

**Esquema de gestión vial (EGV): Una propuesta de innovación pública para el
mejoramiento de las vías rurales del país.
Estudio de caso en los municipios de Corinto y Toribío, en el departamento del Cauca.**

Edward Fernando García Sánchez

**Universidad Icesi
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Maestría en Gerencia para la innovación social**

**Esquema de gestión vial (EGV):
Una propuesta de innovación pública para el mejoramiento de las vías rurales del
país. Estudio de caso en los municipios de Corinto y Toribío, en el departamento del
Cauca**

Edward Fernando García Sánchez

Trabajo de grado

**Directora
María Isabel Irurita
PhD en innovación social
Magíster en antropología del desarrollo**

**Universidad Icesi
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Maestría en Gerencia para la innovación social**

Contenido

Resumen.....	1
Capítulo 1 Introducción.....	2
Capítulo 2 Contexto de la Experiencia y el territorio.....	4
2.1 ¿Qué es un esquema de gestión vial (EGV)?.....	4
2.2 Conociendo el territorio.....	4
2.3 Diagnóstico de la red terciaria Nacional.....	7
2.4 Diagnóstico vial municipal.....	8
2.5 Caracterización de la vía Corinto – Boquerón – Soto – la Luz – Tacueyo.....	9
2.6 Población objetivo de la intervención.....	10
Capítulo 3 Estado del arte.....	11
3.1 Desarrollo rural.....	11
3.2 Innovación publica.....	12
3.3 Capital Social.....	13
Capítulo 4 Sistematización de la experiencia EGV Corinto – Toribio.....	17
4.1 Antecedentes de la experiencia.....	17
4.2 Explicando la Experiencia.....	18
4.3 Modalidades de EGV.....	18
4.4 ¿Quién puede impulsar un EGV?.....	19
4.5 Fases del esquema de gestión vial.....	19
4.5.1 Preliminares.....	19
4.5.2 Inventario.....	20
4.5.3 Priorización.....	20
4.5.4 Estructuración.....	20

4.5.5	Financiación.....	21
4.5.6	Contratación.....	21
4.5.7	Evaluación.....	21
4.6	Metodología de trabajo para desarrollar un EGV.....	21
4.7	Planear, Hacer, Verificar, Actuar (PHVA).....	22
4.8	Hitos en el desarrollo del EGV.....	24
4.8.1	Preliminares.....	24
4.8.2	Conformación del EGV Corinto Toribio.....	25
4.8.3	Inventario y ruta de trabajo del EGV.....	25
4.8.4	Priorización del tramo y exploración de la financiación.....	25
4.8.5	Financiación estudios y diseños.....	26
4.8.6	Terminación estudios, entrega y viabilidad del proyecto.....	26
4.8.7	Aprobación del Proyecto.....	26
4.8.8	Contratación.....	26
4.8.9	Inicio de obra.....	27
Capítulo 5	Análisis logros del EGV a la luz de los elementos conceptuales e innovadores.....	28
5.1	Logros desde el capital social.....	28
5.2	Logros desde la innovación publica.....	29
5.3	Logros desde el desarrollo rural.....	30
5.4	Elementos innovadores de la experiencia.....	32
5.4.1	Eficiencia en la gestión.....	32
5.4.2	Cambios culturales.....	32
5.4.3	Cambios en las organizaciones.....	32
5.4.4	Aprendizaje colectivo de la gestión pública.....	33
5.4.5	Nuevas relaciones con el sector Privado.....	33

5.4.6 Promoción de la participación ciudadana.....	33
5.4.7 Sostenibilidad.....	33
5.4.8 Replicabilidad.....	34
5.5 Recomendaciones para todos los niveles de gobierno.....	34
Conclusiones.....	35
Referencias.....	36

Ilustraciones

Ilustración 1. Mapa Norte del Cauca.....	5
Ilustración 2. Política pública conpes 3857.....	18
Ilustración 3. Infografía EGV Usaid.....	19
Ilustración 4. Hitos.....	25

