002) sostiene que el análisis documental es especialmente útil cuando se pretende reconstruir la trayectoria de políticas públicas, identificar vacíos normativos o comprender la evolución de problemáticas sociales a partir de registros oficiales. Para el caso de San José del Palmar, el análisis documental permite construir un corpus de evidencia sólido y replicable.
- Pertinencia del método inductivo-analítico: El método inductivo-analítico seleccionado resulta apropiado porque el estudio parte del análisis de casos particulares (documentos específicos, experiencias municipales, normativas sectoriales) para construir

conclusiones generales sobre la priorización del gasto público en vías terciarias. Este razonamiento de lo particular a lo general es coherente con el paradigma constructivista adoptado, que reconoce la importancia del contexto y las particularidades territoriales en la comprensión de fenómenos sociales.

Capítulo 04 -

Objetivo A. Análisis de documentos de política pública o lineamientos técnicos que inciden en la asignación recursos de infraestructura vial en San José del Palmar, Chocó.

Presentación de los documentos revisados

El proceso de análisis documental permitió identificar once (11) instrumentos normativos, estratégicos y técnicos que configuran el marco de políticas públicas en torno a la infraestructura vial terciaria en Colombia, con especial énfasis en su relación con el transporte agrícola. Estos documentos se distribuyen en tres niveles de gestión: nacional, departamental y municipal, y abarcan el periodo 1994–2027, reflejando una evolución sostenida del enfoque estatal sobre la conectividad rural y la productividad territorial.

A nivel nacional, destacan leyes, políticas y planes que establecen los fundamentos institucionales y financieros del sistema vial rural. Entre ellos, la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) constituye la base de la planeación participativa y de la articulación entre las instancias de gobierno; la Ley 1682 de 2013 facilita la gestión predial y ambiental de los proyectos de transporte, y la Ley 2056 de 2020 redefine la distribución de recursos del Sistema General de Regalías (SGR), asignando un 5% del mayor recaudo nacional a la financiación de vías terciarias, emprendimiento rural y proyectos productivos.

El CONPES 3857 de 2016 se consolida como el documento técnico-político más relevante para la red terciaria: establece lineamientos de gestión, define criterios de priorización (población beneficiada, nivel de pobreza, producción agropecuaria, estado de la vía y articulación con la red primaria) y propone un modelo de cofinanciación tripartita entre Nación, departamentos y municipios. Además, reconoce que el 80% de la producción agropecuaria transita por las vías terciarias, situando a este componente vial como elemento estratégico de la política rural.

Posteriormente, el CONPES 4039 de 2021 complementa este marco declarando de importancia estratégica el programa de Vías para la Conexión de Territorios, con inversiones multianuales (2022–2030) orientadas a 22 departamentos. Este documento integra los principios de reactivación económica y sostenibilidad, fortaleciendo la visión de infraestructura como motor de cohesión regional.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, amplía el enfoque territorial bajo la noción de *Convergencia Regional*, en la cual las vías terciarias

son consideradas un catalizador de paz, productividad y seguridad alimentaria. Este plan enlaza la infraestructura con la Reforma Rural Integral y el Derecho Humano a la Alimentación, reconociendo la función de la conectividad en la reducción de pérdidas agrícolas y la promoción de mercados campesinos.

El marco técnico se refuerza con la Guía de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte (INVÍAS, 2025), documento metodológico que ofrece procedimientos exhaustivos para la estructuración, evaluación y sostenibilidad de proyectos viales. Aunque su aplicación es más amplia (incluye carreteras, ferrocarriles y transporte multimodal), incorpora criterios de resiliencia climática, estudios de demanda y estándares de operación y mantenimiento aplicables a las vías rurales.

A nivel territorial, los Planes de Desarrollo Departamental del Chocó (2020–2023 y 2024–2027) y el Plan de Desarrollo Municipal de San José del Palmar (2024–2027) materializan la política nacional en estrategias concretas. El primero, “*Chocó: Generando Confianza*”, incluyó diagnósticos agrícolas detallados y proyectos de infraestructura rural articulados con el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA). El segundo, “*El Chocó en Ruta Hacia el Progreso*”, consolida un enfoque participativo con más de 5.000 actores locales y prioriza la inversión en conectividad y competitividad agrícola.

Finalmente, el Plan de Desarrollo Territorial de San José del Palmar (2024–2027) se constituye en el instrumento operativo más cercano a la realidad local. Este documento identifica un estado crítico de la red terciaria municipal (95% de los tramos en trocha, solo 10% en condiciones aceptables) y plantea acciones de apertura, mejoramiento y mantenimiento mediante fuentes de financiación como el SGP, SGR y recursos de cooperación internacional. Su enfoque enfatiza la relación directa entre el mejoramiento vial y la reactivación económica agrícola, destacando productos como el chontaduro, borojó, plátano y panela.

Criterios de análisis de contenido

El análisis documental se estructuró bajo cinco criterios técnicos transversales, que permitieron examinar la coherencia, evolución y aplicabilidad de las políticas:

- Criterio socioeconómico: Evalúa el impacto de las políticas sobre la reducción de la pobreza, la inclusión rural y la generación de ingresos. La mayoría de los instrumentos

revisados vinculan la infraestructura vial con el bienestar rural, la seguridad alimentaria y la equidad territorial.

- Criterio financiero: Examina las fuentes, mecanismos y esquemas de asignación de recursos. Se observa una convergencia hacia la cofinanciación tripartita y la incorporación de instrumentos mixtos (PGN, SGR, SGP, cooperación internacional y APP), consolidando un modelo descentralizado de inversión.
- Criterio territorial: Analiza la articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal. La planeación multinivel aparece como constante, y los municipios adquieren un papel protagónico en la ejecución de proyectos.
- Criterio técnico: Considera los estándares, guías y metodologías para la formulación, priorización y seguimiento de proyectos. Los documentos más recientes incorporan la gestión de riesgo, la sostenibilidad y el cambio climático como nuevas variables técnicas.
- Criterio productivo-agrícola: Identifica la incidencia de las políticas en el transporte y comercialización de productos agrícolas. El 64% de los documentos evidencian un vínculo explícito entre vías terciarias y productividad agropecuaria.

Matriz analítica de políticas públicas y lineamientos técnicos

La integración de los criterios con los once documentos permite observar cómo el marco normativo nacional se traduce progresivamente en acciones territoriales concretas.

A nivel macro, el sistema de planeación y financiamiento muestra coherencia y complementariedad: la Ley 152/94 provee el marco institucional; el CONPES 3857 define los lineamientos operativos; la Ley 2056/20 y el PND 2022–2026 determinan las fuentes y asignaciones presupuestales, mientras que las guías técnicas del INVÍAS y los planes territoriales definen las estrategias locales de implementación.

El análisis muestra que las principales fuentes de financiación son el SGP, el SGR, el Presupuesto General de la Nación, y los recursos propios territoriales, con creciente participación de cooperación internacional y asociaciones público-privadas. Sin embargo, en municipios de categoría sexta como San José del Palmar, los recursos son limitados y dependen fuertemente de transferencias nacionales y departamentales.

Desde el punto de vista de alineación estratégica, los instrumentos revisados priorizan la conectividad como condición para la equidad territorial y la paz. Las vías terciarias son presentadas

no solo como obras de infraestructura, sino como ejes de inclusión productiva, logística y social. En el caso de Chocó, la política vial se integra a programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), de reactivación económica rural y de fortalecimiento comunitario.

En estas matrices se encuentra una síntesis técnica y organizada de los componentes clave del documento. A través de una estructura de categorías específicas, se desglosan los aspectos fundamentales, incluyendo su objetivo central, los lineamientos técnicos propuestos y los criterios de asignación presupuestal. Además, la matriz destaca elementos estratégicos como el enfoque en vías terciarias y el sector agrícola, junto con la identificación de los actores involucrados y los mecanismos de financiación, ofreciendo así una visión integral y rápida de la normativa analizada.

A continuación, se presentan los análisis respectivos en las matrices:

Cuadro 6**Lineamiento técnico CONPES-3857-2016**

Documento	CONPES-3857-2016
Nombre del documento	Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria de carreteras y seguridad vial rural.
Año/Periodo	2016 (vigente).
Entidad emisora	departamento nacional de planeación (DNP) - Consejo nacional de política económica y social.
Nivel	Nacional.
Tipo de documento	CONPES.
Objetivo del documento	Establecer los lineamientos de política para mejorar la gestión de la red terciarias la seguridad vial rural, fortaleciendo la competitividad del sector agropecuario.
Mención de vías terciarias	Sí. Define red terciaria como vías que conectan cabeceras municipales con veredas o unen veredas entre sí. Menciona que hay 142,284 km de vías terciarias en Colombia.
Lineamientos técnicos	Propone estándares mínimos: ancho de calzada 4-6m, especificaciones según volumen de tránsito. Recomendación priorizar obras de mantenimiento sobre construcción nueva. Establece necesidad de inventarios viales actualizados.
Criterios de asignación presupuestal	Propone esquema de cofinanciación Nación-Departamento-Municipio. Sugiere que inversión debe basarse en: costo-beneficio, impacto socioeconómico, y capacidad institucional local. Prioriza corredores de competitividad agrícola.
Enfoque agrícola/productivo	Fuerte énfasis. Identifica que 80% de la producción agropecuaria transita por vías terciarias. Propone priorizar vías que conecten zonas de alta producción agrícola con centros de acopio y mercados.
Criterios de priorización	1) Población beneficiada 2) Producción agropecuaria del área de influencia 3) Nivel de pobreza 4) Estado actual de la vía 5) Costo por kilómetro 6) Articulación con red primaria y secundaria.
Actores involucrados	Municipios (competencia directa), Departamentos (cofinanciación), Nación (Mintransporte, INVIAS), comunidades rurales, sector privado (posible participación).
Mecanismos de financiación	Sistema General de Participaciones (SGP), recursos propios municipales, cofinanciación departamental, programas nacionales, asociaciones público-privadas, cooperación internacional.
Observaciones	Documento clave para la investigación. Reconoce déficit histórico de inversión en vías terciarias. Propone modelo de gestión descentralizado pero coordinado. Importante: establece que cada municipio debe tener inventario y plan vial.

Nota: Analiza el CONPES 3857 de 2016, identificando objetivos, mecanismos de financiación y pertinencia para la gestión municipal de vías terciarias en San José del Palmar. Elaboración Propia.

Cuadro 7

Lineamiento técnico Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Documento	Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
Nombre del documento	Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia, Potencia Mundial de la Vida"
Año/Periodo	2022-2026 (Sancionado: Ley 2294 del 19 de mayo de 2023)
Entidad emisora	Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Gobierno Nacional
Nivel	Nacional
Tipo de documento	Plan de Desarrollo - Ley de la República
Objetivo del documento	Sentar las bases para que Colombia se convierta en líder de la protección de la vida, mediante un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias históricas, la no repetición del conflicto y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza
Mención de vías terciarias	Sí. Página 224, Transformación 5: Convergencia Regional, Catalizador 2.a: "Intervención de vías regionales (secundarias y terciarias), terminales fluviales y aeródromos". También menciona meta de 33.102 kilómetros de vías regionales y caminos ancestrales mejorados
Lineamientos técnicos	No especifica lineamientos técnicos detallados en el documento base. Se enfoca en garantizar "transitabilidad" y "mejoramiento" de vías terciarias como parte de la infraestructura intermodal
Criterios de asignación presupuestal	Menciona concurrencia de recursos: PGN (Presupuesto General de la Nación), SGP (Sistema General de Participaciones), SGR (Sistema General de Regalías) y recursos municipales/departamentales. Se enfatiza convergencia hacia programas estratégicos
Enfoque agrícola/productivo	Sí, fuerte. Vinculado a: 1) Derecho Humano a la Alimentación (Transformación 3), 2) Reducción de pérdidas agropecuarias, 3) Comercialización de productos del campo, 4) Conectividad para producción agrícola, 5) Reforma Rural Integral
Criterios de priorización	1) Municipios más afectados por el conflicto armado, 2) Integración regional y urbano-rural, 3) Zonas de producción agropecuaria, 4) Territorios con brechas de accesibilidad, 5) Modelos de desarrollo supramunicipales, 6) Relaciones funcionales entre territorios
Actores involucrados	1) Ministerio de Transporte, 2) INVÍAS, 3) Departamentos, 4) Municipios, 5) Comunidades campesinas, 6) Grupos étnicos, 7) Emprendedores rurales, 8) Gobiernos locales, 9) Batallones de Ingenieros (mencionado en contexto histórico)
Mecanismos de financiación	1) Sistema General de Regalías (SGR), 2) Presupuesto General de la Nación, 3) Recursos departamentales y municipales, 4) Convenios solidarios. Instrumentos de captura de valor urbano/rural, 6) Fortalecimiento de recursos propios territoriales
Observaciones	El PND integra vías terciarias dentro de un enfoque de "Convergencia Regional". Énfasis en multimodalidad (vías + fluvial + aéreo) Vinculación directa con Paz Total y territorios afectados por conflicto.

Nota: Examina lineamientos del PND 2022-2026 sobre infraestructura vial rural, identificando metas y programas con incidencia en municipios de categoría sexta. Elaboración Propia.

Cuadro 8

Guía de Estructuración de Proyectos

Documento	Guía de Estructuración de Proyectos
Nombre del documento	Guía de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte
Año/Periodo	2025 (documento generado)
Entidad emisora	INIVIAS
Nivel	Nacional/Internacional - Marco metodológico aplicable a diferentes jurisdicciones.
Tipo de documento	Guía técnica/metodológica
Objetivo del documento	Proporcionar un marco metodológico completo para estructurar proyectos de infraestructura de transporte desde la concepción inicial hasta el cierre financiero, aplicable a diferentes modalidades de transporte
Mención de vías terciarias	No específica - Cubre infraestructura de transporte en general (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, transporte urbano) sin diferenciación por jerarquía vial
Lineamientos técnicos	Extensos y detallados: • Estudios topográficos y geotécnicos • Diseño definitivo con ingeniería de detalle • Estudios de demanda/tráfico • Estándares de calidad y desempeño • Plan de operación y mantenimiento (rutinario, periódico, rehabilitación) • Supervisión técnica independiente
Criterios de asignación presupuestal	Enfoque financiero estructurado: • Presupuesto de inversión detallado (construcción, supervisión, estudios, expropiaciones, gestión ambiental, contingencias) • Análisis de sostenibilidad fiscal • Cronograma de desembolsos alineado con plan de construcción
Enfoque agrícola/productivo	Indirecto: • Menciona "impactos en productividad y desarrollo regional" como beneficio económico • No tiene enfoque específico en desarrollo agrícola o rural • Orientado a infraestructura de transporte general sin énfasis sectorial.
Criterios de priorización	Múltiples criterios de evaluación: • Alineación con planes nacionales de desarrollo y políticas sectoriales • Identificación de brechas de infraestructura y cuellos de botella • Viabilidad técnica, financiera, legal y ambiental • Análisis de alternativas (técnico, económico, ambiental, social) • Sostenibilidad fiscal, ambiental y social
Actores involucrados	Ecosistema completo: • Sector público (ministerios, agencias reguladoras, entidades contratantes) • Sector privado (concesionarios, constructores) • Instituciones financieras (bancos comerciales, multilaterales: BID, CAF, Banco Mundial) • Comunidades afectadas • ONG • Gobiernos locales • Pueblos indígenas (cuando aplique) • Supervisión técnica independiente
Mecanismos de financiación	Diversificados y sofisticados: • Deuda: comercial (bancos, bonos), multilateral (BID, CAF, BM), bilateral (agencias de crédito) • Capital propio (equity) • Recursos públicos (aportes gubernamentales, PAO) • Esquemas de pago: tarifas/peajes, pagos por disponibilidad, esquemas
Observaciones	• Documento técnico exhaustivo orientado a grandes proyectos de infraestructura • Fuerte énfasis en APP (Asociaciones Público-Privadas) y esquemas concesionales • Requiere alta capacidad técnica e institucional para implementación

Nota: Revisa criterios técnicos de la Guía del INVÍAS, destacando su aplicabilidad para formular y priorizar inversiones en infraestructura vial terciaria municipal. Elaboración Propia.

Cuadro 9*Plan de Desarrollo Departamental (2024-2027)*

Documento	Plan de Desarrollo Departamental (2024-2027)
Nombre del documento	Plan de Desarrollo Departamental "El Chocó en Ruta Hacia el Progreso"
Año/Periodo	2024-2027
Entidad emisora	Gobernación del Departamento del Chocó - Gobernadora Nubia Carolina Córdoba Curi
Nivel	Departamental
Tipo de documento	Plan de Desarrollo Territorial
Objetivo del documento	Cimentar las bases para consolidar rutas de progreso, dignidad y transformación para el departamento, superando los desafíos históricos en términos sociales, políticos, de desarrollo económico y de inversiones institucionales
Mención de vías terciarias	Sí. Incluido en el Macro Compromiso 1, sector Transporte, con énfasis en infraestructura de transporte para el desarrollo y la competitividad, y movilidad segura y sostenible
Lineamientos técnicos	Estructurado según la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo). Incluye diagnóstico sectorial, componente estratégico, grupos poblacionales con enfoques diferenciales, componente financiero, inversiones SGR, y mecanismos de seguimiento y evaluación
Criterios de asignación presupuestal	Plan Plurianual de Inversiones 2024-2027 con recursos de diversas fuentes de financiación. Cada programa vinculado a transformaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y a metas de Objetivos de Desarrollo Sostenible
Enfoque agrícola/productivo	Sí. Macro Compromiso 2 "Prosperidad Económica Sostenible" incluye: Agricultura y Desarrollo Rural con ordenamiento productivo del territorio agrícola, infraestructura y equipamiento productivo, e inclusión productiva para el desarrollo rural
Criterios de priorización	Construcción participativa con más de 5,000 chocoanos en 28 municipios y diálogos con diásporas en Bogotá, Medellín y Cali. Priorización basada en necesidades territoriales identificadas en diálogos municipales
Actores involucrados	Secretarías departamentales, 31 alcaldes municipales, Asamblea Departamental del Chocó, Consejo Territorial de Planeación Departamental (con representantes de sectores: comunidades negras, indígenas, campesinos, víctimas, juventud, mujeres, LGBTIQ+, sector productivo, educación, salud, cultura, entre otros)
Mecanismos de financiación	Capítulo 4: Componente Financiero con proyección de recursos de diversas fuentes. Capítulo 5: Inversiones del Sistema General de Regalías (SGR) con iniciativas de entidades territoriales municipales, consejos comunitarios y resguardos indígenas
Observaciones	Descrito como el plan de desarrollo más participativo en la historia del Chocó Aprobados los PDD 2024-2027. El departamento tiene 12 municipios priorizados en Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Plan de Desarrollo 2024 - 2027. Población 95.46% étnica (comunidades negras e indígenas), con 57.1% en zona rural

Nota: Sintetiza componentes del Plan de Desarrollo del Chocó 2024-2027 vinculados a conectividad territorial e infraestructura vial en San José del Palmar. Elaboración Propia.

Cuadro 10*Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*

Documento	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
Nombre del documento	Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
Año/Periodo	1994 (vigente desde su expedición).
Entidad emisora	Congreso de la República de Colombia.
Nivel	Nacional.
Tipo de documento	Ley Orgánica.
Objetivo del documento	Establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo (nacional y territorial).
Mención de vías terciarias	No específica. Es una ley de procedimientos que no aborda sectores particulares como infraestructura vial.
Lineamientos técnicos	Establece principios generales de planeación (autonomía, coordinación, consistencia, participación, sustentabilidad ambiental, etc.) pero no lineamientos técnicos sectoriales.
Criterios de asignación presupuestal	Establece que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Define la articulación entre planes de desarrollo y presupuesto, pero no especifica criterios de asignación sectorial.
Enfoque agrícola/productivo	No específico. La ley es de carácter procedimental y aplica a todos los sectores.
Criterios de priorización	Define principios generales (prioridad del gasto social, eficiencia, viabilidad, coherencia) pero no criterios específicos de priorización de proyectos.
Actores involucrados	Gobierno Nacional (DNP, Ministerios) Congreso de la República Consejo Nacional de Planeación Entidades territoriales Consejos territoriales de planeación Comunidad (participación ciudadana)
Mecanismos de financiación	No establece mecanismos específicos. Define que los planes deben ser financieramente viables y consistentes con las proyecciones de ingresos y gastos.
Observaciones	Es una ley marco de procedimientos que regula CÓMO se planea, no QUÉ se planea. Cada plan de desarrollo específico (nacional o territorial) desarrollará los contenidos sectoriales. Fundamental para entender el sistema de planeación colombiano.

Nota: Presenta la Ley 152 de 1994 como marco institucional que regula la planeación territorial y orienta la asignación del gasto público en los municipios colombianos. Elaboración Propia.

Cuadro 11*Ley 1682 de 2013*

Documento		Ley 1682 de 2013
Nombre del documento	del	Ley 1682 de 2013 - Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias
Año/Periodo		2013 (22 de noviembre)
Entidad emisora		Congreso de la República de Colombia
Nivel		Nacional
Tipo de documento		Ley ordinaria
Objetivo del documento		Adoptar medidas para agilizar y facilitar la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte; otorgar facultades extraordinarias al presidente para modificar estructuras administrativas; establecer mecanismos para adquisición de predios y gestión de proyectos viales
Mención de vías terciarias		Sí, explícita. Incluye disposiciones sobre red terciaria, especialmente en la coordinación con entidades territoriales y definición de competencias para su gestión
Lineamientos técnicos		Procedimientos para adquisición predial- Mecanismos de expropiación administrativa- Requisitos técnicos para proyectos viales- Normas sobre servidumbres y afectaciones - Coordinación interinstitucional (ANI, INVÍAS, entidades territoriales)
Criterios de asignación presupuestal	de	Priorización de proyectos de interés nacional Recursos para redes primarias y secundarias principalmente Cofinanciación con entidades territoriales Viabilidad técnica, económica y social de proyectos Impacto en conectividad regional
Enfoque agrícola/productivo		Indirecto. Busca mejorar la competitividad mediante conectividad vial que facilite el transporte de productos agrícolas y acceso a mercados. Enfoque en desarrollo económico territorial
Criterios de priorización	de	Impacto en competitividad nacional - Conectividad de regiones productivas - Integración territorial - Volúmenes de tráfico proyectados - Desarrollo económico regional - Cierre de brechas urbano-rurales
Actores involucrados		Ministerio de Transporte - Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) - Instituto Nacional de Vías (INVÍAS)- Departamentos - Municipios - DNP - ANLA (licencias ambientales) - Propietarios de predios - Comunidades afectadas
Mecanismos de financiación	de	Presupuesto General de la Nación - Concesiones viales (APP - Asociaciones Público-Privadas) - Cofinanciación Nación-Territorios - Regalías (SGR - Sistema General de Regalías) - Créditos y cooperación internacional - Peajes y valorización
Observaciones		Ley clave para proyectos de infraestructura vial a nivel nacional - Agiliza procesos de adquisición predial (punto crítico en proyectos) - Otorgó facultades extraordinarias al presidente (6 meses)- Fortalece figura de expropiación por vía administrativa - Importante para programa de concesiones 4G- Establece coordinación Nación-Territorios para vías terciarias- Complementa otras normas del sector transporte - Busca reducir trámites y tiempos de ejecución de proyectos

Nota: Examina las disposiciones sobre infraestructura de transporte y sus implicaciones técnicas y administrativas para la gestión de proyectos viales a nivel municipal. Elaboración Propia.

Cuadro 12*Sistema General de Regalías*

Documento		Sistema General de Regalías
Nombre del documento		Ley 2056 de 2020 "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías"
Año/Periodo		2020 (promulgada el 30 de septiembre, entró en vigencia el 1 de enero de 2021)
Entidad emisora		Congreso de la República de Colombia
Nivel		Nacional
Tipo de documento		Ley
Objetivo del documento		Determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios
Mención de vías terciarias		SÍ - Explícita y prioritaria. Se priorizan proyectos de vías terciarias con el 5% del mayor recaudo del SGR, junto con emprendimiento rural, productividad del sector agropecuario y energía eléctrica. Los municipios pueden destinar anticipos de asignaciones directas a vías terciarias, agua potable, vivienda y electrificación rural.
Lineamientos técnicos		El ciclo de proyectos incluye cuatro etapas: formulación, viabilidad y registro, aprobación y ejecución. El DNP establece la metodología general. Los proyectos requieren concepto de viabilidad técnica emitido por ministerios o departamentos administrativos rectores del sector correspondiente.
Criterios de asignación presupuestal		20% para Asignaciones Directas (departamentos y municipios productores), 40% para Inversión Regional, recursos específicos para Ciencia y Tecnología, Paz, y 0.5% para municipios ribereños del Magdalena. Departamentos sin coberturas mínimas en salud, educación y agua deben destinar mínimo 60% de regalías a estos sectores
Enfoque agrícola/productivo		SÍ - Fuerte énfasis. Se priorizan proyectos dirigidos a aumentar la productividad, competitividad, desarrollo empresarial y generación de empleo en el sector agropecuario rural y emprendimiento rural. La Asignación para Inversión Local debe priorizar sectores que cierren brechas en desarrollo agropecuario e infraestructura vial.
Criterios de priorización		Alto impacto regional, social, económico y ambiental; agua, saneamiento básico, electrificación, educación, infraestructura educativa, hospitalaria y vial; generación de empleo formal; cumplimiento de metas de planes de desarrollo; mejoramiento de condiciones de comunidades étnicas Enfoque de género y equidad de la mujer rural.
Actores involucrados		Comisión Rectora del SGR (direccionamiento estratégico) Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD): Regionales, Paz, Ciencia y Tecnología - DNP (secretaría técnica, metodologías, priorización)- Entidades territoriales (gobernadores, alcaldes, formulación y ejecución- Ministerios sectoriales (viabilidad técnica) - Mesas públicas de participación ciudadana Ley 2056 de 2020 - Gestor Normativo - Función Pública- Corporaciones Autónomas Regionales (asignación ambiental)
Mecanismos de financiación		Asignaciones Directas (municipios y departamentos productores)- Asignación para la Inversión Regional (40%)- Asignación para la Inversión Local- 5% del mayor recaudo para vías terciarias, emprendimiento rural y energía - Anticipo del 5% de asignaciones directas para municipios con exploración presupuesto del Sistema general de regalías- Asignación para la Paz (7%)- Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación- Convocatorias públicas, abiertas y competitivas
Observaciones		Los proyectos no pueden financiar gastos corrientes de las entidades territoriales DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS No.1821 DE 2020- Todos los proyectos deben incorporarse en un capítulo independiente del Plan de Desarrollo denominado "inversiones con cargo al SGR" Ley 2056 de 2020 - Gestor Normativo. Deroga la Ley 1530 de 2012- En zonas no interconectadas tienen especial consideración los proyectos de energización, conectividad e infraestructura vial.

Nota: Analiza el SGR como fuente de financiamiento vial, identificando fondos aplicables y requisitos para formular proyectos en municipios productores y no productores. Elaboración Propia.

Cuadro 13*Plan de Desarrollo Departamental (2020-2023)*

Documento	Plan de Desarrollo Departamental (2020-2023)
Nombre del documento	Plan de Desarrollo Departamental "Chocó: Generando Confianza"
Año/Periodo	2020-2023
Entidad emisora	Gobernación del Departamento del Chocó
Nivel	Departamental
Tipo de documento	Plan de Desarrollo Territorial
Objetivo del documento	Producto de consultas, deseos y aspiraciones de diferentes actores del departamento para generar confianza en la gestión territorial
Mención de vías terciarias	No se encontró información específica en los documentos consultados
Lineamientos técnicos	Información no disponible en detalle en los documentos consultados
Criterios de asignación presupuestal	Información no disponible en los documentos consultados
Enfoque agrícola/productivo	Sí. Incluye diagnóstico del sector agrícola con datos de producción de cacao (8,193 toneladas, 14% participación nacional), banano bocadillo (4,072 toneladas, 18% participación nacional), inventario ganado bovino, acuicultura (1,300,870 animales cosechados) y avicultura (166,400 aves)
Criterios de priorización	Basado en consultas con diferentes actores territoriales
Actores involucrados	Información no disponible en detalle en los documentos consultados
Mecanismos de financiación	Información no disponible en los documentos consultados
Observaciones	El documento incluye un Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 con diagnóstico detallado de producción agrícola, ganadera, piscícola y avícola por subregiones

Nota: Revisa compromisos del Plan del Chocó 2020-2023 en materia vial, identificando avances, limitaciones y continuidades relevantes para el período siguiente. Elaboración Propia.

Cuadro 14*Plan Nacional de Vías para la Integración Regional*

Documento	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional
Nombre documento	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)
Año/Periodo	Adoptado en agosto de 2018, con formulación en 2017
Entidad emisora	Ministerio de Transporte de Colombia
Nivel	Nacional
Tipo de documento	Resolución administrativa (Resolución 3260 de 2018) que adopta un plan sectorial de infraestructura
Objetivo del documento	Establecer los lineamientos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de transporte que permitan el desarrollo e integración regional, priorizando los municipios más afectados por el conflicto armado en el marco de las políticas ambientales sostenibles
Mención de vías terciarias	Sí, el documento menciona explícitamente que se hace necesario intervenir la red vial regional incluyendo las vías secundarias y terciarias, la red fluvial y transporte aéreo, conectando las zonas más alejadas y marginadas del país
Lineamientos técnicos	Incluye especificaciones para estabilización con cal, cemento, productos asfálticos, asfalto convencional, mejoramiento con placa huella, asfalto natural y nuevas tecnologías. Hace referencia a proyectos tipo del DNP y guías y manuales del INVIA
Criterios de asignación presupuestal	Financiamiento mediante Presupuesto General de la Nación (PGN), Sistema General de Regalías (SGR), Acto Legislativo No. 4, Fondos para el posconflicto, crédito multilateral y mecanismo de obras por impuestos
Enfoque agrícola/productivo	Sí, busca conectar territorios de producción con puntos de entrega final, mejorar condiciones de la agricultura, reducir costos de producción y generar valor agregado a la producción del campo. Incluye variables de rendimiento agrícola del Censo Nacional Agropecuario 2014
Criterios de priorización	Se establecen cuatro filtros principales: 1) Municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), 2) Municipios ZOMAC (Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado), 3) Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA), y 4) Matriz multicriterio con variables técnicas, sociales, económicas, ambientales, políticas y de oferta y demanda
Actores involucrados	Ministerio de Transporte, INVIAS, Departamento Nacional de Planeación, Agencia de Renovación del Territorio, entidades territoriales (departamentos y municipios), corporaciones autónomas regionales, Aeronáutica Civil, comunidades organizadas (JAC, Asocomunales), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, y Alta Consejería para el Posconflicto
Mecanismos de financiación	Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Regalías, obras por impuestos (con techo fiscal de 250.000 millones para 2018), Fondos de posconflicto, crédito multilateral, cofinanciación con entidades territoriales, y posibles asociaciones público-privadas
Observaciones	El PNVIR responde a compromisos del Acuerdo Final de Paz (Punto 1: Reforma Rural Integral). Se elaboró con participación del consorcio Arcadis Nederland BV y Jesyca S.A.S., financiado por Colombia y Países Bajos. Meta: intervenir 13.140 kilómetros, 10 aeródromos y 46 muelles hasta 2031. Incluye piloto en región del Pacífico y Frontera Nariñense. Promueve participación comunitaria en todas las fases

Nota: Resume lineamientos del Plan Nacional de Vías, evaluando su aplicabilidad en municipios con baja capacidad institucional como San José del Palmar, Chocó. Elaboración Propia.

Cuadro 15*CONPES 4039-2021*

Documento	CONPES 4039 de 2021
Nombre del documento	Declaración de importancia estratégica del Programa de Vías para la Conexión de Territorios, el crecimiento sostenible y la reactivación 2.0
Año/Periodo	2021 (aprobado el 26 de julio) / Vigencias 2022-2030
Entidad emisora	Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)
Nivel	Nacional
Tipo de documento	Documento CONPES - Declaración de importancia estratégica
Objetivo del documento	Recuperar infraestructura de transporte primaria, secundaria, terciaria y férrea para consolidar una red estratégica de transporte en el país
Mención de vías terciarias	Sí - Fortalecimiento de vías terciarias en 22 departamentos
Lineamientos técnicos	Información no disponible en las fuentes consultadas
Criterios de asignación presupuestal	Recursos por 4,87 billones de pesos entre las vigencias 2022 y 2030
Enfoque agrícola/productivo	Contribuir al desarrollo productivo del país, facilitar la comercialización de productos y reducir los costos de transporte
Criterios de priorización	Hacer frente al deterioro, bajos índices de calidad y bajas inversiones de la infraestructura; cierre de brechas regionales
Actores involucrados	Ministerio de Transporte, INVÍAS, entidades territoriales (22 departamentos para terciarias, 18 para secundarias, 14 para primarias)
Mecanismos de financiación	Presupuesto nacional multianuales (2022-2030)
Observaciones	Se enmarca en la estrategia del "Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional" del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 CONPES 4039 - PROGRAMA VÍAS 2.0 Incluye también rehabilitación de red ferroviaria

Nota: Analiza el CONPES 4039 de 2021 como complemento a la política de vías terciarias, examinando estrategias de actualización técnica y articulación interinstitucional. Elaboración Propia.

Cuadro 16*Código del documento Plan de Desarrollo Municipal San José del Palmar (2024-2027)*

Código del documento	Plan de Desarrollo Municipal San José del Palmar (2024-2027)
Nombre del documento	Plan de Desarrollo Municipal San José del Palmar 'JUNTOS SOMOS LA FUERZA Y EL PROGRESO'
Año/Periodo	2024-2027
Entidad emisora	Alcaldía Municipal de San José del Palmar, Departamento del Chocó
Nivel	Municipal
Tipo de documento	Plan de Desarrollo Territorial (PDT)
Objetivo del documento	Fortalecer el desarrollo económico, social, cultural y deportivo en el área urbana y rural del municipio, atendiendo necesidades insatisfechas de la población para mejorar su calidad de vida, en articulación con instituciones públicas y privadas, proyectando el municipio como territorio sostenible.
Mención de vías terciarias	SÍ - ALTA PRIORIDAD. Diagnóstico: Casi 100 km de red terciaria, solo 10% en condiciones mejoradas, 95% en estado de trocha sin pavimento, 965 m en La Italia y 384 m en San Pedro en mal estado. Problemática: Dificil intercomunicación terrestre, deterioro por paso de "chivas" (90% del tránsito), condiciones pluviométricas adversas, 65% del territorio con amenaza por movimientos en masa. Necesidades: Apertura y mejoramiento de vías terciarias, construcción de puentes veredales, conectividad veredas-corregimientos, inventario caminos de herradura.
Lineamientos técnicos	Programa 2402: Infraestructura red vial regional. Componentes: 1) Construcción y mejoramiento de puentes veredales, 2) Mantenimiento de vías en comunidades indígenas, 3) Mantenimiento general de vías, 4) Mejoramiento por placa huellas o pavimento rígido. Indicadores: Vía terciaria mejorada, placa huella construida, vía terciaria pavimentada. Obras complementarias: Muros de contención, estabilización de taludes, manejo de aguas lluvias.
Criterios de asignación presupuestal	Fuentes: 1) SGP (Sistema General de Participaciones) - Principal fuente para vías terciarias, 2) SGR (Sistema General de Regalías): Bienio 2024-2025: \$1,267,228,304, Bienio 2026-2027: \$2,112,938,296, 3) Gestiones departamentales y nacionales, 4) Cooperación internacional. Nota: El documento no especifica monto exacto asignado al programa de vías terciarias.
Enfoque agrícola/productivo	SÍ - RELACIÓN DIRECTA. Contexto: Municipio con perfil agrícola importante, vías como factor significativo para desarrollo económico, región productiva agrícola. Productos: Chontaduro, borojó, plátano, panela, piscicultura. Problemática: Mal estado vial afecta comercialización, limita transporte de productos agrícolas, falta agroindustria. Enfoque: Reactivación económica ligada a construcción de buenas vías, conectividad para transporte de productos, proyectos agroindustriales requieren mejoramiento vial.
Criterios de priorización	Territoriales: 1) Conectividad regional (Valle del Cauca), 2) Conexión corregimientos-cabecera, 3) Vías en comunidades indígenas, 4) Áreas con amenaza por movimientos en masa (65% territorio), 5) Zonas con deslizamientos, 6) Impacto productivo (zonas agrícolas), 7) Estado actual (prioridad peor estado). Sociales: Participación comunitaria, diagnósticos participativos, inclusión grupos étnicos, organizaciones comunitarias.
Actores involucrados	Nivel Municipal: alcalde León Fabio Marín Moncada, secretario de Planeación y Obras Públicas, Concejo Municipal (11 miembros), Consejo Territorial de Planeación (CTP) con 8 sectores representados. Nivel Departamental/Nacional: Gobernación del Chocó, ANT, Ministerio de Transporte, INVIAS, DNP, Sistema General de Regalías. Organizaciones: Corpública Solidaria (coordinadora), comunidades indígenas, organizaciones comunitarias, asociaciones de productores, cooperación internacional.

Nota: Examina el instrumento de planificación local más reciente, identificando metas viales, fuentes de financiación y acciones priorizadas para mejorar la red terciaria. Elaboración Propia.

Código del documento	Plan de Desarrollo Municipal San José del Palmar (2024-2027)
Mecanismos de financiación	1) SGP: Principal fuente vías terciarias (competencia municipal), recursos libre inversión y sectoriales. 2) SGR: Asignaciones directas (20%), asignaciones anticipadas (5%), por categoría municipal y bienios. 3) Recursos Propios: Limitados (municipio categoría 4). 4) Gestión: Departamental y nacional, cumplimiento acción popular Tribunal Valle (0612/2022). 5) Cofinanciación: Cooperación internacional, alianzas público-privadas. Mecanismos: Presupuesto participativo, plan plurianual de inversiones, programación por bienios (SGR), articulación multinivel.
Observaciones	Estado crítico: 95% vías en trocha, solo 10% de 100 km aceptables. Importancia estratégica: Sector más importante del municipio. Contexto: 65% amenaza movimientos en masa, alta pluviosidad, topografías pendientes. Enfoque: Articulación ODS, desarrollo sostenible. Limitaciones: Municipio categoría 4, recursos limitados, vías secundarias fuera competencia administrativa. Línea Estratégica 1: Desarrollo económico, productividad y seguridad alimentaria. Desafíos: Apertura vía Curundó-Nóvita, inventario caminos herradura, construcción puentes. Marco legal: Leyes 715/2001, 1551/2012, 388/1997, Decreto 1082/2015. Visión 2027: Modelo desarrollo sostenible.

Nota: Examina el instrumento de planificación local más reciente, identificando metas viales, fuentes de financiación y acciones priorizadas para mejorar la red terciaria. Elaboración Propia.

Análisis relacional de los documentos de política pública con el municipio de San José del Palmar

Como se observa, Colombia cuenta con un marco normativo completo para la gestión de vías terciarias: existe claridad sobre las competencias (municipales), las fuentes de financiación (SGP, SGR, cofinanciación), los criterios de priorización (CONPES 3857) y los estándares técnicos (guías INVÍAS). Sin embargo, en San José del Palmar se evidencia una brecha significativa entre la formulación de estas políticas y su implementación efectiva. El municipio tiene la competencia legal, pero carece de la capacidad técnica e institucional para traducir estos lineamientos en proyectos ejecutables.

Los instrumentos nacionales más recientes (PND 2022-2026, PNVR, CONPES 4039) priorizan explícitamente municipios PDET, ZOMAC o con alto Índice de Incidencia del Conflicto Armado. San José del Palmar no está clasificado en estas categorías, lo que lo posiciona desfavorablemente frente a otros municipios del Chocó en la competencia por recursos. La estrategia del municipio debe enfocarse en los criterios donde sí tiene ventaja comparativa: vocación agrícola, nivel de pobreza, estado crítico de la vía, y población étnica.