Tablas

Tabla 1. Estado de las vías de tercer orden.....	7
Tabla 2. Veredas intervenidas directamente.....	10

Figuras

Figura 1. Estado de la red vial no pavimentada en el país.....	2
Figura 2. Estado actual vías municipales.....	8
Figura 3. Viabilidad del Proyecto.....	27

Resumen

Este trabajo recoge la experiencia de innovación pública denominada Esquema de gestión vial (EGV), desarrollada como proyecto piloto en los municipios de Corinto y Toribío, en el departamento del Cauca, entre los años 2018 y 2020, gracias a un trabajo colaborativo entre instituciones públicas como el Departamento Nacional de planeación, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el Ministerio de Transporte, las alcaldías de los dos municipios, organizaciones sociales como las juntas de acción comunal de los corregimientos de Los Andes, en Corinto, y Tacueyó, en Toribío, el resguardo de Tacueyó, la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (ACIN), entidades gremiales como Asocaña y la cooperación internacional de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), con el Programa de gobernabilidad regional. Presenta el modelo paso a paso, recoge los principales logros, identifica los elementos innovadores, como la eficiencia en la gestión, los cambios culturales y en las organizaciones, el aprendizaje colectivo de la gestión pública, las nuevas relaciones con el sector privado, la promoción de la participación ciudadana, la sostenibilidad y la replicabilidad, para lo cual entrega una cartilla didáctica para difusión, conocimiento y operación de nuevos esquemas de gestión en otros territorios.

Palabras clave: desarrollo rural; innovación social; innovación pública; capital social; participación ciudadana; vías terciarias, gestión vial.

Capítulo 1

Introducción

En la actualidad, existen dificultades en la intercomunicación terrestre de gran parte de la población rural en los municipios de Colombia, ocasionadas por el deterioro y el deficiente mantenimiento de la red terciaria, generando aumentos en los tiempos de viaje y baja comercialización de productos. Las vías terciarias tienen la mayor extensión en el territorio nacional: representan el 69,4 % del total de la malla vial nacional, y en conjunto con las vías secundarias comprenden el 91,5 %; del total de kilómetros de la red vial terciaria, 100.748 km están a cargo de los municipios, 13.959 km de los departamentos y 27.577 km de la nación, de las cuales solo el 6 % se encuentra en buen estado (Figura 1).

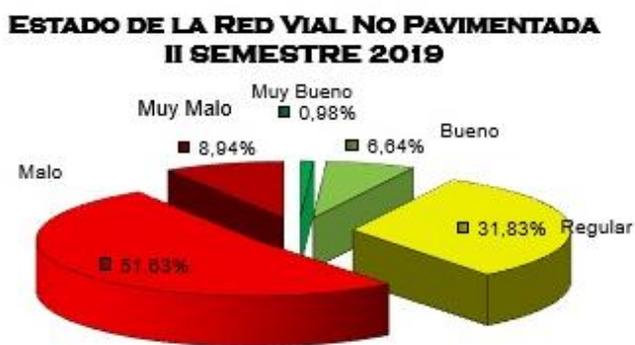


Figura 1. Estado de la red vial no pavimentada en el país.

Fuente: Invias.

Así, su funcionamiento con óptimos niveles de servicio constituye un elemento relevante para potenciar el crecimiento económico de la población rural del país. Permite la movilización de su población y es determinante para la articulación de los centros de producción agrícola con los centros de mayor escala de acopio y distribución. Adicionalmente, permite al Estado fortalecer su presencia en la totalidad del territorio, para que los ciudadanos puedan beneficiarse de su oferta social: servicios públicos, seguridad y educación, entre otros.