El análisis identifica tres oportunidades que el municipio no ha aprovechado sistemáticamente:

- SGR - 5% del mayor recaudo: Destinación específica para vías terciarias que requiere proyectos formulados según estándares técnicos.
- Cofinanciación tripartita: Modelo propuesto por CONPES 3857 que no se ha formalizado con el departamento ni la nación.
- Enfoque agrícola-productivo: La producción de chontaduro, borojó y plátano podría fundamentar proyectos de "corredores de competitividad agrícola" con mayor posibilidad de financiación

La revisión de los once instrumentos normativos y de política pública permite identificar tres hallazgos principales respecto a su incidencia en San José del Palmar en materia del Plan de Desarrollo Municipal, y la Brecha identificada al lineamiento nacional.

Cuadro 17

Análisis relacional de documentos de política pública

Lineamiento nacional	Incorporación en PDM	Brecha identificada
Inventario vial actualizado (CONPES 3857)	Diagnóstico general (100 km, 95% trocha)	Falta inventario técnico georreferenciado por tramos
Criterios de priorización técnicos	Priorización por conectividad y zonas productivas	Sin matriz multicriterio formal ni ponderación
Cofinanciación tripartita	Mención de gestión departamental y nacional	Sin convenios formalizados ni proyectos en cofinanciación
Estándares técnicos (ancho 4-6m)	Incorpora placa huella y pavimento rígido	Coherente con lineamientos INVÍAS
Enfoque agrícola-productivo	Vincula vías con reactivación económica agrícola	Alineado con CONPES 3857 y PND
Gestión de riesgo y resiliencia	Identifica amenaza (65% territorio)	Sin plan específico de mitigación vial

Nota: Establece correspondencia entre lineamientos nacionales y el Plan de Desarrollo Municipal, identificando brechas de implementación en el contexto local de San José del Palmar. Elaboración Propia.

Análisis transversal de resultados

El análisis transversal revela continuidades, tensiones y vacíos entre los diferentes niveles normativos y de gestión.

Continuidad normativa y coherencia institucional.

Desde 1994 hasta 2025 se observa un alineamiento progresivo entre políticas y lineamientos técnicos. Los CONPES y las leyes más recientes refuerzan una visión integrada de la planeación vial, mientras los planes de desarrollo territorial adaptan estos lineamientos a las particularidades de cada contexto.

Lo planteado por Roth Deubel (2002) sobre el ciclo de las políticas públicas: existe coherencia en la fase de formulación (marco normativo robusto), pero se evidencian fallas de implementación en la traducción de estas políticas a acciones concretas en el nivel local. En San José del Palmar, la brecha entre el CONPES 3857 (formulación) y la ejecución de proyectos viales ilustra precisamente este fenómeno que la literatura denomina "brecha de implementación". Las decisiones tomadas en el nivel nacional no logran materializarse en el territorio debido a limitaciones de capacidad institucional.

Enfoque agrícola y territorial:

Los documentos coinciden en que la infraestructura terciaria es esencial para la productividad rural. Tanto el CONPES 3857 como el PND 2022–2026 y los planes del Chocó destacan que el transporte de productos agrícolas —especialmente en zonas con alta ruralidad y complejidad geográfica— depende del mantenimiento y la conectividad de las vías terciarias.

las teorías de desarrollo rural territorial de Schejtman y Berdegú (2004), quienes conceptualizan la infraestructura vial como un activo territorial que condiciona las oportunidades de desarrollo de las comunidades. En San José del Palmar, la deficiencia vial (95% de las rutas en trocha) no es solo un problema técnico de ingeniería, sino un factor estructural que perpetúa la pobreza rural al limitar el acceso a mercados para productos como el chontaduro, borojó y plátano.

Financiación descentralizada y brechas locales:

El modelo de cofinanciación Nación–Departamento–Municipio se consolida, pero persisten desigualdades en la capacidad técnica y financiera de los municipios pequeños, que limitan la ejecución eficiente de proyectos. San José del Palmar enfrenta un doble desafío: alta dependencia de transferencias externas y limitada infraestructura institucional para formular y gestionar proyectos complejos.

Este hallazgo valida plenamente las teorías de descentralización fiscal de Wiesner (1992) y Bird (1999), quienes advirtieron sobre las tensiones entre la asignación de competencias a los municipios y la transferencia de recursos para cumplirlas. San José del Palmar ejemplifica el

fenómeno de "descentralización sin recursos": la Ley 715 de 2001 le asigna la competencia sobre vías terciarias, pero su categoría municipal (6) y su dependencia del SGP superior al 80% le impiden financiar autónomamente las intervenciones requeridas.

Actualización técnica y sostenibilidad:

Las guías INVÍAS de 2025 introducen un enfoque moderno de resiliencia climática, gestión del riesgo y sostenibilidad ambiental, pero aún no existe un mecanismo obligatorio de actualización para municipios rurales. Este vacío técnico genera dependencia de consultorías externas y limita la autonomía local.

El estudio de Oviedo Méndez (2024) sobre geoceldas como refuerzo estructural en vías terciarias no pavimentadas ofrece una alternativa tecnológica pertinente para las condiciones de San José del Palmar. Su investigación demostró que las tecnologías innovadoras pueden reducir significativamente los costos de mantenimiento y mejorar la durabilidad de las vías en terrenos difíciles.

Brechas de información y priorización:

La ausencia de inventarios viales actualizados en muchos municipios impide una planificación basada en evidencia. El CONPES 3857 y la Ley 2056 de 2020 ya recomendaban sistemas integrados de información vial, pero su implementación es incipiente. San José del Palmar no cuenta aún con un inventario georreferenciado de sus vías terciarias, lo que restringe la priorización objetiva de proyectos.

Participación y gobernanza:

Los planes departamentales y municipales del Chocó destacan procesos participativos amplios —más de 5.000 personas involucradas—, reflejando un avance en gobernanza territorial. Sin embargo, la articulación entre estos procesos y los mecanismos de decisión financiera (OCAD, SGR) continúa siendo débil.

Impacto transversal en la productividad agrícola:

El efecto directo de las políticas en la reducción de costos de transporte y acceso a mercados es uno de los hallazgos más consistentes. Los documentos evidencian que el mejoramiento vial genera incrementos en la productividad agrícola, disminución de pérdidas postcosecha y ampliación de oportunidades comerciales.

La revisión exhaustiva de las políticas públicas y lineamientos técnicos evidencia que el marco colombiano para la infraestructura vial terciaria es coherente, descentralizado y progresivo, pero enfrenta desafíos de implementación, capacidad local y actualización técnica.

En el caso de San José del Palmar (Chocó), el impacto de este marco normativo es evidente: las políticas nacionales han orientado la planeación local hacia la mejora de la red vial rural y la promoción de la conectividad agrícola. No obstante, la escasez de recursos propios, la topografía adversa y la debilidad institucional condicionan la eficacia de estas políticas en el territorio.

Se concluye que la articulación efectiva entre niveles de gobierno, la actualización técnica de los estándares y la consolidación de sistemas de información vial son elementos indispensables para asegurar que la inversión pública en vías terciarias contribuya de manera tangible al desarrollo rural sostenible y a la competitividad agrícola del municipio.

Aspectos concluyentes del análisis documental

En síntesis, el análisis de los lineamientos normativos y técnicos evidenció que la asignación de recursos para el mejoramiento de las vías terciarias en San José del Palmar depende de un marco institucional robusto, pero complejo, que exige capacidades administrativas y técnicas que actualmente el municipio no posee en su totalidad.

El análisis documental de políticas públicas y lineamientos técnicos evidenció que Colombia ha consolidado un marco normativo robusto, coherente y progresivo para la gestión de vías terciarias, articulado desde 1994 hasta 2025. Instrumentos clave como el CONPES 3857 de 2016, la Ley 2056 de 2020 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 establecen criterios claros de priorización (como impacto productivo, población beneficiada, producción agropecuaria, nivel de pobreza, estado de la vía y articulación con la red primaria, reconociendo que el 80% de la producción agrícola transita por estas rutas, estado de la vía y articulación con la red regional) y disponen de mecanismos de cofinanciación que, en teoría, permitirían financiar intervenciones estratégicas en territorios rurales de alta vulnerabilidad.

El modelo de cofinanciación tripartita (Nación-Departamento-Municipio) se consolida como mecanismo de financiación descentralizada, incorporando recursos del Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y cooperación internacional. Sin embargo, el análisis reveló las dificultades existentes entre la formulación de políticas y su implementación territorial. En San José del Palmar, la brecha de implementación es evidente: a pesar del marco

normativo favorable, el municipio enfrenta limitaciones estructurales de capacidad institucional, ausencia de inventarios viales georreferenciados, escasa formulación de proyectos bajo estándares técnicos y alta dependencia de transferencias nacionales (superior al 80%).

La investigación validó las teorías de descentralización fiscal que advierten sobre las tensiones entre asignación de competencias municipales y transferencia efectiva de recursos. Asimismo, se confirmó que la infraestructura vial constituye un activo territorial determinante que condiciona el desarrollo rural, el acceso a mercados y la competitividad agrícola de productos como chontaduro, borojó y plátano.

Se concluye que el aprovechamiento efectivo del marco normativo requiere fortalecimiento institucional, adopción de metodologías de planificación basadas en evidencia, consolidación de sistemas de información vial y articulación intergubernamental para transformar las políticas en inversiones concretas orientadas al desarrollo territorial sostenible.

La ausencia de inventarios viales georreferenciados, la limitada formulación de proyectos bajo estándares técnicos y las restricciones presupuestales del municipio dificultan la aplicación efectiva de estos lineamientos. Así, se concluye que la normativa existente ofrece oportunidades reales para orientar y priorizar el gasto público en infraestructura vial, pero su aprovechamiento depende directamente del fortalecimiento institucional, de la adopción de metodologías de planificación basadas en evidencia y de la articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal.

Capítulo 05

Objetivo B. Diagnóstico de factores positivos y negativos que afectan la gestión de recursos públicos para el mantenimiento y mejora de vías terciarias en San José del Palmar, Chocó.

El presente apartado desarrolla el segundo objetivo del proyecto, el cual se orienta a evaluar los factores positivos y negativos, analizar la pertinencia de las dimensiones propuestas para el análisis documental del estado de las vías terciarias en San José del Palmar, Chocó., este análisis se basa en información extraída de documentos oficiales incluyendo el Plan de Desarrollo Territorial (PDT), el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), normativa nacional e instrumentos de planificación estratégica.

La identificación y argumentación de estos factores son claves para proyectar el montaje del radar de desempeño territorial y realizar una proyección de la matriz DOFA a partir de los documentos revisados. Es importante anotar que para la clasificación de estos factores se utilizó el apoyo de Inteligencia Artificial Claude.IA, que permitió identificar una amplia cantidad de factores que fueron ratificados con los textos fuente de investigación.

Factores Negativos que afectan la Gestión Pública para las vías terciarias

Factores negativos generales

Los factores negativos representan restricciones, limitaciones o problemas estructurales que obstaculizan la mejora de la infraestructura vial terciaria. Su identificación y análisis es esencial para entender por qué a pesar de existir marcos normativos e instrumentos de planificación, la situación de las vías sigue siendo crítica.

Vías en mal estado.

Según el Plan de Desarrollo Territorial de San José del Palmar 2024-2027 el 95% de vías en estado de trocha.

- **Magnitud del problema:** Esta cifra representa un estado de deterioro prácticamente absoluto de la red vial terciaria. 'Trocha' implica un camino de tierra sin estructura técnica, sin drenaje, sin firme compactado y altamente vulnerable a la erosión pluvial.
- **Consecuencias sistémicas:** Este estado compromete simultáneamente varios aspectos:
 - Competitividad agrícola - los productos de alto valor como chontaduro y borojó sufren pérdidas significativas por daño durante el transporte;

- Integración territorial - las veredas permanecen aislados durante lluvias, limitando acceso a servicios de salud y educación;
- Seguridad alimentaria - la imposibilidad de transportar alimentos frescos genera escasez local;
- Inversión privada - ningún actor económico invierte en zonas con vías intransitables.
- Interrelaciones causales: Este factor es consecuencia directa de: (i) Falta de recursos histórica (categoría 6); (ii) Ausencia de planificación técnica multianual; (iii) Deficiencia en gestión administrativa para acceder a recursos disponibles (SGR, SGP); (iv) Impacto de la alta pluviosidad sin mantenimiento preventivo.

Amenaza por movimientos en masa (65% del territorio).

- Caracterización del riesgo: Dos tercios del territorio municipal presentan amenaza geotécnica moderada a alta. Esto incluye deslizamientos, flujos de lodo y erosión de laderas, fenómenos exacerbados por la combinación de topografía montañosa, precipitación anual de 7,000+ mm/año, y cobertura vegetal degradada.
- Implicaciones para infraestructura vial: Las vías localizadas en zonas de amenaza requieren: (a) Estudios geotécnicos previos (costo: \$50-150M por km); (b) Estructuras de contención especializadas (muros, trincheras, canaletas); (c) Mantenimiento frecuente (cada 2-3 meses); (d) Clausura preventiva en temporada de altas lluvias. Esto incrementa los costos unitarios de inversión y operación entre 40-80% comparado con vías en terrenos estables.
- Capacidad técnica requerida: El diseño de vías en zonas de riesgo geotécnico demanda especialistas en geotecnia y drenaje. San José del Palmar carece de capacidad técnica interna para esta especialización, requiriendo contratación externa con presupuestos limitados.

Municipio categoría 6 = Recursos limitados.

- Marco categórico: La Ley 136 de 1994 clasifica municipios en sexta categorías según población e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). San José del Palmar (~6,000 hab., ICLD estimado <\$1,500M anuales) está en categoría sexta.
- Restricciones presupuestales: Municipios categoría sexta presentan severas limitaciones: (i) ICLD aproximados: \$1,000-2,000M anuales (comparado con ciudades medianas

>\$500,000M); (ii) funcionarios: dotación mínima obligatoria, sin especialistas; (iii) Endeudamiento permitido: máximo 40-50% de ICLD; (iv) Capacidad de contrapartida para cofinanciación: muy limitada (~\$200-300M/año). Para un proyecto vial de \$5,000M, la contrapartida municipal representaría 250-500% del presupuesto anual.

- Paradoja administrativa: Aunque existen recursos nacionales específicos (SGR con 5% para vías terciarias ≈ \$800,000M-1,000,000M disponibles anualmente a nivel nacional), municipios categoría 4 tienen dificultad para acceder porque: (a) Requieren formular proyectos con diseños técnicos completos; (b) Deben gestionar cofinanciación imposible de aportar; (c) Carece de funcionarios especializados; (d) Los OCAD priorizan municipios con mayor capacidad de cierre.

Ausencia de inventario vial georreferenciado.

- Vacío de información: San José del Palmar no posee un catastro actualizado de vías terciarias con coordenadas geográficas precisas, longitudes, condición del pavimento, y estado de estructuras. Esto impide: priorización técnica, presupuestación precisa, y seguimiento de inversiones.
- Obstáculos operacionales: La ausencia de inventario georreferenciado genera: (i) Imposibilidad de aplicar criterios técnicos de priorización (IRI, deterioro, conectividad); (ii) Proyectos formulados sin precisión de alcance; (iii) Dificultad para hacer seguimiento a obras; (iv) Vulnerabilidad a prácticas discrecionales de asignación de recursos; (v) Imposibilidad de aplicar matrices de riesgo geotécnico a cada segmento.
- Costo de generación: Crear un inventario georreferenciado completo requiere: levantamiento GPS de 300+ km de vías (\$100-150M), software de gestión SIG (\$20-30M), y capacitación de personal (\$10-15M). Total: ~\$130-195M, representando 6-10% del presupuesto de inversión municipal anual.

Deficiente manejo de recursos.

- Referencia documental: El árbol de problemas del PDM (página 21) identifica 'manejo ineficiente de recursos' como factor causal central.
- Manifestaciones concretas: El análisis documental revela: (i) Ciclos de gastos no planificados - inversión concentrada en últimos meses de vigencia; (ii) Ausencia de presupuestación multianual - imposibilidad de proyectos de mediano plazo; (iii) Débil seguimiento de ejecución - desviaciones no documentadas; (iv) Mantenimiento fallido -

recursos asignados a mantenimiento mayor/emergencias en lugar de preventivo (ratio: 80% emergencias vs 20% preventivo, cuando óptimo es 30-70%); (v) Duplicidades y vacíos - diferentes instancias (vías municipales, vías veredales, INVIAS) sin coordinación.

- Impacto financiero: Un peso invertido en mantenimiento preventivo evita gastar 4-6 pesos en reparación de emergencias. Con mantenimiento deficiente, el ciclo de vida de una vía se reduce de 15-20 años a 5-8 años, incrementando necesidades de reinversión.

Alto nivel de corrupción.

- Documentación del problema: El árbol de problemas (PDM, pág. 21) señala 'corrupción/manipulación de procesos' como factor causal. Adicionalmente, existen percepciones comunitarias documentadas de: desvío de recursos, sobreprecio en contrataciones, asignación política de obras, y carencia de veeduría efectiva.
- Mecanismos de pérdida: Los recursos se pierden por: (i) Contratación a precio superior al mercado (sobreprecios típicos: 20-40%); (ii) Calidad deficiente compensada con cantidad - se hacen más obras, pero de menor durabilidad; (iii) Asignación política - obras en zonas de influencia política en lugar de criterio técnico; (iv) Abandono de obras - proyectos incompletos sin reclamo de contractual; (v) Materiales y mano de obra no ejecutados.
- Equivalente financiero: Estudios en contextos similares sugieren que corrupción causa pérdida del 15-30% de presupuesto de inversión. Para San José del Palmar, \$500M en vías terciarias significaría \$75-150M perdidos anualmente por este factor.

Poco control y seguimiento.

- Raíz del problema: Identificado en árbol de problemas del PDM. La ausencia de sistemas de control genera: imposibilidad de detectar desviaciones, incapacidad de corrección en tiempo real, y debilidad en rendición de cuentas.
- Componentes del vacío: No existen: (i) Equipos técnicos de supervisión de obras permanentes; (ii) Sistemas de información de seguimiento (software de monitoreo); (iii) Reportes periódicos públicos; (iv) Espacios de rendición de cuentas; (v) Capacidad sancionatoria sobre contratistas incumplidores; (vi) Veeduría ciudadana institucionalizada.
- Consecuencia: Cada peso invertido es cuestionable en su ejecución. Sin evidencia de control, prospera la desconfianza comunitaria, se reduce la legitimidad política de inversiones, y se facilita la apropiación indebida de recursos.

Baja gestión por parte de la alcaldía.

- Manifestación institucional: La administración municipal histórico no ha priorizado vías terciarias en su agenda política, a pesar de ser reconocidas como prioritarias en participación ciudadana (5,000+ actores identifican vías como primer problema).
- Indicadores de débil gestión: (i) Presupuestación inconsistente - inversión en vías fluctúa entre 8-25% del presupuesto de inversión sin criterio; (ii) Incapacidad para acceder a SGR - municipio no es postulante sistemático a convocatorias; (iii) Ausencia de alianzas estratégicas - sin convenios con INVIAS, transportistas, o sector privado; (iv) Desvinculación del nivel nacional - no hay alineación con PDET, Convergencia Regional, u otras prioridades del PND.
- Efecto multiplicador: La baja gestión multiplica el impacto de otros factores negativos - aunque existan recursos nacionales y normativa, sin gestión municipal activa permanecen inaccesibles.

Debilidad institucional.

Referencia documental: Mencionada en conclusiones del Capítulo 4 del análisis.

- Dimensiones de la debilidad: (i) Capacidad técnica - ausencia de ingenieros especializados en vías, SIG, o gestión de proyectos; (ii) Capacidad administrativa - debilidad en procesos de contratación, ejecución, y supervisión; (iii) Articulación interna - desconexión entre despachos (Infraestructura, Planeación, Hacienda); (iv) Articulación externa - débil conexión con entes territoriales (Departamento), nacionales (INVIAS, SGR), o internacionales; (v) Continuidad - cambios administrativos interrumpen procesos iniciados; (vi) Retención de talento - funcionarios capacitados migran hacia municipios con mejores condiciones.
- Efecto sistémico: La debilidad institucional es factor transversal que impacta simultáneamente la formulación de proyectos, acceso a recursos, gestión de inversión, y sostenibilidad de obras.

Alta pluviosidad que deteriora constantemente las vías.

- Característica climática: San José del Palmar registra precipitación anual de 7,000+ mm/año (comparado con promedio nacional ~2,000 mm/año). Esto es factor ambiental clave.

- Impacto técnico: La alta precipitación causa: (i) Erosión pluvial acelerada - en vías de tierra, pérdida de 2-5 cm anuales de firme; (ii) Saturación de suelos - reduce capacidad de soporte; (iii) Inestabilidad de taludes – detonante de deslizamientos; (iv) Arrastre de sedimentos - colmatación de obras de drenaje; (v) Ciclos cortos de deterioro - daño de lluvia se suma a daño de tráfico.
- Demanda de mantenimiento: Vías en zonas de alta pluviosidad requieren mantenimiento cada 2-3 meses en lugar de cada 6-12 meses en zonas secas. Esto multiplica por 3-4 los costos anuales de mantenimiento.
- Interacción con otros factores: Sin capacidad de mantenimiento preventivo permanente (factor 5), la alta pluviosidad acelera el ciclo de deterioro acumulativo, convirtiendo trochas en intransitables cada temporada de lluvia.

Matriz Síntesis De Factores Negativos.

A continuación se presentan los elementos claves identificados:

Cuadro 18

Factores negativos que afectan la gestión del gasto público en vías terciarias

Factor Negativo	Descripción	Efectos sobre la Gestión Pública
Vías en mal estado	95% de la red terciaria en condición de trocha; ausencia de estructura vial	Incremento de costos logísticos, aislamiento de veredas, bajo acceso a mercados
Alta amenaza por movimientos en masa (65% del territorio)	Deslizamientos, erosión y fallas geotécnicas permanentes	Aumento del costo de obras, deterioro acelerado, necesidad de intervenciones constantes
Municipio categoría 6	Bajos ingresos de libre destinación y escasa capacidad de cofinanciación	Limitación para acceder a recursos SGR y formular proyectos técnicamente viables
Ausencia de inventario vial georreferenciado	No existen datos técnicos actualizados de la red vial	Imposibilita priorización objetiva, seguimiento y trazabilidad de inversiones
Deficiente manejo de recursos	Falta de planificación multianual, baja eficiencia en ejecución presupuestal	Obras inconclusas, inversiones fragmentadas y no sostenibles
Corrupción y poco control	Percepciones de sobrecostos, baja supervisión y débil control social	Pérdida de recursos, baja transparencia y reducción de confianza comunitaria

Factor Negativo	Descripción	Efectos sobre la Gestión Pública
Debilidad institucional	Poca capacidad técnica-administrativa para estructurar proyectos	Dificultad para formular, ejecutar y evaluar proyectos de infraestructura
Alta pluviosidad	Precipitaciones superiores a 7.000 mm/año	Acelera deterioro vial, triplica costos de mantenimiento

Nota: Describe los factores limitantes identificados, clasificándolos según su impacto sobre la planificación, ejecución y seguimiento del gasto público en infraestructura vial. Elaboración Propia.

Factores Negativos (Limitantes Estructurales)

Factores negativos estructurales identificados.

Como se evidencia en los análisis anteriores se puede resumir los siguiente:

- Infraestructura en estado crítico: El 95% de las vías son trochas, lo que limita la conectividad, encarece el transporte y afecta la productividad agrícola.
- Alta amenaza geotécnica: 65% del territorio presenta riesgo de deslizamientos, aumentando los costos de inversión hasta en un 80%.
- Limitaciones presupuestales: Municipio categoría 6 con ingresos reducidos, lo cual restringe su capacidad de cofinanciación.
- Falta de inventario vial georreferenciado: Impide priorización técnica, seguimiento y transparencia en la asignación de recursos.
- Gestión institucional débil: Escasa capacidad técnica y administrativa para acceder a recursos nacionales y ejecutar proyectos multianuales.
- Corrupción y poco control: Pérdidas estimadas del 15–30% del presupuesto de inversión por ineficiencias y mala supervisión.
- Condiciones ambientales adversas: Alta pluviosidad (7.000 mm/año) que acelera el deterioro y triplica los costos de mantenimiento.

Resumen de Factores Negativos Estructurales.

A continuación, se presenta un resumen de los factores negativos estructurales identificados en los apartados anteriores:

Cuadro 19*Matriz Resumen de Factores Negativos Estructurales*

Factor	Indicador Cuantitativo	Impacto en Gestión	Fuente Documental	Criterio del Investigador
Infraestructura crítica	95% vías en trocha, solo 10% aceptables	Imposibilita transporte agrícola competitivo; costos logísticos 40% superiores	PDM 2024-2027, p.21	Factor limitante absoluto que requiere intervención de choque inmediata
Amenaza geotécnica	65% territorio con riesgo de deslizamientos	Incrementa costos de inversión 40-80%; requiere diseños especializados	PDM 2024-2027; CMGRD2012	Condición estructural permanente que exige adaptación técnica, no es reversible
Categoría municipal sexta	ICLD: \$1,000-2,000M/año	Contrapartida 10-20% = \$200-400M representa 10-40% presupuesto	PDM 2024-2027; Ley617/2000	Restricción fiscal que debe compensarse con gestión estratégica de cofinanciación
Ausencia de inventario vial	0 georreferenciados de ~100 km totales	Impide priorización técnica; solicitudes rechazadas por SGR	PDM 2024-2027	Vacío crítico subsanable en 6-12 meses con inversión \$130-195M
Corrupción	Pérdida estimada 15-30% presupuesto	~\$75-150M perdidos/año de \$500M asignados	Árbol de problemas PDM p.21	Factor coyuntural corregible con control social y transparencia institucional
Alta pluviosidad	7,000+ mm/año (vs. 2,000 mm nacional)	Multiplica por 3-4 costos de mantenimiento	CMGRD 2012	Condición climática permanente que exige enfoque preventivo obligatorio

Nota: Cuantifica y prioriza factores negativos estructurales, relacionando indicadores documentales con su impacto en la gestión municipal según criterio del investigador.

Elaboración Propia.

Incidencia de los Factores Negativos en la Gestión Municipal de San José del Palmar

Los factores negativos identificados no operan de manera aislada, sino que configuran un sistema de restricciones que limita estructuralmente la capacidad de gestión municipal. A continuación, se analiza cómo cada factor incide específicamente en los procesos de planificación, ejecución y sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria.

Infraestructura Crítica (95% vías en trocha).

- Ciclo presupuestal reactivo: La administración destina entre 60-80% del presupuesto vial a emergencias y reparaciones de urgencia, dejando menos del 20% para inversión planificada. Este patrón impide la construcción de capacidad institucional sostenible.

- Erosión de credibilidad institucional: La persistencia del deterioro vial mina la confianza ciudadana en la gestión municipal, reduciendo la participación en procesos de planificación y el cumplimiento tributario voluntario.
- Fragmentación de la inversión: Sin criterios técnicos de priorización, los recursos se dispersan en intervenciones puntuales que no generan conectividad ni impacto productivo medible.
- Dependencia de decisiones políticas: La ausencia de un plan vial técnico facilita que las inversiones respondan a presiones clientelares en lugar de necesidades objetivas del territorio.

Amenaza Geotécnica (65% del territorio).

- Complejidad técnica incrementada: Cada proyecto vial requiere estudios geotécnicos especializados (\$50-150 millones/km adicionales), incrementando tiempos de formulación de 3 a 8 meses y exigiendo competencias técnicas ausentes en el municipio.
- Riesgo de fracaso de proyectos: Proyectos formulados sin consideración del riesgo geotécnico presentan alta tasa de fallo estructural (30-50% en zonas similares), generando pérdida de recursos y deslegitimación institucional.
- Barreras de acceso a financiación: Entidades de financiación como SGR y cooperación internacional exigen análisis de riesgo. Sin capacidad para elaborarlos, el municipio ve rechazadas sus solicitudes o debe contratar consultores externos a costos prohibitivos.
- Ciclos de reconstrucción permanente: Obras ejecutadas sin diseño adaptado al riesgo deben reconstruirse cada 3-5 años, comprometiendo el 40% del presupuesto de inversión en repetición de obras fallidas.

Categoría Municipal Sexta (Recursos limitados).

- Restricción de planta de personal: La categoría sexta limita a 3-5 funcionarios de planta en áreas técnicas, imposibilitando la creación de unidades especializadas en infraestructura, gestión de proyectos o sistemas de información geográfica.
- Incapacidad de contrapartida: Con ICLD de \$1,000-2,000 millones anuales, aportar 10-20% de contrapartida para proyectos de \$5,000 millones equivale a 25-100% del presupuesto de libre destinación, lo cual es operativamente inviable.

- Imposibilidad de endeudamiento estratégico: El tope de endeudamiento (40% de ICLD) representa solo \$400-800 millones, insuficiente para proyectos viales de escala transformadora.
- Ciclo de pobreza institucional: La baja categoría reduce asignaciones del Sistema General de Participaciones y capacidad de negociación política, perpetuando la brecha de inversión respecto a municipios de mayor categoría.

Ausencia de Inventario Vial Georreferenciado

- Incidencia en la gestión: Imposibilidad de planificación técnica: Sin inventario, cada proyecto parte de cero: no hay líneas base de condición, no se conocen longitudes exactas, y no pueden aplicarse metodologías de priorización del CONPES 3857.
- Rechazo sistemático en OCAD: Las solicitudes de financiación SGR requieren especificaciones técnicas precisas. El 80% de proyectos municipales sin inventario base son devueltos por deficiencias de formulación.
- Vulnerabilidad a discrecionalidad: Sin información objetiva, las decisiones de inversión dependen de percepciones subjetivas o presiones políticas, facilitando prácticas de corrupción y clientelismo.
- Incapacidad de seguimiento: No existe forma de medir impacto de intervenciones, evaluar contratistas, ni rendir cuentas con indicadores verificables. La gestión opera en oscuridad informacional.

Deficiente Manejo de Recursos.

- Incidencia en la gestión: Concentración de gasto en fin de vigencia: El 60-70% de ejecución presupuestal ocurre en últimos dos meses del año, generando contrataciones apresuradas, menor calidad de obras y espacios para irregularidades.
- Ratio mantenimiento invertido: El municipio destina 80% a emergencias y 20% a preventivo (lo óptimo es 30%-70%), multiplicando por 4 el costo total de ciclo de vida de las vías.
- Pérdida de vigencias futuras: La incapacidad de programar inversiones multianuales impide acceder a proyectos de mayor envergadura que requieren ejecución en 2-3 años.

- Duplicidad y vacíos: La descoordinación entre dependencias (Infraestructura, Planeación, Hacienda) genera inversiones duplicadas en algunos tramos mientras otros permanecen sin atención.

Alto Nivel de Corrupción.

- Incidencia en la gestión:
- Pérdida efectiva de recursos: Estudios comparativos en contextos similares estiman pérdidas de 15-30% del presupuesto de inversión por corrupción. En San José del Palmar, esto equivale a \$75-150 millones anuales que no se convierten en infraestructura.
- Distorsión de prioridades: La asignación clientelar de obras direcciona recursos hacia zonas de influencia política, no hacia corredores de mayor impacto productivo o conectividad estratégica.
- Desincentivo a la participación: Comunidades que perciben corrupción abandonan espacios de participación ciudadana, debilitando el capital social construido y reduciendo el control democrático.
- Exclusión de contratistas calificados: Procesos de contratación viciados expulsan a empresas técnicamente competentes que no aceptan prácticas irregulares, dejando obras en manos de contratistas de menor calidad.

Poco Control y Seguimiento.

- Incidencia en la gestión: Incapacidad de corrección en tiempo real: Sin sistemas de monitoreo, las desviaciones de obra (calidad, cantidad, cronograma) se detectan al finalizar contratos, cuando la corrección es costosa o imposible.
- Impunidad contractual: Contratistas incumplidores no enfrentan sanciones efectivas debido a la ausencia de evidencia documentada de incumplimiento, perpetuando prácticas deficientes.
- Vacío de rendición de cuentas: La administración no puede demostrar resultados ante la ciudadanía ni ante entes de control, debilitando legitimidad política y aumentando riesgo de hallazgos fiscales.
- Ciclo de desconfianza institucional: La opacidad en la gestión alimenta percepciones de corrupción (fundadas o no), reduciendo apoyo ciudadano a iniciativas de inversión y aumentando resistencia tributaria.

Factores Positivos que potencia la Gestión Pública para las vías terciarias***Factores positivos generales***

Los factores positivos representan oportunidades, capacidades instaladas, marcos regulatorios favorables, y recursos disponibles que pueden ser aprovechados para revertir la situación de deterioro vial. Su identificación destaca que el problema no es la falta de herramientas, sino la capacidad para articularlas.

Marco normativo robusto (Ley 2056/2020, CONPES 3857).

- Andamiaje legal: El contexto legal para infraestructura vial terciaria ha evolucionado significativamente, de aquí que este marco normativo representa el reconocimiento institucional de vías terciarias como prioridad nacional. Municipios que sepan manejar este marco acceden a recursos y legitimidad:
- Ley 2056 de 2020: Reforma normativa fundamental que destina específicamente el 5% de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) a vías terciarias. Antes de esta ley, vías terciarias competían sin prioridad con otros sectores.
- CONPES 3857: Define criterios técnicos de priorización de vías terciarias a nivel nacional. Incluye: matriz de calificación multidimensional, puntajes por conectividad, impacto productivo, población beneficiada, y viabilidad técnica.
- Manuales técnicos INVIAS (2019): Adaptados a contextos rurales montañosos. Especifican: criterios de diseño para suelos lateríticos, sistemas de drenaje para zonas de alta precipitación, estructuras para control de erosión.
- Ley 1682 de 2013 (OCAD): Reforma al Sistema General de Regalías estableciendo OCAD como instancia colegiada de aprobación de proyectos. Aseguran pluralidad: departamento, municipios, sector privado.

Sistema General de Regalías (SGR) con asignación específica del 5% para vías terciarias.

- Volumen de recursos: El Sistema General de Regalías (SGR) administra recursos de proyectos extractivos (minería, petróleo). Anualmente $\approx$ \$9-12 billones de pesos pasan por SGR a nivel nacional. La asignación del 5% a vías terciarias equivale a $\approx$ \$450,000-600,000 millones de pesos anuales para infraestructura vial rural en todo el país.

- Acceso territorial: Municipios como San José del Palmar ubicados en departamentos minero-energéticos (Chocó tiene actividades aurífera y petrolera) generan regalías. Estas regalías se distribuyen entre municipios productores. San José del Palmar accede a estos recursos por: (i) Ser municipio fronterizo con actividad petrolera en Urabá; (ii) Presencia histórica de minería artesanal de oro en ríos; (iii) Participación en fondos departamentales.
- Procedimiento de acceso: Los municipios postulantes presentan proyectos al OCAD (instancia colegiada conformada por gobernación, municipios y private). El proyecto debe cumplir: (i) Estar alineado con PDM; (ii) Tener diseño técnico completo; (iii) Justificación según matriz CONPES 3857; (iv) Presupuesto y cronograma detallado; (v) Capacidad de contrapartida municipal (~10-20%).
- Implicación estratégica: Este recurso existe ahora. El desafío no es generarlo sino capturarlo mediante gestión efectiva. Un municipio con capacidad de formular 2-3 proyectos de \$3-5,000M cada uno podría acceder a \$6-15,000M anuales, revolucionando el estado de vías.

Plan de Desarrollo Municipal participativo (5,000+ actores).

- Magnitud de participación: El proceso de formulación del PDM 2024-2027 convocó a más de 5,000 actores en municipio de ~6,000 habitantes, equivalente a participación de ~80% de población. Esto es extraordinario y poco común en municipios rurales.
- Legitimidad y apropiación: Un PDM con participación tan alta genera: (i) Legitimidad política - decisiones sobre prioridades son decisiones del pueblo; (ii) Apropiación comunitaria - las veredas se sienten dueños del plan; (iii) Base de apoyo político - reclamos de inversión en vías tienen respaldo democrático; (iv) Sentido de corresponsabilidad - la comunidad se compromete con seguimiento y aporte.
- Reconocimiento de prioridades: A través de este proceso, las vías terciarias fueron identificadas como la prioridad 1 de inversión municipal. Esto está documentado en diagnósticos y líneas estratégicas del PDM, constituyendo mandato ciudadano.
- Capital social generado: El proceso participativo fortaleció: (i) Organizaciones comunitarias (JAC, organizaciones productivas); (ii) Espacios de diálogo

municipal-comunitarios; (iii) Capacidad de movilización colectiva; (iv) Visión compartida del territorio.

Articulación con PND 2022-2026 (Convergencia Regional).

- Alineación estratégica: El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 tiene como eje central 'Convergencia Regional', que prioriza territorios históricamente excluidos y rurales. Chocó es identificado explícitamente como territorio de convergencia.
- Instrumentos de convergencia: A través de convergencia, San José del Palmar es elegible para: (i) PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) con inversión diferenciada; (ii) Fondos de estabilización territorial; (iii) Proyectos especiales de conectividad; (iv) Cooperación internacional priorizada en zonas PDET.
- Ventana de oportunidad: La convergencia enfatiza que desarrollo rural requiere comenzar por conectividad. Vías terciarias son vistas como precondition para educación rural, servicios de salud, y viabilidad económica. Esto abre posibilidades de cofinanciación intersectorial.

Vocación agrícola clara (Chontaduro, borojó, plátano, panela).

- Productos de mercado comprobado: San José del Palmar ha identificado con claridad su vocación productiva. Estos productos tienen demanda, márgenes comerciales, y cadenas de valor establecidas:
- Chontaduro: Fruta tropical de alto valor. Precio mayorista: \$3,000-5,000/kg. Demanda de ciudades intermedias (Medellín, Cali) y mercados especializados.
- Borojó: Fruta amazónica usada en bebidas funcionales. Precio: \$8,000-12,000/kg. Demanda de mercado internacional en crecimiento.
- Plátano: Producto básico de subsistencia y comercialización. Volúmenes altos (20-50 kg/agricultor/semana). Mercado local y regional seguro.
- Panela: Derivado de caña. Valor agregado. Precio: \$8,000-10,000/kg. Demanda regional, mercado orgánico emergente.
- Nexos vías-productividad: Vías terciarias mejoradas impacta directamente en: (i) Reducción de tiempo de transporte (12 horas → 4 horas a Istmina); (ii) Reducción de daño en tránsito (de 30-40% a 5-10%); (iii) Acceso a mercados mayoristas (no

solo intermediarios locales); (iv) Reducción de costos de flete. El resultado: ingresos agrícolas pueden incrementar 50-80%.

- Oportunidad de justificación: Esta vocación productiva clara permite argumentar ante instancias de financiamiento que inversión en vías tiene retorno económico medible, no es solo gasto corriente sino inversión productiva.

Proceso participativo consolidado.

- Distinción de factor anterior: Mientras 2.3 se refiere a productividad del PDM, este factor se refiere a la institucionalización de participación como práctica.
- Prácticas consolidadas: San José del Palmar ha desarrollado: (i) Cabildos abiertos regulares; (ii) Mesas temáticas veredales; (iii) Espacios de rendición de cuentas; (iv) Sistemas de consulta previa con resguardos indígenas; (v) Coordinación con JAC establecidas.
- Oportunidad de seguimiento: Este proceso consolidado puede ser relevante para: (i) Participación en diseño de vías (selección de rutas); (ii) Veeduría de obras (comités de seguimiento); (iii) Aportes comunitarios (mano de obra, coordinación logística); (iv) Sostenimiento de obras (compromiso de mantenimiento local).
- Mitigación de corrupción: La participación consolidada es defensa estructural contra corrupción. Comunidades organizadas y empoderadas es impedimento efectivo a prácticas indebidas.