A medida que los costos sociales del neoliberalismo económico y el abandono estatal de las responsabilidades sociales se han hecho demasiado visibles, la política pública en Colombia, tradicionalmente proveniente de esos modelos, se debate hoy en día entre dichos modelos tradicionales determinados por el mercado y modelos más públicos, solidarios e igualitarios, basados en la innovación social y la innovación pública, como el camino acertado para lograr desarrollar las estrategias adecuadas que permitan satisfacer las necesidades en aumento de la población en general. Es posible argumentar que innovar o desaparecer es el desafío que a las organizaciones les presenta la sociedad actual; ninguna organización, sea pública o privada, puede esperar tener éxito en un mundo tan complejo y con tantos desafíos, solo haciendo lo que hace hoy.

En Colombia es necesario realizar procesos rigurosos de desarrollo rural que partan de políticas serias y pertinentes, que permitan un trabajo sinérgico entre Estado, empresa privada y comunidad, con el fin de fortalecer o generar capital social. De acuerdo con lo anterior, se propone en el presente trabajo una estrategia de innovación pública basada en el trabajo colaborativo y en los beneficios y bondades de las alianzas entre Estado, sector privado y comunidad, buscando mejorar el desarrollo rural a partir del diseño e implementación de un proyecto piloto denominado Esquema de gestión vial (EGV). El modelo que se propone acá, se desarrolló a través de la unión de acciones de las alcaldías de los municipios de Corinto y Toribío, en el departamento del Cauca, el resguardo de Tacueyó, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), juntas de acción comunal, Asocaña y el Programa de gobernabilidad regional de Usaid. Esta estrategia busca dejar una capacidad instalada en las administraciones municipales y en actores sociales y empresariales, para gestionar el mantenimiento y mejoramiento de la red vial con los recursos disponibles a partir de la minga, la donación, los recursos de obras por impuestos y los recursos municipales y de cooperación.

Este trabajo se presenta como portafolio de experiencia, con la pretensión de replicar el modelo en varios municipios de Colombia en donde las condiciones del territorio permitan la unión de actores públicos, privados, comunitarios y sea apropiado por funcionarios del sector central, gobernadores, alcaldes, concejales, juntas de acción comunal, organizaciones de base, empresarios, organizaciones no gubernamentales y academia, en la idea de conectar a través de las vías rurales del país, los sueños y las expectativas de quienes por años han esperado que las cosas cambien, que se hagan mejor, más transparentes, más participativas. En tal sentido se realizará un trabajo de investigación que permitirá identificar los elementos básicos y necesarios, para que un esquema de gestión vial con la participación del sector, público, privado y comunitario funcione como estrategia de desarrollo social y económico, en municipios con alta ruralidad

El presente documento está dividido en cinco capítulos, en el primero se introduce la temática, en el segundo se hace una aproximación al territorio, identificando el contexto nacional, regional y local, en el tercero se identifican los referentes conceptuales, en el cuarto capítulo se sistematiza la experiencia, se determinan las fases del EGV y se identifican los hitos de la propuesta de manera cronológica para hacer más fácil la réplica del modelo, en el quinto capítulo se analizan los logros de la experiencia a la luz de los referentes conceptuales, se hacen unas recomendaciones, se cierra con unas conclusiones y como anexo se deja una cartilla didáctica para ser socializada. Esta cartilla es una herramienta metodológica que abre las posibilidades para que cualquier actor o sector pueda promover e impulsar el inicio, ejecución y evaluación de los esquemas de gestión vial de manera participativa, buscando persuadir a los actores públicos y políticos del territorio para que busquen en la innovación social y pública los mejores modelos para generar desarrollo y bienestar en las comunidades.

Capítulo 2

Conociendo el contexto de la experiencia y el territorio.

2.1 ¿Qué es un esquema de gestión vial (EGV)?