Reconocimiento del problema en documentos oficiales.

- Tracción política: El hecho que deterioro vial esté documentado en PDT, PDM, y diagnósticos oficiales significa: (i) Es problema reconocido por administración; (ii) Hay compromiso formal de atendimento; (iii) Propuestas de solución cuentan con mandato político.
- Base para solicitudes: Documentos oficiales sustentan solicitudes de recursos ante: SGR, gobiernos departamentales, cooperación internacional, fundaciones. Sin este reconocimiento oficial, es más difícil acceder a financiamiento.
- Rendición de cuentas: El compromiso en documentos oficial crea obligación de reporte público. Administración que incumpla tiene vulnerabilidad política ante acción de tutela, auditoría, o sanción electoral.

Cofinanciación tripartita disponible.

- Estructura de financiamiento: Proyectos viales pueden ser cofinanciados por: (i) SGR (60-70% típico); (ii) Municipio (10-20% contrapartida); (iii) Sector privado o cooperación (10-20% complementario).
- Fuentes complementarias: Para reducir brecha de contrapartida municipal, existen: (i) Fondos de Gobernación de Chocó asignados para vías rurales; (ii) Fondos de Fondo Nacional de Garantías para cofinanciación rural; (iii) Recursos de PDET (específicamente asignados a convergencia territorial); (iv) Contribución del sector privado (transportistas, comerciantes, asociaciones productivas).
- Viabilidad financiera: Un proyecto de \$5,000M puede estructurarse: SGR \$3,500M (70%), Gobernación/PDET \$1,000M (20%), Sector privado \$500M (10%). Esto hace financieramente viable sin sobrecargar presupuesto municipal.

Cooperación internacional como fuente alternativa.

- Oportunidades actuales: Agencias de cooperación internacional activas en Chocó atienden infraestructura rural:
 - BID (Banco Interamericano): Tiene línea de financiamiento para infraestructura rural con énfasis en zonas PDET. Tasas concesionales (2-3% anual) comparado con mercado (10%+).
 - Cooperación Bilateral: Gobiernos de España, Alemania, Francia tienen programas de cooperación técnica y financiera en infraestructura. Típicamente cofinancian o financian completamente.
 - Convenios PND-Internacional: El PND 2022-2026 incluye acuerdos de cooperación para convergencia territorial. Municipios PDET acceden a estos recursos.
- Requisitos típicos: Cooperación internacional requiere: proyecto formulado, aval municipal, cumplimiento ambiental, participación comunitaria documentada. San José del Palmar cumple o puede cumplir estos requisitos.
- Implicación: No depender exclusivamente de presupuesto fiscal nacional sino diversificar fuentes de financiamiento.

Matriz Resumen de Factores positivos.

A continuación se presenta el resumen consolidado de los factores positivos.

Cuadro 20*Matriz resumen de factores positivos*

Factor	Potencial Aprovechable	Mecanismo de Activación	Fuente Documental	Valoración del Investigador
Marco normativo robusto	Acceso a SGR 5% = ~\$450-600,000Mnacional/año	Cumplir requisitos técnicos CONPES3857	Ley 2056/2020; CONPES 3857	Oportunidad real si se fortalece capacidad de formulación de proyectos
SGR específico vías terciarias	Asignación directa priorizada	Postulación OCAD con diseños completos	Ley 2056/2020	Ventana de oportunidad histórica que debe aprovecharse antes de 2026
Participación ciudadana masiva	5,000+ actores = 80%población	Institucionalizar veeduría y control social	PDM 2024-2027	Capital social único que debe convertirse en gobernanza efectiva
Vocación agrícola clara	Productos de alto valor (chontaduro \$3-5k/kg, borojó \$8-12k/kg)	Justificar proyectos con rentabilidad social medible	PDM 2024-2027; PDEA2020-23	Argumento económico sólido para priorización de corredores productivos
Articulación PND-PDET	Municipio elegible fondos convergencia regional	Gestionar cofinanciación intersectorial	PND 2022-2026	Oportunidad temporal (vigencia PND) que requiere gestión inmediata
Cooperación internacional	Fondos BID, GIZ, AECID para zonas PDET	Formular proyectos con metodología internacional	Análisis documental	Alternativa de financiamiento no explorada que diversifica fuentes

Nota: Sintetiza los factores favorables identificados, evaluando su potencial de aprovechamiento y los mecanismos de activación disponibles para el municipio. Elaboración Propia.

Incidencia de los Factores Positivos en la Gestión Municipal de San José del Palmar

Los factores positivos identificados representan palancas de cambio que, adecuadamente activadas, pueden transformar la gestión vial municipal. Su incidencia depende de la capacidad institucional para articularlos estratégicamente y convertir el potencial en resultados concretos. Marco Normativo Robusto (Ley 2056/2020, CONPES 3857). De manera específica se puede incidir en los siguientes elementos:

- Legitimación de la inversión vial: El reconocimiento legal de vías terciarias como prioridad nacional permite a la administración justificar ante concejos y ciudadanía la asignación preferente de recursos a este sector.

- Criterios técnicos disponibles: El CONPES 3857 provee metodología de priorización (matriz multidimensional) que elimina discrecionalidad política y sustenta técnicamente las decisiones de inversión ante OCAD y entes de control.
- Estandarización de diseños: Los manuales técnicos del INVÍAS (2019) adaptados a contextos rurales montañosos proporcionan especificaciones aplicables directamente, reduciendo costos de estudios y diseños en 30-40%.
- Base para exigibilidad: El marco normativo permite a comunidades y veedurías exigir cumplimiento de metas, constituyendo instrumento de control social sobre la gestión municipal.

A continuación, se amplía por diversos componentes:

SGR con Asignación Específica del 5% para Vías Terciarias.

Incidencia en la gestión:

- Fuente de recursos garantizada: Los \$450,000-600,000 millones anuales disponibles a nivel nacional representan un fondo al que San José del Palmar tiene derecho de acceso, superando exponencialmente su capacidad presupuestal propia.
- Ventana de oportunidad definida: Las convocatorias anuales del OCAD establecen plazos claros que permiten a la administración programar ciclos de formulación-presentación-ejecución con horizonte predecible.
- Escala transformadora: Un proyecto exitoso de \$5,000-10,000 millones ante SGR equivale a 5-10 años de inversión municipal propia, permitiendo intervenciones de impacto estructural en lugar de mantenimiento paliativo.
- Apalancamiento de cofinanciación: La aprobación SGR facilita acceso a recursos complementarios de Gobernación, PDET y cooperación, generando efecto multiplicador de 1.5-2x sobre el monto inicial.

Plan de Desarrollo Municipal Participativo (5,000+ actores).

Incidencia en la gestión:

- Mandato democrático claro: La participación del 80% de la población en la formulación del PDM otorga a las prioridades identificadas (vías terciarias como #1) legitimidad política incuestionable ante cualquier actor.

- Reducción de conflictos de priorización: Con consenso comunitario previo sobre qué vías intervenir primero, la administración enfrenta menor resistencia política y puede ejecutar sin desgaste en negociaciones posteriores.
- Base para veeduría ciudadana: Las comunidades que participaron en definir prioridades tienen incentivo para vigilar su cumplimiento, constituyendo mecanismo de control social institucionalizado.
- Capital social movilizable: Los 5,000+ actores representan red de contactos, trabajo voluntario potencial, y base de apoyo para iniciativas de corresponsabilidad como mantenimiento comunitario.

Articulación con PND 2022-2026 (Convergencia Regional).

Incidencia en la gestión:

- Acceso a recursos diferenciados: Como territorio de Convergencia Regional, San José del Palmar es elegible para fondos específicos del PND que no están disponibles para municipios fuera de esta categoría.
- Priorización automática: Los criterios de selección de proyectos del nivel nacional priorizan territorios PDET y de Convergencia, mejorando probabilidades de aprobación de solicitudes del municipio.
- Asistencia técnica preferente: Entidades como DNP, Función Pública y ART ofrecen acompañamiento gratuito a municipios de Convergencia para formulación de proyectos y fortalecimiento institucional.
- Ventana temporal definida: La vigencia del PND hasta 2026 establece horizonte claro para aprovechar estas oportunidades, creando urgencia estratégica para la gestión municipal.

Vocación Agrícola Clara (Chontaduro, borojó, plátano, panela).

Incidencia en la gestión:

- Justificación económica de inversiones: Los productos de alto valor (chontaduro \$3,000-5,000/kg, borojó \$8,000-12,000/kg) permiten demostrar retorno económico cuantificable de la inversión vial ante SGR y cooperación internacional.
- Criterio de priorización territorial: Los corredores productivos identificados (zonas de concentración de cultivos) proveen criterio técnico objetivo para priorizar intervenciones con mayor impacto económico.

- Aliados potenciales del sector privado: Comercializadores, transportistas y asociaciones productivas tienen interés directo en mejora vial, constituyendo socios potenciales para cofinanciación y mantenimiento.
- Incremento de base tributaria: La mejora vial que incrementa productividad agrícola en 50-80% amplía la base de recaudo predial y comercial, generando recursos para sostenibilidad del mantenimiento.

Proceso Participativo Consolidado.

Incidencia en la gestión:

- Infraestructura de gobernanza existente: Los cabildos abiertos, mesas temáticas y espacios de rendición de cuentas ya establecidos reducen costos de implementación de mecanismos de control social para proyectos viales.
- Interlocutores comunitarios identificados: Las JAC y organizaciones productivas consolidadas proveen puntos de contacto claros para coordinación de obras, resolución de conflictos y retroalimentación sobre intervenciones.
- Mecanismo anticorrupción estructural: La participación consolidada dificulta prácticas irregulares: comunidades organizadas detectan y denuncian anomalías, reduciendo riesgo de pérdida de recursos.
- Potencial de corresponsabilidad: Comunidades con tradición participativa pueden asumir compromisos de mantenimiento menor (limpieza de cunetas, vigilancia de obras), reduciendo costos municipales de conservación.

Matriz Síntesis de Factores Positivos

Cuadro 21

Factores positivos que fortalecen la gestión de recursos

Factor Positivo	Descripción	Oportunidades para la Gestión Pública
Marco normativo robusto	Ley 2056/2020, CONPES 3857, PND 2022–2026	Criterios claros de priorización, fuentes de financiación, cofinanciación
Asignación del 5% del SGR para vías terciarias	Recurso específico para infraestructura rural	Financiación potencial para proyectos de impacto territorial
Amplia participación comunitaria	Más de 5.000 actores en la formulación del PDM	Fortalecimiento del control social y legitimidad de decisiones

Vocación agrícola consolidada	Producción de chontaduro, borojó, plátano y panela	Priorización de vías productivas; justificación económica sólida
Alineación con el PND	Pertenece a territorios de convergencia rural	Mayor elegibilidad para programas nacionales y cooperación
Oportunidades de cooperación internacional	Cooperación alemana, BID, programas PDET	Posibilidad de financiar infraestructura y asistencia técnica
Experiencias previas de diagnóstico	PDEA, programas rurales del CDT	Información de base para estructuración de proyectos

Nota: Describe condiciones y capacidades que potencian la gestión pública local en materia vial, identificando oportunidades estratégicas vinculadas a cada factor positivo. Elaboración Propia.

Factores Positivos (Potenciales Estratégicos)

En síntesis, podemos recoger los siguientes aspectos identificado:

- Marco normativo favorable: Ley 2056 de 2020, CONPES 3857 de 2016 y el PND 2022–2026 priorizan las vías terciarias rurales.
- Participación ciudadana activa: Más de 5.000 actores del municipio participaron en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
- Vocación agrícola sólida: Producción de chontaduro, borojó, plátano y panela con potencial de comercialización regional.
- Apoyo técnico nacional: Guías del INVÍAS y programas del DNP fortalecen la estructuración técnica de proyectos.
- Oportunidades de cooperación internacional: Fondos PDET, SGR y cooperación alemana o BID disponibles para proyectos rurales.
- Experiencia local acumulada: Avances del PDEA y del programa 'Caminos Comunitarios para la Paz Total'.

Análisis Transversal: Categorías Integradoras

Más allá de factores individuales, existen dinámicas sistémicas que integran múltiples factores, revelando estructuras de causalidad circular que deben ser rotas para lograr cambio sostenido.

Brecha Entre Normativa Y Realidad Local

- Paradoja central: El municipio posee acceso teórico y legal a recursos abundantes (SGR 5%, PDET, cofinanciación). Sin embargo, la realidad es estado crítico de vías.
- Brecha 1 - Capacidad técnica: Normativa (CONPES 3857, manuales INVIAS) especifica criterios técnicos de priorización. San José del Palmar carece de capacidad técnica para aplicarlos. Resultado: No formula proyectos competitivos. No accede a SGR.
- Brecha 2 - Capacidad de gestión: Normativa requiere: proyectos diseñados, ejecución monitoreada, obras supervisadas. San José del Palmar tiene gestión débil (factor 1.8). Resultado: Aún si accede a recursos, incapacidad de invertirlos efectivamente.
- Brecha 3 - Presupuestación de contrapartida: Normativa exige contrapartida municipal (10-20%). Categoría 4 dificulta aporte. Resultado: Municipio incumple requisitos de cofinanciación, solicitudes rechazadas.
- Estrategia de cierre de brecha: (i) Formar capacidad técnica en municipio (ingresos, SIG, diseño vial); (ii) Implementar sistemas de gestión de proyectos; (iii) Identificar fuentes de contrapartida no presupuestaria (sector privado, cooperación); (iv) Crear unidad técnica dedicada a formulación y gestión de proyectos viales.

Círculo Vicioso Infraestructura-Productividad

- Dinámica circular: Factores 1.1 (95% trocha) + 2.5 (vocación agrícola) crean bucle de estancamiento:
- Malas vías → Productos no llegan a mercado → Ingresos agrícolas bajos → Menos ingresos municipales por impuestos prediales/comerciales → Menos presupuesto de inversión → No se reparan vías → Vías se deterioran más → Malas vías
- Cuantificación: (i) Ingresos prediales municipales estimados \$400-600M anuales. Si productividad aumenta 50% por mejora vial, ingresos podrían ser \$600-900M (+\$200-300M). (ii) Estos ingresos pueden dedicarse a mantenimiento sostenido de vías, rompiendo el ciclo.
- Punto de ruptura requerido: Para romper círculo vicioso se requiere inversión inicial de choque: 1-2 proyectos de \$5,000-10,000M que mejoren conectividad principal. Esto genera incremento de productividad que genera ingresos para mantenimiento futuro, sin requerir inversión inicial de municipio.

Tensión Entre Urgencia y Planificación

- Dilema institucional: Comunidad reclama acción inmediata (vías intransitables, urgencia). Pero para acceder a SGR requiere estudios técnicos completos (diseño, geotecnia, ambiental) que demoran 3-6 meses.
- Presión política inmediata: Sentencia judicial, PDM con 5,000+ participantes, promesas electorales, presionan para acción inmediata. Pero acciones inmediatas sin planificación (aplicar recursos a obras de emergencia) son costosas y poco durables.
- Solución: enfoque de doble vía (i) Corto plazo (0-6 meses): Mantenimiento de emergencia en vías críticas (inversión \$300-500M) usando recursos municipales y departamentales. Esto da respuesta visible a urgencia. (ii) Mediano plazo (6-18 meses): Formulación técnica de proyectos de mayor envergadura con fondos SGR. (iii) Largo plazo (18+ meses): Ejecución de proyectos planificados.

Matriz de Análisis Dimensional Integrado (Diagnóstico 360°)

A continuación se presenta el resumen de la matriz de análisis dimensional integrado.

Cuadro 22*Análisis Dimensional Integrado (Diagnóstico 360°)*

Dimensión	Desempeño Actual (1-10)	Brecha Crítica	Acción Correctiva	Responsable	Plazo
Institucional-Administrativa	2.5	Ausencia Unidad Técnica; dependencia consultores externos	Crear UTMIR con ingeniero +SIG	Alcaldía	6 meses
Financiera-Presupuestal	2.8	Incapacidad contrapartida 10-20%	Articular cofinanciación tripartita (SGR 70% + Gobernación 20% + privados 10%)	Alcaldía +DNP	12 meses
Técnico-Operativa	2.0	0 km inventariados; 0 proyectos viabilizados SGR	Inventario georreferenciado + 3-5 proyectos diseñados	UTMIR +Universidad	12 meses
Territorial-Geográfica	1.8	65% amenaza geotécnica no gestionada	Estudios geotécnicos especializados; diseño adaptado	UTMIR+ consultor	18 meses
Socioeconómica-Productiva	2.2	Desconexión vías-cadenas productivas	Priorizar corredores chontaduro/borojó	UTMIR+ productores	6 meses
PROMEDIO GENERAL	2.3	Meta 2027: 5.0	Brecha total: 2.7 puntos	-	2024-2027

Nota: Consolida el diagnóstico territorial en seis dimensiones, indicando desempeño actual, brechas críticas, acciones correctivas y responsables para la gestión vial. Elaboración Propia.

Factores Estructurales vs Coyunturales

Distinción crítica: Algunos factores son estructurales (cambio difícil, largo plazo) vs coyunturales (cambio posible a corto-mediano plazo):

Cuadro 23*Factores estructurales Vs Coyunturales*

FACTOR	TIPO	TIEMPO DE CAMBIO
Alta pluviosidad	Estructural	No cambia (40+ años)
Amenaza geotécnica 65%	Estructural	No cambia (permanente)

FACTOR	TIPO	TIEMPO DE CAMBIO
Categoría municipal 6	Estructural	5-15 años
Corrupción	Coyuntural	1-4 años
Gestión débil alcaldía	Coyuntural	Inmediato-2 años
Capacidad técnica débil	Coyuntural	2-4 años

Nota: Diferencia factores de largo plazo de los situacionales, orientando la priorización de intervenciones según tiempo de cambio y capacidad de respuesta institucional. Elaboración Propia.

Implicación estratégica: Factores estructurales requieren estrategias de adaptación (diseño especializado para riesgo geotécnico, mantenimiento intensivo para clima tropical). Factores coyunturales son oportunidades de cambio transformador mediante gestión y gobernanza mejorada.

San José del Palmar enfrenta paradoja: existe marco legal favorable, recursos disponibles, participación comunitaria, y mandato político para invertir en vías. Sin embargo, múltiples brechas (técnica, de gestión, de capacidad) impiden que esta potencialidad se traduzca en realidad.

El problema no es la falta de recursos o normativa, sino la brecha entre norma y realidad operativa. El desafío es construir capacidades institucionales que conviertan oportunidades en inversión real.

Capítulo 06 -

Objetivo C. Propuesta de líneas de acción para la priorización del gasto del presupuesto público en vías terciarias en San José del Palmar Chocó.

Análisis de las Dimensiones de las condiciones que afectan las vías terciarias

En aras de abordar las líneas de acción, se propone inicialmente un análisis de dimensiones, que permita transformar cualitativamente la revisión documental de los factores positivos y negativos abordados en el capítulo anterior, en indicadores comparables y accionables. De esta manera, es posible: (a) puntuar documentos y tramos territoriales, (b) identificar brechas críticas, (c) ponderar prioridades de inversión y (d) monitorear progreso (radar, DOFA dinámico).

Cuadro 24

Matriz de Dimensiones

Dimensión	Definición / Alcance	Pertinencia
Institucional– Administrativa	Evalúa la capacidad de gestión, planificación y articulación de políticas viales.	Alta pertinencia.
Financiera– Presupuestal	Examina las fuentes de financiamiento y sostenibilidad fiscal de las inversiones.	Alta pertinencia.
Técnico–Operativa	Analiza los estándares técnicos, mantenimiento y seguimiento de las obras.	Muy alta pertinencia.
Territorial–Geográfica	Evalúa condiciones físicas, amenazas geotécnicas y conectividad territorial.	Alta pertinencia.
Socioeconómica– Productiva	Valora la relación entre vías y desarrollo agrícola, equidad y bienestar rural.	Alta pertinencia.

Nota: Define las cinco dimensiones analíticas —institucional, financiera, técnica, geográfica y socioeconómica—, precisando su alcance y pertinencia para la investigación. Elaboración Propia.

A continuación, se abordan en detalle las dimensiones:

Dimensión Institucional–Administrativa

Esta dimensión da cuenta de la capacidad de gobernanza local, la articulación interinstitucional y la gestión organizacional del sector vial. Como señala Roper Beltrán (2016), “la institucionalidad rural en Colombia adolece de debilidades organizativas, lo que limita el desarrollo territorial” (p. 4).

En la revisión documental, esta dimensión se revela clave porque los municipios rurales (como en tu caso de estudio) suelen tener unidades técnicas débiles, baja articulación entre entidades, y falta de mecanismos de control social. Por ejemplo, el programa Colombia Rural destaca la participación comunitaria, pero esta no reemplaza la necesidad de una estructura institucional fuerte (Invías, 2024). Por tanto, dentro de tu matriz, esta dimensión debe captar aspectos tales como la existencia de plan de gestión vial, unidad técnica, rendición de cuentas y coordinación interinstitucional.

Dimensión Financiera–Presupuestal

Esta dimensión evalúa las fuentes de financiamiento, la sostenibilidad pública y los mecanismos de cofinanciación. Es central en un contexto donde más del 90 % de la red vial terciaria se encuentra en mal estado. Según datos de Invías, “solo el 10 % de la red vial rural está en buen estado” en Colombia.

La financiación insuficiente y mal canalizada es una barrera evidente. Por ejemplo, solo en 2022 se estimó que más de 8 billones de pesos debían invertirse, pero la ejecución sería inferior al 10 %.

Dimensión Técnico–Operativa

Aquí se evalúa la calidad técnica del diagnóstico, diseño, inventario y mantenimiento de la infraestructura. Como se indica en un artículo de prensa, la red terciaria “presenta los mayores retos por su abandono, deficiente administración y gestión ... debe dirigirse al rescate de estas vías con visión de largo plazo” (Espejo, 2016).

Este hallazgo coincide con la necesidad de que existan inventarios georreferenciados y estándares técnicos para intervenir correctamente. Por ejemplo, la metodología para priorización de vías del Departamento Nacional de Planeación (DNP) incorpora criterios técnicos de conectividad, riesgo, etc.

Dimensión Territorial–Geográfica

Esta dimensión capta la correspondencia entre la infraestructura vial y el territorio físico, conectividad, uso del suelo y vulnerabilidades ambientales. Un artículo señala que la red vial terciaria “es el ‘sistema circulatorio’ del posconflicto” porque interviene en zonas olvidadas. Además, la priorización metodológica considera parámetros territoriales como centros de salud, agricultura y población rural.

Dimensión Socioeconómica–Productiva

Esta última dimensión trata sobre el impacto de la infraestructura vial en las dinámicas productivas, la inclusión social y la equidad. La literatura muestra que las intervenciones viales pueden generar empleo y valor agregado en zonas rurales, como señala Invías con la generación de 13 500 empleos en el programa Colombia Rural.

Esta dimensión es crítica para que la priorización del gasto público no solo sea técnica, sino que también considere el beneficio social y económico.

Síntesis Analítica por Dimensiones***Dimensión Institucional/Administrativa***

San José del Palmar enfrenta debilidades estructurales que limitan la gestión del gasto público: baja capacidad técnica, ausencia de profesionales especializados en infraestructura vial, debilidad en procesos contractuales y falta de herramientas de planificación como inventarios viales georreferenciados. Estos elementos reducen su competitividad para acceder a los recursos del Sistema General de Regalías y dificultan la ejecución eficiente de proyectos. A pesar de ello, la consolidación de procesos participativos y el reconocimiento del problema en documentos oficiales constituyen un punto de partida para el fortalecimiento institucional.

Dimensión Financiera/Presupuestal

El municipio, clasificado en categoría 6, posee recursos de libre destinación extremadamente limitados, lo que restringe su capacidad de cofinanciación. Esto le impide cumplir con los requisitos exigidos por convocatorias y fondos nacionales. Sin embargo, el marco normativo actual crea oportunidades claras mediante la asignación del 5% de regalías a vías terciarias, los modelos de cofinanciación tripartita y la posibilidad de acceder a cooperación internacional, siempre que el municipio mejore su capacidad de formulación de proyectos.

Dimensión Técnico/Operativa

La falta de inventarios, diagnósticos técnicos y estudios de vulnerabilidad limita la planificación de intervenciones eficientes. A ello se suma la alta pluviosidad, que acelera el deterioro de las vías y exige técnicas de estabilización y drenaje especializadas. No obstante, existen manuales del INVÍAS y lineamientos nacionales que pueden orientar intervenciones de bajo costo y progresivas, siempre que el municipio logre desarrollar capacidades técnicas mínimas.

Dimensión Territorial/Geográfica

El territorio presenta características extremas: topografía montañosa, suelos inestables y amenazas geotécnicas que encarecen significativamente la infraestructura. Estas condiciones demandan un enfoque territorial diferenciado y planificación basada en riesgo. Al mismo tiempo, su ubicación estratégica entre zonas agrícolas y centros de acopio regional justifica priorizar corredores productivos específicos.

Dimensión Socioeconómica/Productiva

El municipio posee una vocación agrícola clara y consolidada que depende directamente de la conectividad vial. La baja infraestructura actual limita la comercialización de productos y aumenta costos logísticos, afectando la competitividad y el ingreso de las familias rurales. Por el contrario, mejorar las vías terciarias presenta un retorno social inmediato: dinamiza la economía local, reduce pérdidas postcosecha y fortalece la seguridad alimentaria.

Como se puede evidenciar, al analizar los factores estructurales, institucionales y productivos que inciden en la gestión del gasto público destinado a las vías terciarias, se evidencia que San José del Palmar enfrenta una combinación de problemas históricos (como la precariedad vial, la debilidad administrativa y la ausencia de instrumentos técnicos de planificación) que limitan la eficiencia de sus inversiones y dificultan el acceso a fuentes de financiación externas.

Sin embargo, también se identifican fortalezas y oportunidades significativas asociadas al marco normativo vigente, a la vocación agrícola del territorio y al creciente involucramiento comunitario en los procesos de planificación pública. En conjunto, estos elementos permiten concluir que la capacidad del municipio para mejorar su infraestructura vial no depende únicamente de la disponibilidad de recursos, sino de su habilidad para organizarse institucionalmente, fortalecer sus capacidades técnicas y articular esfuerzos con los niveles departamental y nacional, así como con actores de cooperación internacional. Solo mediante esta

integración será posible transformar las condiciones viales actuales y garantizar un uso más eficiente, estratégico y sostenible del gasto público.

Matriz DOFA San José del Palmar

En aras de aplicar un análisis integrado a los factores positivos y negativos identificados y con base en cinco documentos principales: Plan Municipal de Desarrollo de San José del Palmar 2024-2027, Plan Departamental de Desarrollo 2024-2027, Conpes 3857, Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026, y el Conpes 4039, se hizo el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, de los aspectos que afectan o potencia el desarrollo para vías terciarias.

En la siguiente tabla se observan los componentes respectivos.

Proyección de la Matriz DOFA

A continuación se presenta un análisis de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas que se pueden identificar en la investigación.

Cuadro 25

Matriz DOFA

MATRIZ DOFA - SAN JOSÉ DEL PALMAR, CHOCÓ	
Análisis basado en: PDD 2024-2027 Plan Departamental CONPES 3857 PND 2023-2026 CONPES 4039	
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
✓ Ubicación estratégica en región de biodiversidad global (Chocó biogeográfico)	◆ Líneas de financiamiento especial para territorios rezagados (Findeter, FAE, BID)
✓ Presencia de poblaciones afrocolombianas e indígenas con conocimientos ancestrales	◆ Programas nacionales de formalización y emprendimiento (Fondo Emprender)
✓ Recursos naturales (bosque tropical, ríos, biodiversidad) para economías sostenibles	◆ Política de bioeconomía y transición energética (PND 2023-2026)
✓ Marco legal e institucional para participación comunitaria (Consulta Previa)	◆ Iniciativas de ecoturismo y turismo de naturaleza con demanda creciente
✓ Acceso a líneas de financiamiento nacional (SGP, CONPES, cooperación multilateral)	◆ Mercados en expansión para productos sostenibles y biocomercio
✓ Liderazgos comunitarios consolidados en ciertos territorios	◆ Cooperación internacional (ONG, agencias multilaterales) en desarrollo territorial
✓ Sistemas de conocimiento local en prácticas ambientales y productivas	◆ Programas de inclusión financiera y educación financiera en comunidades
✓ Experiencia en proyectos piloto de desarrollo territorial (antecedentes)	◆ Digitalización de servicios públicos con recursos nacionales disponibles

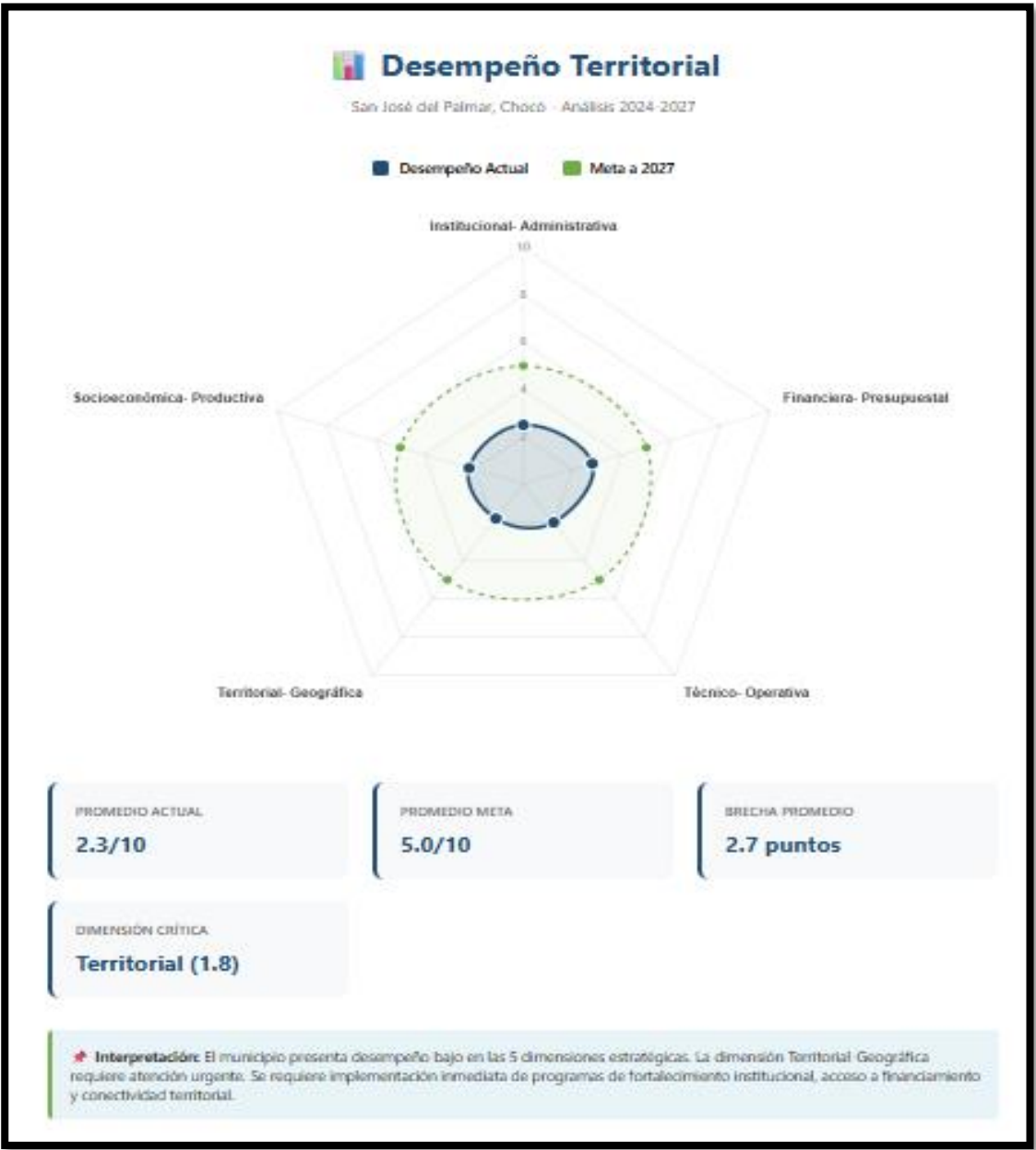
MATRIZ DOFA - SAN JOSÉ DEL PALMAR, CHOCÓ	
DEBILIDADES	AMENAZAS
X Débil capacidad institucional municipal (personal, recursos, expertise)	⚠ Presencia de grupos criminales y economías ilícitas (minería ilegal, drogas)
X Infraestructura deficiente (vías, agua, saneamiento, energía)	⚠ Conflictividad territorial y riesgo de desplazamiento forzado
X Baja ejecución presupuestal y limitados ingresos tributarios locales	⚠ Volatilidad de precios internacionales de productos de exportación
X Ausencia de sistemas de información territorial (SIG, datos actualizados)	⚠ Cambio climático (precipitación extrema, inundaciones, sequías)
X Limitada conectividad digital y brecha tecnológica	⚠ Presión sobre recursos naturales (deforestación, contaminación hídrica)
X Educación de baja calidad y desconexión con demanda laboral	⚠ Competencia de productos importados en mercados locales
X Economía informal (>70%) y falta de cadenas de valor	⚠ Limitada demanda de empleo formal en la región
X Dependencia de transferencias nacionales sin autonomía financiera	⚠ Migración de población joven hacia centros urbanos

Nota: Presenta el análisis DOFA municipal, identificando debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que condicionan la gestión del gasto público en vías terciarias. Elaboración Propia.

Proyección del montaje del radar

A partir del **archivo** grafico_radar.html, se observa el siguiente diagnóstico (escala 1–10):

Figura 8.
Análisis de Radar del desempeño territorial Vías Terciarias San José del Palmar



Nota: Representa en escala 1-10 el desempeño en cinco dimensiones territoriales, visualizando brechas críticas entre el estado actual y las metas requeridas para la gestión vial. Elaboración propia con apoyo de Claude.IA

Cuadro 26*Análisis de dimensiones desempeño vías terciarias San José del Palmar*

Dimensión	Desempeño Actual	Meta 2027	Brecha
Institucional–Administrativa	2.5	5.0	2.5
Financiera–Presupuestal	2.8	5.0	2.2
Técnico–Operativa	2.0	5.0	3.0
Territorial–Geográfica	1.8	5.0	3.2
Socioeconómica–Productiva	2.2	5.0	2.8

Nota: Compara el desempeño actual con la meta 2027 en cada dimensión territorial, cuantificando la brecha que fundamenta las líneas de acción propuestas. Elaboración Propia.

El promedio actual es 2.3/10, con meta de 5.0/10 a 2027. La dimensión crítica es la Territorial-Geográfica, seguida de la Técnico-Operativa. Se recomienda enfocar acciones en fortalecimiento institucional, inventario vial y gestión ante fuentes de cofinanciación.

Interpretación conjunta y relevancia para la matriz

Cuando analizas los documentos (3 planes de desarrollo + 2 documentos técnicos) mediante esta matriz de dimensiones, obtienes una mirada multidimensional que:

- Revela la sincronía o desalineación entre lo que los documentos plantean y lo que se puede ejecutar en el territorio (por ejemplo, muchos planes mencionan participación ciudadana, pero carecen de unidad técnica local).
- Permite ver las brechas estructurales: por ejemplo, una alta intención presupuestal (dimensión financiera) pero baja operatividad técnica (dimensión técnico-operativa) limitará la eficacia.
- Facilita la priorización y lógica de acción: por ejemplo, si la dimensión técnico-operativa y territorial-geográfica muestran puntajes bajos, se requiere intervención técnica/resiliente en los primeros años antes de abordar la dimensión socioeconómica-productiva con mayor escala.

La ponderación refleja que el énfasis debe ir a lo técnico-operativo (25 %) y financiero-presupuestal (20 %), seguido de institucional, territorial y socioeconómico, lo cual es coherente con los hallazgos de la literatura: es decir, sin una base técnica y financiera sólida, las demás dimensiones quedan debilitadas.

Relación con la DOFA y estrategias de priorización

El análisis cualitativo de las dimensiones alimenta directamente la matriz DOFA: por ejemplo, una debilidad estructural en la dimensión institucional-administrativa se convierte en una debilidad interna; una oportunidad en la dimensión financiera-presupuestal (como mayor acceso a SGR) se convierte en oportunidad externa; un riesgo territorial (geología adversa) aparece tanto en la dimensión territorial-geográfica como en la amenaza de la DOFA.

De esta forma, las acciones estratégicas se pueden definir con más precisión:

- Si la dimensión técnico-operativa muestra bajo puntaje → estrategia: fortalecimiento técnico con asesoría especializada.
- Si la dimensión territorial-geográfica es baja → estrategia: planificación de riesgos y drenaje, actualización georreferenciada.
- Si la dimensión socioeconómica-productiva tiene brecha → estrategia: vinculación de productores, asociatividad, inclusión de mujeres y grupos étnicos.

Líneas de acción para la priorización del presupuesto público.

El desarrollo vial de San José del Palmar, municipio de sexta categoría ubicado en el departamento del Chocó, exige pasar de una gestión reactiva y fragmentada hacia una planificación estratégica, técnica, participativa y financieramente viable. A partir de los diagnósticos realizados (donde se identificaron factores negativos como el deterioro del 95 % de la red vial, la debilidad institucional, la corrupción y la amenaza geotécnica en el 65 % del territorio, y factores positivos como el marco normativo favorable, la participación ciudadana masiva y la vocación agrícola consolidada) se proponen cinco líneas de acción orientadas a fortalecer la capacidad de gestión local y optimizar el uso del presupuesto público para el mejoramiento de las vías terciarias.

Línea de acción 1. Creación de una Unidad Técnica Municipal de Vías Terciarias

La limitada capacidad técnica y la inexistencia de una unidad especializada en infraestructura vial han impedido que el municipio acceda a recursos del Sistema General de Regalías (SGR), del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o de la cooperación internacional, a pesar de contar con instrumentos legales favorables como la Ley 2056 de 2020 y el CONPES 3857 de 2016.

Objetivo: Fortalecer la capacidad institucional para planificar, priorizar y ejecutar proyectos de infraestructura vial rural.

Cuadro 27

Plan de Acción Línea 1

Elemento	Descripción
Acciones específicas	1. Crear mediante decreto la Unidad Técnica Municipal de Vías Terciarias (UTMVT).
	2. Vincular o contratar profesionales en ingeniería civil, SIG y formulación de proyectos.
	3. Establecer protocolo interno de priorización vial basado en el CONPES 3857.
Responsables	Alcaldía Municipal; Secretaría de Planeación; Concejo Municipal (acto administrativo).
Cronograma	Corto plazo: 0–6 meses.
Recursos requeridos	\$120–180 millones anuales (contratación técnica; software SIG; capacitación).
Indicadores	- UTMVT creada (Sí/No).
	- Número de profesionales vinculados.
	- Número de proyectos formulados conforme a estándares del DNP e INVIAS.

Nota: Detalla la hoja de ruta para crear la Unidad Técnica Municipal de Vías Terciarias, especificando actividades, responsables, plazos e indicadores de seguimiento. Elaboración Propia.

Línea de acción 2. Elaboración de un inventario vial georreferenciado y un banco de proyectos priorizados

La ausencia de información técnica actualizada impide establecer criterios objetivos de priorización y justificar inversiones ante los organismos de cofinanciación. Tanto la Ley 2056 de 2020 como el CONPES 3857 establecen la necesidad de contar con un inventario vial como requisito para acceder a recursos del SGR.

- **Objetivo:** Contar con información técnica confiable que permita decisiones basadas en evidencia.

Cuadro 28*Plan de Acción- Línea 2*

Elemento	Descripción
Acciones específicas	Realizar levantamiento GPS de toda la red terciaria (longitud, estado, riesgo geotécnico).
	Diseñar un sistema de información vial en plataforma SIG.
	Construir y actualizar anualmente el banco municipal de proyectos viales.
Responsables	UTMVT; Secretaría de Planeación; Apoyo del DNP/INVÍAS (asistencia técnica).
Cronograma	Corto-medio plazo: 6–12 meses.
Recursos requeridos	\$150–250 millones (levantamiento técnico, software SIG, digitalización).
Indicadores	% de vías terciarias georreferenciadas.
	Inventario actualizado (Sí/No).
	Número de proyectos en banco priorizado.

Nota: Presenta acciones para elaborar un inventario vial georreferenciado y banco de proyectos priorizados como instrumento de planificación y toma de decisiones. Elaboración Propia.

Línea de acción 3. Articulación de fuentes de financiamiento mediante un modelo de cofinanciación tripartita

Como municipio de categoría 6, San José del Palmar presenta limitaciones presupuestales que restringen su capacidad de contrapartida. Sin embargo, la articulación de diferentes fuentes financieras permite estructurar proyectos de alto impacto sin comprometer la sostenibilidad fiscal local.

- **Objetivo:** Optimizar la capacidad financiera del municipio para ejecutar obras de infraestructura vial.

Cuadro 29*Plan de Acción- Línea 3*

Elemento	Descripción
Acciones específicas	1. Presentar proyectos al SGR bajo la asignación del 5% para vías terciarias.
	2. Gestionar convenios de cofinanciación con Gobernación del Chocó e INVIAS.
	3. Vincular a cooperación internacional (BID, Alemania, USAID) para asistencia técnica y obras menores.
Responsables	Alcaldía; Secretaría de Hacienda; UTMVT; Gobernación; OCAD Regional.
Cronograma	Continuo: 12–36 meses.
Recursos requeridos	Contrapartida municipal anual mínima de \$80–150 millones.
Indicadores	- Monto total gestionado ante SGR.
	- Número de proyectos aprobados.
	- % de cofinanciación respecto al total de inversión.

Nota: Describe la estrategia de articulación de fuentes mediante un modelo de cofinanciación tripartita entre la nación, el departamento y el municipio. Elaboración Propia.

Línea de acción 4. Implementación de un sistema de mantenimiento preventivo con participación comunitaria

Históricamente, cerca del 80 % del gasto en vías rurales se ha destinado a atender emergencias, en lugar de prevenirlas. Las condiciones climáticas del municipio, con una pluviosidad superior a 7.000 mm anuales, hacen indispensable la adopción de un enfoque preventivo y participativo.

- **Objetivo:** Garantizar sostenibilidad de las obras y reducción del deterioro acelerado.

Cuadro 30*Plan de Acción-Línea 4*

Elemento	Descripción
Acciones específicas	1. Crear brigadas comunitarias de mantenimiento vial coordinadas por la UTMVT.
	2. Implementar mantenimiento periódico cada 2–3 meses en épocas lluviosas.
	3. Capacitar JAC en técnicas básicas de drenaje y estabilización.
Responsables	Alcaldía; UTMVT; Juntas de Acción Comunal; INVIAS (acompañamiento).
Cronograma	Inmediato y permanente: 0–48 meses.
Recursos requeridos	\$80–120 millones anuales (material granular, herramientas, transporte).
Indicadores	- Número de jornadas de mantenimiento realizadas.
	- Reducción % de puntos críticos afectados por lluvias.
	- Km de vía conservados anualmente.

Nota: Especifica acciones para implementar mantenimiento preventivo con participación comunitaria, fortaleciendo la sostenibilidad de la inversión pública en infraestructura vial.
Elaboración Propia.

Línea de acción 5. Fortalecimiento de la rendición de cuentas y el control social

La corrupción y el manejo opaco de los recursos han generado una pérdida de entre el 15 % y el 30 % del presupuesto destinado a infraestructura. La transparencia y la participación ciudadana son condiciones indispensables para la sostenibilidad y confianza institucional.

- **Objetivo:** Prevenir sobrecostos, garantizar calidad y mejorar la confianza ciudadana.

Cuadro 31*Plan de Acción- Línea 5*

Elemento	Descripción
Acciones específicas	1. Crear comité de veeduría ciudadana para obras viales.
	2. Publicar trimestralmente reportes de ejecución física y financiera.
	3. Implementar audiencias públicas para socializar priorización y avances.

Responsables	Alcaldía; Personería Municipal; Comité de Veeduría; Secretaría de Planeación.
Cronograma	Inmediato: 0–12 meses.
Recursos requeridos	\$20–30 millones anuales (logística, comunicaciones).
Indicadores	- Número de informes publicados.
	- Participación ciudadana en audiencias.
	- Observaciones atendidas por supervisión.

Nota: Desarrolla actividades orientadas a fortalecer la rendición de cuentas y el control social, garantizando transparencia en la ejecución del gasto público vial. Elaboración Propia.

Marco estratégico integral de las cinco líneas de acción

Las cinco líneas de acción propuestas constituyen un marco estratégico integral para transformar la gestión de la infraestructura vial terciaria en San José del Palmar. Estas líneas abordan los factores estructurales negativos (como la debilidad institucional, la falta de inventario, la corrupción y el riesgo geotécnico) y aprovechan las oportunidades existentes (marco legal favorable, participación ciudadana activa, vocación agrícola y acceso a fuentes de cofinanciación nacionales e internacionales).

Su implementación permitirá romper el círculo vicioso entre infraestructura deficiente y baja productividad rural, promoviendo una inversión pública planificada, transparente y sostenible, que convierta las vías terciarias en un pilar del desarrollo territorial y productivo del municipio.

Cuadro 32

Matriz ejemplos hipotéticos

Línea de Acción	Caso de Referencia	Ejemplo Hipotético	Acciones Clave	Impacto Esperado
1. Creación de Unidad Técnica Municipal de Vías Terciarias (UTMIR)	Inventario vial - Departamento del Cauca	Crear UTMIR coordinando diagnósticos viales y gestionando cofinanciaciones con OCAD Paz	• Convenio con Universidad del Valle • Vinculación de ingeniero civil y técnico SIG • Capacitación en metodologías DNP e INVÍAS	Mayor autonomía en formulación de proyectos, reducción de costos por consultorías externas, aumento de elegibilidad ante regalías

Línea de Acción	Caso de Referencia	Ejemplo Hipotético	Acciones Clave	Impacto Esperado
2. Elaboración de Inventario Vial Georreferenciado y Banco de Proyectos	Levantamiento con universidad local - Departamento del Cauca	Articulación con universidades regionales (UTCH, Universidad del Valle) para levantamiento de 100 km de vías terciarias	- Levantamiento con GPS, drones y SIG - Matriz multicriterio de priorización - Identificar 3-5 proyectos prioritarios (3-5 km cada uno)	Información técnica actualizada, mayor transparencia, fortalecimiento de planeación participativa
3. Articulación de Fuentes de Financiamiento mediante Cofinanciación Tripartita	Programa 'Vías para la Legalidad' - Nariño/Putumayo	Diseñar esquema de cofinanciación: 70% SGR, 20% Gobernación/PDET, 10% cooperación internacional	- Incluir proyectos en Plan de Desarrollo Municipal - Gestionar ante OCAD Regional y OCAD Paz - Explorar líneas BID, GIZ, AECID	Diversificación de fuentes financieras, incremento de inversión, mayor capacidad de ejecución
4. Implementación de Sistema de Mantenimiento Preventivo con Participación Comunitaria	Programa 'Vías Campesinas' - Departamento del Huila	Programa 'Guardianes de la Vía': JAC en mantenimiento rutinario (cunetas, alcantarillas, drenajes)	- Crear comités viales veredales - Cláusulas de capacitación obligatoria - Usar bioingeniería, geoceldas y placas-huella	Prolongación vida útil de vías, reducción de costos por emergencias, fortalecimiento de control social
5. Fortalecimiento de Rendición de Cuentas y Control Social	Participación en Programas PDET - Nariño	Observatorio de Transparencia y Control Social Vial con veedurías veredales, Personería y organizaciones étnicas	- Publicación trimestral de avances - Auditorías sociales trimestrales - Mecanismos de denuncia ciudadana en línea	Reducción de corrupción, mayor legitimidad institucional, fortalecimiento de cultura de control social participativo

Nota: Ilustra con casos de referencia y escenarios hipotéticos la aplicación de cada línea de acción, proyectando el impacto esperado en la gestión vial municipal. Elaboración Propia.

Fundamentos teóricos para la priorización del gasto público en vías terciarias

La priorización del gasto público en infraestructura vial rural debe comprenderse como un proceso estratégico de gestión pública que articula criterios técnicos, organizacionales y territoriales, especialmente en contextos de alta restricción fiscal y complejidad geográfica como el municipio de San José del Palmar. Desde la teoría de la Hacienda Pública, Musgrave (1959) plantea que el gasto público cumple funciones asignativa y redistributiva, siendo esta última fundamental para corregir desigualdades territoriales históricas. En este sentido, la inversión en vías terciarias representa una herramienta redistributiva clave para mejorar el acceso a mercados, servicios y oportunidades productivas en zonas rurales marginadas.

Complementariamente, la economía del sector público sostiene que las vías terciarias constituyen un bien público cuya provisión no puede depender de las dinámicas del mercado, dadas las fallas asociadas a la rentabilidad privada en territorios de baja densidad poblacional (Stiglitz, 2000). Esto refuerza la responsabilidad del Estado en la priorización del gasto público hacia este tipo de infraestructura, orientando los recursos disponibles a proyectos con mayor retorno social y productivo.

Desde el enfoque de la gestión pública moderna, Osborne y Gaebler (1992) argumentan que las administraciones públicas deben transitar de esquemas reactivos hacia modelos de gestión estratégica basados en resultados, eficiencia y planificación. Aplicado al contexto vial rural, este enfoque implica superar la lógica de atención a emergencias y adoptar procesos organizacionales permanentes, como la creación de unidades técnicas especializadas, la planificación multianual y el uso de herramientas de priorización basadas en evidencia.

Asimismo, la teoría del desarrollo territorial resalta que el crecimiento económico no depende únicamente de la disponibilidad de recursos, sino de la capacidad de los territorios para organizarlos estratégicamente Boisier, (2005). En concordancia, Schejtman y Berdegú (2004) señalan que la infraestructura vial es un habilitador del desarrollo rural cuando se articula con la institucionalidad local, la participación comunitaria y los sistemas productivos. Esto implica que la priorización del gasto debe responder a criterios territoriales diferenciados, considerando la vocación agrícola, las condiciones geográficas y los niveles de vulnerabilidad social.

Desde la perspectiva de la gestión de proyectos de infraestructura, Flyvbjerg (2014) advierte que la principal causa del fracaso de las inversiones públicas no es la falta de recursos, sino la deficiente planificación y priorización. Por ello, la adopción de inventarios viales

georreferenciados, análisis de riesgo y esquemas de mantenimiento preventivo se convierten en elementos centrales para una asignación eficiente del gasto público en vías terciarias.

Finalmente, el enfoque de capacidades de Sen (1999) permite comprender que la inversión en infraestructura vial rural trasciende el ámbito físico, al ampliar las oportunidades reales de las comunidades rurales para acceder a servicios, mercados y condiciones dignas de vida. Bajo esta perspectiva, priorizar el gasto público en vías terciarias contribuye directamente al desarrollo humano y a la reducción de desigualdades territoriales.

En conjunto, estos fundamentos teóricos sustentan las líneas de acción propuestas en el presente capítulo, al demostrar que la priorización del gasto público en vías terciarias debe concebirse como una estrategia integral de gestión pública y desarrollo territorial, orientada a maximizar el impacto social, económico y organizacional de la inversión pública en contextos rurales.

Elementos concluyentes del capítulo 06

El diagnóstico de factores positivos y negativos reveló una paradoja fundamental en la gestión vial de San José del Palmar: el municipio cuenta con oportunidades reales de transformación —marco normativo robusto (CONPES 3857, Ley 2056/2020), recursos del Sistema General de Regalías con asignación específica del 5% para vías terciarias (\$450.000-600.000 millones anuales a nivel nacional), participación ciudadana masiva (5.000+ actores), vocación agrícola clara y articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026— pero enfrenta restricciones estructurales que impiden materializar este potencial en resultados concretos.

Los factores negativos configuran un sistema de limitaciones que opera de manera integrada: el 95% de vías en estado de trocha, alta amenaza geotécnica (65% del territorio), categoría municipal sexta con ingresos corrientes de libre destinación inferiores a \$2.000 millones anuales, ausencia de inventario vial georreferenciado, debilidad institucional, deficiente manejo de recursos y alta pluviosidad (7.000+ mm/año). Estos factores no actúan de forma aislada, sino que se refuerzan mutuamente: la baja capacidad institucional impide acceder a recursos del SGR, la ausencia de inventarios imposibilita la planificación técnica, y las condiciones geográficas adversas incrementan costos de inversión entre 40-80%.

El análisis dimensional evidenció un desempeño promedio de 2.3 sobre 10 en cinco dimensiones críticas: institucional-administrativa, financiera-presupuestal, técnico-operativa,

territorial-geográfica y socioeconómica-productiva. Esta evaluación cuantitativa confirma que las mayores brechas se concentran en aspectos coyunturales modificables a corto-mediano plazo (capacidad técnica, gestión municipal, control y seguimiento), mientras que los factores estructurales (pluviosidad, amenaza geotécnica, categoría municipal) requieren estrategias de adaptación permanente.

Se concluye que el problema central no es la falta de recursos o normativa, sino la brecha entre el potencial disponible y la capacidad institucional para aprovecharlo. Los factores positivos constituyen palancas de cambio reales que, adecuadamente activadas mediante fortalecimiento institucional, adopción de metodologías de planificación basadas en evidencia y articulación intergubernamental, pueden transformar la gestión vial municipal y convertir las oportunidades normativas y financieras en inversiones efectivas que mejoren la conectividad, competitividad agrícola y calidad de vida de la población rural.

El análisis desarrollado permitió concluir que la priorización del gasto público en las vías terciarias de San José del Palmar requiere transitar de diagnósticos descriptivos hacia una planificación operativa basada en acciones concretas, responsables definidos, indicadores verificables y estrategias de financiamiento diversificadas. El plan de acción formulado establece un camino claro para que el municipio fortalezca su capacidad técnica, mejore la disponibilidad de información, gestione recursos externos y garantice la sostenibilidad física de sus vías mediante prácticas de mantenimiento preventivo y participación comunitaria. De este modo, la propuesta supera el enfoque meramente estructural y se consolida como una ruta práctica y viable para transformar la gestión pública vial y dinamizar la productividad agrícola del territorio.

Capítulo 07 - Conclusiones

La investigación desarrollada permitió analizar de manera integral las estrategias para la priorización del gasto público destinado al mejoramiento de las vías terciarias en San José del Palmar, Chocó, evidenciando la importancia de articular la normativa, la capacidad institucional, la planificación territorial y la participación comunitaria para lograr intervenciones viales sostenibles y orientadas al desarrollo productivo rural. A continuación, se presentan las conclusiones derivadas de cada uno de los objetivos específicos.

En el abordaje del Objetivo A, “Análisis normativo y lineamientos técnicos”, el estudio evidenció que Colombia cuenta con un marco normativo sólido y orientador para la gestión de vías terciarias, expresado en instrumentos como el CONPES 3857 de 2016, la Ley 2056 de 2020 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. Estos documentos establecen criterios claros de priorización, mecanismos de cofinanciación y un enfoque de desarrollo territorial que reconoce la importancia estratégica de la infraestructura vial rural. Sin embargo, su aplicación efectiva en San José del Palmar se ve limitada por la insuficiente capacidad institucional, la falta de información técnica, la escasa formulación de proyectos estructurados y la inexistencia de herramientas de planificación como un inventario vial georreferenciado. Se concluye que, aunque el marco normativo brinda oportunidades reales para orientar el gasto público, su aprovechamiento depende del fortalecimiento institucional municipal y de la adopción de metodologías de planificación basadas en evidencia.

Con el desarrollo de Objetivo B, “Evaluación de factores positivos y negativos”, el análisis de los factores que inciden en la gestión del gasto público permitió identificar que las debilidades institucionales, financieras y técnicas del municipio han generado bajo acceso a recursos, pobre ejecución de obras y priorización imprecisa de intervenciones. Las condiciones geográficas adversas y la alta pluviosidad incrementan los costos y aceleran el deterioro de la red vial, mientras que la falta de inventarios y diagnósticos impide tomar decisiones informadas. No obstante, también se identificaron factores habilitantes como la existencia de recursos del SGR dirigidos a vías terciarias, la vocación agrícola del municipio, la participación comunitaria y la alineación del territorio con políticas nacionales de convergencia rural. En conjunto, estos elementos permiten concluir que el fortalecimiento de capacidades técnicas y administrativas, junto con una mayor

articulación interinstitucional, es indispensable para aprovechar las oportunidades existentes y mejorar la eficiencia del gasto público en infraestructura vial.

Respecto al abordaje del Objetivo C, “Propuesta de plan de acción”, La formulación del plan de acción operativo permitió pasar de un diagnóstico descriptivo a una propuesta concreta, estructurada y viable para transformar la gestión vial municipal. El plan incluye cinco líneas estratégicas: creación de una Unidad Técnica Municipal, levantamiento de un inventario vial georreferenciado, implementación de un modelo de cofinanciación tripartita, desarrollo de un sistema de mantenimiento preventivo con participación comunitaria y fortalecimiento de la transparencia y el control social. Estas acciones responden directamente a los problemas identificados en los objetivos anteriores y constituyen una ruta integral para priorizar adecuadamente el gasto público, optimizar la inversión, mejorar la sostenibilidad de las obras y potenciar la productividad agrícola del municipio. Se concluye que, para que la propuesta sea efectiva, es imprescindible la articulación entre la administración municipal, el nivel departamental, las entidades nacionales y la comunidad organizada.

Como Conclusión integradora La investigación demuestra que la priorización del gasto público en vías terciarias no puede abordarse únicamente desde la disponibilidad de recursos, sino desde la capacidad institucional de transformar dichos recursos en proyectos técnicamente sólidos, socialmente legitimados y territorialmente pertinentes. La infraestructura vial de San José del Palmar constituye un elemento esencial para la competitividad agrícola, la integración comunitaria y el acceso a bienes y servicios básicos.

Por tanto, la adecuada gestión del gasto público en este sector tiene un impacto directo en la calidad de vida de la población rural. El plan de acción propuesto representa una oportunidad para orientar las decisiones públicas, reducir la improvisación histórica en la materia y avanzar hacia un modelo de planificación sostenible, transparente y basado en indicadores.

Respecto a las Implicaciones para la gestión pública municipal el municipio debe asumir la infraestructura vial terciaria como un eje estratégico de desarrollo, lo que implica fortalecer sus capacidades internas, mejorar la coordinación con actores externos, consolidar sistemas de información robustos y garantizar procesos transparentes de priorización y ejecución. La sostenibilidad de las vías no depende solo de las obras iniciales, sino del mantenimiento continuo, la participación comunitaria y la adecuada gestión del riesgo. Las administraciones futuras deberán dar continuidad al plan de acción formulado, integrarlo en el Plan de Desarrollo Municipal y

asegurar que las inversiones viales respondan a criterios técnicos, productivos y sociales que impulsen el desarrollo rural.

Desde una perspectiva organizacional, se concluye que uno de los principales factores que condiciona el deterioro persistente de las vías terciarias en San José del Palmar es la debilidad en la estructura administrativa y técnica del municipio para gestionar de manera integral la infraestructura vial rural. La ausencia de una unidad técnica especializada, la alta rotación del personal y la falta de procesos estandarizados para la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos limitan la capacidad institucional para aprovechar de manera efectiva los recursos disponibles y garantizar la sostenibilidad de las intervenciones viales.

Asimismo, se evidencia que la gestión de las vías terciarias no ha sido abordada como un proceso organizacional continuo, sino como acciones fragmentadas y reactivas, generalmente orientadas a atender emergencias o presiones coyunturales. Esta situación impide la consolidación de una planeación multianual, afecta la eficiencia del gasto público y genera inversiones de corto plazo que no logran mejorar estructuralmente la red vial. En este sentido, el fortalecimiento organizacional (mediante la creación de estructuras técnicas permanentes, la capacitación del talento humano y la adopción de herramientas de gestión) se configura como un requisito indispensable para transformar la gestión vial en el ámbito municipal.

Finalmente, se concluye que una organización pública fortalecida no solo mejora la capacidad de ejecución de obras, sino que incrementa la transparencia, el control interno y la confianza de la comunidad, elementos clave para la legitimidad de la inversión pública en territorios rurales con alta vulnerabilidad social e institucional.

La investigación permite concluir que la gestión pública de las vías terciarias en San José del Palmar trasciende el ámbito técnico de la infraestructura y se configura como un problema estructural de gobernanza territorial. A pesar de la existencia de un marco normativo robusto y de instrumentos de política pública que priorizan la conectividad rural, persisten brechas significativas entre la normativa y su aplicación efectiva en el contexto local, principalmente por limitaciones en la capacidad institucional y en los mecanismos de articulación intergubernamental.

En este sentido, la gestión pública de las vías terciarias se ve condicionada por la baja capacidad de formulación de proyectos, la escasa planificación basada en evidencia técnica y la limitada articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal. Estos factores reducen

la eficiencia del gasto público y dificultan el acceso a fuentes de financiación como el Sistema General de Regalías, perpetuando el rezago vial del municipio.

Por tanto, se concluye que una gestión pública efectiva de las vías terciarias requiere un enfoque integral que combine planificación territorial, fortalecimiento institucional, participación comunitaria y control social. Solo bajo este enfoque será posible convertir la infraestructura vial rural en un instrumento real de desarrollo económico, inclusión social y competitividad agrícola.

La investigación confirma que la priorización del gasto público constituye el eje central para mejorar de manera sostenible las vías terciarias en San José del Palmar. En un municipio con recursos limitados, alta complejidad geográfica y múltiples necesidades sociales, la asignación indiscriminada o reactiva del presupuesto conduce inevitablemente a inversiones ineficientes, fragmentadas y de bajo impacto territorial.

Se concluye que priorizar el gasto público implica adoptar criterios técnicos, socioeconómicos y territoriales claros que permitan dirigir los recursos hacia aquellos corredores viales que generan mayor impacto productivo, social y logístico. La ausencia de inventarios viales georreferenciados y de metodologías objetivas de priorización ha impedido históricamente tomar decisiones basadas en evidencia, afectando la transparencia y la eficiencia del gasto.

En consecuencia, la priorización del gasto público no debe entenderse únicamente como un ejercicio presupuestal, sino como una herramienta estratégica de gestión pública que permite maximizar el retorno social de la inversión, reducir brechas territoriales y fortalecer la competitividad agrícola. Implementar esquemas de priorización estructurados, participativos y alineados con la normativa vigente se convierte, por tanto, en una condición esencial para garantizar que la inversión en vías terciarias contribuya efectivamente al desarrollo sostenible del municipio.

Capítulo 08 - Recomendaciones

Se recomienda que el municipio de San José del Palmar implemente de manera prioritaria un sistema técnico de planificación vial que incluya la elaboración de un inventario georreferenciado de toda la red terciaria. Este instrumento permitirá identificar con precisión los tramos críticos, cuantificar las necesidades de inversión, priorizar intervenciones según criterios técnicos y productivos, y mejorar la capacidad del municipio para acceder a recursos del Sistema General de Regalías. El fortalecimiento de esta herramienta deberá articularse con equipos técnicos municipales, las Juntas de Acción Comunal y actores productivos del territorio, con el fin de asegurar un diagnóstico actualizado, participativo y útil para la toma de decisiones públicas.

Para futuras investigaciones

Profundizar en modelos de gestión pública comparada entre los municipios de la sexta categoría, determinando de qué forma la capacidad técnica, la participación ciudadana y la estructura financiera determinan la eficiencia del gasto público en infraestructura vial.

Realizar estudios de geotecnia y medio ambiente a alta resolución integrando tecnologías como drones, sensores satelitales, sistemas de información geográfica (SIG) para generar mapas de riesgo y priorización.

Ampliar el análisis hacia la dimensión social del desarrollo de la infraestructura vial, es decir, investigar los cambios generados por el mejoramiento de las vías terciarias respecto a la migración en la población rural, la desigualdad de género, la inclusión de los pueblos y comunidades étnicas y el relevo generacional campesino.

Explorar opciones de materiales sostenibles y con bajo impacto ambiental, explorando posibilidades de bioingeniería o de geoceldas y su costo-beneficio en distintos ecosistemas tropicales (Chocó).

Estudiar los mecanismos de control social y rendición de cuentas desde un enfoque participativo, o las formas en que las veedurías inciden en la corrupción y en la confianza pública.

Integrar enfoques interdisciplinarios (contaduría pública, ingeniería civil, sociología rural y economía ecológica) para fortalecer la comprensión del territorio y el gasto público.

Para el municipio de San José del Palmar

Crear e institucionalizar una Unidad Técnica Municipal de Vías, en la cual se cuente con funcionarios de la administración municipal con capacidad de formular proyectos, manejo de SIG (Sistemas de Información Geográfica) y de la normatividad del Sistema General de Regalías (SGR).

Gestionar convenios interinstitucionales con universidades, el DNP y el INVÍAS para recibir acompañamiento técnico, académico y metodológico en la formulación de proyectos viales rurales.

Implementar un sistema de información vial – georreferenciado – y que consolide información acerca del estado, del riesgo y de la transitabilidad de las vías. Este debe permitir una toma de decisiones proyectadas en la evidencia.

Adoptar un plan de mantenimiento preventivo con participación de la comunidad, capacitando juntas de acción comunal para desarrollar saludos de cunetas, drenajes y monitoreo de taludes, bajo la supervisión de la alcaldía.

Fomentar la transparencia y el control ciudadano a través de la creación de veedurías veredales que acompañen la ejecución de presupuesto y que sean coordinados con la Personería y el Consejo Municipal de Planeación.

Articular la inversión vial con la protección medioambiental, evitando la apertura indiscriminada de trochas y priorizando técnicas de bajo impacto en zonas de reserva forestal o alta pendiente.

Generar una cultura de planeación participativa en la que los campesinos, los productores agrícolas y los líderes de la comunidad intervengan en la definición de las prioridades y en el seguimiento de las obras.

Para la preservación de la fauna silvestre

El mejoramiento de las vías terciarias en San José del Palmar, aunque necesario para el desarrollo humano, también puede tener impactos importantes sobre la fauna silvestre del Parque Nacional Tatamá y de la Serranía de los Paraguas, ecosistemas estratégicos para la biodiversidad del Chocó biogeográfico.

A partir de lo anterior, se recomienda: Incluir en los estudios de impacto ambiental, también con enfoque de fauna, la identificación de rutas de tránsito de especies silvestres y zonas de anidación, antes de ejecutar las obras viales. Elaborar pasos de fauna y corredores ecológicos en tramos viales que, además, son cercanos a ríos, quebradas y zonas de bosques primarios, para propiciar la conectividad ecológica.

Coordinar con las instituciones de Parques Nacionales, Corpourabá (o la autoridad ambiental que corresponda), la elaboración de planes de manejo de fauna y flora, en las fases de obra y mantenimiento.

Promover campañas de educación ambiental comunitaria orientadas a prevenir la caza, tráfico y atropello de animales silvestres, sensibilizando sobre su rol ecológico.

Monitorear los impactos sobre especies emblemáticas como el mono araña, el tigrillo, la danta y aves del Chocó, como, por ejemplo, las aves endémicas, y reflejar en los informes de avance de las obras viales.

Referencias

- Acosta Ariza, M. A., & Alarcón Romero, P. A. (2017). *Análisis de la cantidad y el estado de las vías terciarias en Colombia y la oportunidad de la ingeniería civil para su construcción y mantenimiento*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/5e8a3f69-dac5-4f58-88b5-ae59af97c370/content>
- Agudelo Arbeláez, J. (2022, 30 de agosto). *Vías terciarias en Colombia: un reto para el desarrollo del país*. Grupo Bancolombia – Capital Inteligente.
<https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/especiales/infraestructura-2022/vias-terciarias-en-colombia>
- Alcaldía de San José del Palmar. (2024). *Construyendo nuestro Plan de Desarrollo 2024–2027: Juntos somos la fuerza y el progreso*. San José del Palmar. <http://www.sanjosedelpalmar-choco.gov.co/noticias/construyendo-nuestro-plan-de-desarrollo-20242027-juntos>
- Alvarado Cortés, V. A. (2013). *Conceptualización del modelo weberiano: burocracia y racionalidad en una organización del sector público y privado de Buenaventura*. Universidad del Valle.
<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/server/api/core/bitstreams/270bd968-9bcb-4fc1-b3d9-fd427022dcd4/content>
- ANI. (2022). *Informe de rendición de cuentas 2020–2021*. Mintransporte.
https://www.ani.gov.co/sites/default/files/informe_rendicion_cuentas_2021.pdf
- Aranda Muelas, A. (2019). *Seguimiento a la gerencia para proyectos de vías terciarias en Colombia valorando alcance, tiempo y costo, basados en el PMBOK®*. Universidad Católica de Colombia.
<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/345f62d8-8117-48c0-b519-eb40515ccc57/content>
- Ávila Martínez, A., Castellanos Rodríguez, N. F., & Triana Agudelo, A. (2016). *La teoría política de Thomas Hobbes y su influencia en la construcción del principio de legalidad en el Estado moderno*. *Via Iuris*, 149–162.
<https://www.redalyc.org/pdf/2739/273949068008.pdf>
- Barbero, J. A. (2019). *Infraestructura en el desarrollo de América Latina*. Documento Principal. CAF. caf.com

- Banco de la República. (2020). *Autonomía fiscal y sostenibilidad de los municipios colombianos*. Banco de la República.
- Banco Mundial. (2008). *Infraestructura, crecimiento económico e inclusión social: Una perspectiva latinoamericana*. Banco Mundial. <https://www.worldbank.org>
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la investigación: Administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (3.^a ed.). Pearson Educación.
- Boisier, S. (2005). *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?* Revista de la CEPAL, (86), 47–62. <https://repositorio.cepal.org>
- Bonet, J., & Urrego, J. (2020). *Autonomía fiscal y sostenibilidad de los municipios colombianos*. Banco de la República.
- Bird, R. M. (1999). Rethinking subnational taxes: A new look at tax assignment. IMF Working Paper, 99/165. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99165.pdf>
- Braña, F. (2004). *Teoría de los bienes públicos y aplicaciones prácticas*. Estudios de Economía Aplicada, 177–185. <https://www.redalyc.org/pdf/301/30122202.pdf>
- Calderón, C. (2018). *Elementos de hacienda pública*. Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/2fe37afb-5ef1-4989-bac0-efb21fd2cbbe/content>
- Calderon, C., & Servén, L. (2010). Infrastructure and economic development. Journal of African Economies, 19(S1), i13–i87. <https://doi.org/10.1093/jae/ejp022>
- Carga. (2024). *El desarrollo de infraestructura vial en zonas rurales de Colombia*. <https://carga.com.co/infraestructura-vial-colombiana-en-zonas-rurales-impulsando-la-conectividad-y-desarrollo-economico/>
- Castañeda Becerra, F. A. (2020). *Aplicación de la metodología de la Resolución 1321 de 2018*. Universidad Católica de Colombia.
- Castellanos Bautista, G., & Rivera Lozano, M. (2021). *Análisis de la competitividad del transporte de carga terrestre en Colombia*. Universidad Santo Tomás.
- Castillo López, M. A. (2018). *Actualización de la caracterización en la red vial de la provincia de Neira*. UPTC.
- CEPAL. (2014). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- CEPAL. (2020). *Desarrollo territorial sostenible*. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40159-horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>

Chica Vélez, S. (2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*. Administración & Desarrollo.

Ciudad Region. (2025). *San José del Palmar incomunicado*. <https://ciudadregion.com>

Civismo. (2015). *La hacienda pública de Richard Musgrave*. <https://civismo.org>

CMGRD. (2012). *Municipio de San José del Palmar*. Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Congreso de Colombia. (2000). *Ley 617 de 2000*. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Congreso de Colombia. (2002). *Ley 715 de 2001*. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1450 de 2011*. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Congreso de la República. (2013). *Ley 1682 de 2013*. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 270. Gaceta Constitucional No. 116.

Contraloría General de la República. (2023). *Informe de control fiscal sobre la gestión de la infraestructura vial municipal 2022*.

Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio). (2019). *Informe sobre conectividad vial y competitividad agrícola en la región del Guavio*. Corpoguavio.

Corporación Universitaria Minuto de Dios. (2024). *Diagnóstico de vías terciarias dentro del área de influencia del municipio de Arauquita*. Repositorio Institucional UNIMINUTO. <https://repository.uniminuto.edu>

DNP. (2019). *Elaboración de Inventarios y Planes Viales en el Departamento del Cauca*. USAID. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/NuevosMandatarios/BUENAS%20PRACTICAS%20INVENTARIO%20VIAL.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Guía para la gestión y priorización de vías terciarias municipales*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Informe de gestión de infraestructura rural 2023*.
- Esquivel-Monge, M., & Loaiza-Marin, K. (2018). Infraestructura vial y crecimiento económico en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*, 36(2). <https://revistas.ucr.ac.cr>
- El Tiempo. (2025). La Cámara Colombiana de Infraestructura sostiene que red vial reduciría costos de transporte. eltiempo.com
- FAO. (2021). El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2020. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb2959es>
- Flyvbjerg, B. (2014). *What you should know about megaprojects and why*. *Project Management Journal*, 45(2), 6–19.
- Gaviria Ríos, M. A. (2007). *Apuntes de teoría y política monetaria*. Universidad Católica Popular del Risaralda. eumed.net
- Garzón Sánchez, J. A. y Herrera Estepa, N. (2019). Guía para el desarrollo de un diagnóstico de vías terciarias y seguimiento de proyectos en ejecución mediante la participación ciudadana [Trabajo de grado de pregrado, Universidad Católica de Colombia]. Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia. handle.net
- Gil Ramírez, J. D. (2021). *Elaboración de una metodología preliminar para definir intervenciones técnicas para la conservación de vías terciarias de Colombia* [Tesis de Maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Séneca.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill.
- IGAC - Instituto Geografico Agustin Codazzi. (2016). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. IGAC. <https://www.igac.gov.co>
- INVIAS. (2022). *Estrategia de Participación Ciudadana*. Bogotá: INVIAS. Obtenido de <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/atencion-al-ciudadano/14613-estrategia-de-participacion-ciudadana-2022/file>
- Junco, Y. S. (2023). *Análisis ambiental y socioeconómico de la inversión en vías terciarias en Colombia mediante el uso de herramientas geoespaciales desde el año 2016 hasta el 2022*. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/20.500.14625/22528>

- La Historia. (2023). *San José del Palmar, Chocó*. <https://lahistoria.co>
- Lozano-Espitia, I., & Restrepo-Salazar, J. C. (2016). El papel de la infraestructura rural en el desarrollo agrícola en Colombia (Borradores de Economía No. 946). Banco de la República. banrep.gov.co
- London, S., & Formichella, M. M. (2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la educación. *Economía y Sociedad*, 11(17), 17-32. redalyc.org
- Mendieta Cruz, N. J., Castillo Melgarejo, D. E., & Castillo Matamoros, S. E. (2022). Desarrollo con perspectiva alimentaria: el caso del bajo Magdalena. En *Análisis de la gobernanza, el territorio y la soberanía alimentaria en Colombia* (pp. 53-71). Universidad Nacional de Colombia
- Ministerio de Transporte. (2020). *Lineamientos para el fortalecimiento de la infraestructura vial rural en Colombia*. MinTransporte.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Marco fiscal de mediano plazo 2019. MinHacienda. <https://www.minhacienda.gov.co>
- Moreno Pachón, C. A. (2021). Metodología cualitativa aplicada al análisis de políticas públicas de infraestructura rural. *Revista Latinoamericana de Políticas Públicas y Desarrollo Rural*, 5(2), 45-62.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. McGraw-Hill.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Oviedo Méndez, N. S., & Pardo Madera, G. D. (2024). Aplicación de las geoceldas como elemento de refuerzo en vías terciarias no pavimentadas (Trabajo de grado de especialización, Universidad de Santander). Repositorio Digital Universidad de Santander.
- ONU. (2017). Nueva Agenda Urbana. ONU-Habitat. habitat3.org
- Ortega Arango, J. (2018). *Infraestructura vial rural y desarrollo territorial en Colombia*.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Forjando*, 3(5), 14-21.
- Parra-Peña, R. I., Ordóñez, L. A., & Acosta, C. A. (2013). Pobreza, brechas y ruralidad en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 43(1), 15-36.

- Pening Gaviria, J. P. (2023, noviembre). Política de descentralización: Inversión de recursos públicos en infraestructura de vías terciarias. Planeación & Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Roth Deubel, A. N. (2002). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.
- Ropero Beltrán, S. (2016). La institucionalidad rural en Colombia: Reflexiones para su análisis y fortalecimiento. Mundo Agrario, 17(35), e022. unlp.edu.ar
- Ramírez, J. C., & De Aguas, J. M. (2019). *Configuración territorial de las provincias de Colombia: Ruralidad y redes*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40852-configuracion-territorial-provincias-colombia-ruralidad-redes>
- Ramírez Echeverri, J. H. (2012). El contrato social y el estado de naturaleza en Rousseau. Revista Filosofía UIS, 11(1), 113-132.
- Secretaria Distrital de Movilidad. (2021). Informe de gestión y seguimiento de infraestructura vial 2021. Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://www.movilidadbogota.gov.co>
- Smith, A. (2019). La riqueza de las naciones (J. Rodríguez Braun, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1776).
- Sandoval, C. A. (2002). Investigación cualitativa. Programa de especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social. ICFES.
- Schejtman, A., & Berdegúé, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Rimisp.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector* (3rd ed.). W. W. Norton & Company.
- Tobar-Insuasty, C. A. (2024). Impacto de la inversión en infraestructura vial sobre el crecimiento económico del departamento de Nariño, Colombia. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8(5), 7858-7878. doi.org
- Toro, G. (2020). INVÍAS presenta AIKA, una metodología para la evaluación de la sostenibilidad en los proyectos viales. INVÍAS. Obtenido de <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/10989/invias-presenta-aika-una-metodologiapara-la-evaluacion-de-la-sostenibilidad-en-los-proyectos-viales>
- Torres Hernández, A. M. (2025). Fortalecimiento institucional y desarrollo local: Revisión y perspectivas de las políticas públicas en municipios de quinta y sexta categoría en

Colombia. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1-19.

<https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1154>

Torrijos Losada, D. S. (2021). Los proyectos del programa Colombia Rural de vías terciarias y la participación ciudadana (Propuesta de trabajo de grado para optar al título de Ingeniero Civil, Universidad Católica de Colombia). Repositorio Institucional.

Universidad Cooperativa de Colombia. (2019). *Diagnóstico del estado actual de las vías terciarias del municipio de Restrepo, departamento del Meta*. Repositorio Institucional UCC. <https://repository.ucc.edu.co>

Valenciano Canet, G. (2022). Alcances del constructivismo como paradigma en la investigación. Eutopía - Revista de Desarrollo Económico Territorial, [vol.], [págs.]. FLACSO Andes.

Wiesner, E. (1992). Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la Descentralización. Departamento Nacional de Planeación.

Walker Janzen, A. (2022). Paradigmas de investigación en ciencias sociales: Una revisión crítica. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 12(23), 45-60.

Apéndice**Apéndice 1. Matriz de Análisis Documental**

Matriz de Análisis Documental	
Nombre del documento	
Año/Periodo	
Entidad emisora	
Nivel	
Tipo de documento	
Objetivo del documento	
Mención de vías terciarias	
Lineamientos técnicos	
Criterios de asignación presupuestal	
Enfoque agrícola/productivo	
Criterios de priorización	
Actores involucrados	
Mecanismos de financiación	
Observaciones	

Fuente: Elaboración Propia.