El EGV es un modelo de trabajo colaborativo que se fundamenta en el acuerdo voluntario de las partes involucradas para la realización de un plan de trabajo que permita mantener y/o mejorar las condiciones de las vías rurales con aportes en dinero o especie, cuyo fin es el fortalecimiento y la creación de capacidades en los niveles local, regional o nacional, con la participación del sector público, privado y comunitario; buscan generar sostenibilidad y eficiencia en la gestión de las vías, mejorando el desarrollo económico y social de los territorios intervenidos.

2.2 Conociendo el territorio

Los municipios de Toribio y Corinto están ubicados al norte del departamento del Cauca, suroccidente de Colombia, hacen parte del Parque Natural Nevado del Huila, sobre la cordillera Central, están conectados por aspectos culturales, étnicos, económicos, organización política, conflicto armado y presencia de cultivos de uso ilícito. La mayoría de la población en los dos municipios, según sus planes de desarrollo del año 2020, es la indígena Nasa con un 65 %, los mestizos con el 14 %, los afros con el 10 % y los campesinos con el 9 % ; predomina una cultura campesina muy ligada a la tierra, una economía que se basa en la agricultura, sobre todo en cultivos de café, plátano, banano, frutales de clima frío como mora, fresa, gulupa, granadilla y aguacate; en proyectos pecuarios como trucha y ganadería; en la zona plana hay una fuerte presencia del cultivo de la caña de azúcar. Los cultivos ilegales de coca y marihuana mueven en gran medida la economía de estos dos municipios, en los cuales las alcaldías trabajan proyectos de legalización de la marihuana medicinal con propuestas alternativas de manejo por parte de comunidades campesinas e indígenas de la zona.

Toribio se encuentra a 123 kilómetros de Popayán y a 83 kilómetros de Cali. Sus terrenos montañosos sobre la cordillera Central alcanzan su máxima altura, 4150 msnm, en el páramo de Santo Domingo. Entre los accidentes orográficos se destacan, además del mencionado páramo de Santo Domingo, las cuchillas del Congo, Los Alpes y Tierra Blanca, el alto Belén y los cerros Alpes y El Brujo. Lo riegan los ríos Chiquito, Isabelilla, Jambaló, López, Palo y San Francisco; la extensión total del municipio es de 412 kilómetros cuadrados, el área urbana es de 5,4 km² y el área rural es de 406,6 km²; la cabecera municipal se encuentra a 1700 msnm; su temperatura media es de 19 °C; el índice NBI es de 62,81 % y tiene una población de 29.818 habitantes (Plan de desarrollo Toribio 2020)

Corinto se ubica en el extremo norte del departamento del Cauca, sobre las estribaciones de

dominación armada de las Farc, antiguo Sexto frente, hoy denominado columna Dagoberto Ramos.

La zona en donde se desarrolla este EGV tiene una fuerte conflictividad por el uso y disposición de la tierra ubicada sobre la zona plana, que se incrementó luego de la aprobación de los Decretos autonómicos 1953, 2333 y 2719, de 2014, y cuyo foco de conflicto se presentó en Corinto y Caloto, Cauca, en noviembre y diciembre de 2014, hechos que fueron descritos en la sentencia de la Corte Constitucional T-255 de 2016:

La ocupación de inmuebles en el marco de “la liberación de la madre Tierra”

Entre los meses de noviembre y diciembre de 2014, la comunidad Nasa adelantó “*la Minga de liberación de la madre [Tierra] en la finca Miraflores, Quebradaseca, Granaditas, García Arriba, García Abajo, Caucanita, Los Cultivos y El Japio. Además de las ubicadas en la cuenca de los ríos Palo y Guengüe*”. Tres móviles se dieron para ello:

En primer lugar, se alegó que se trata de zonas que tradicionalmente han ocupado de manera pacífica con actos de señor y dueño, básicamente a través de siembras de alimentos con dinámicas agrícolas propias, a lo que agregan la existencia de hallazgos arqueológicos encontrados dentro de cultivos de caña sembrados en “*las tierras Miraflores, García Arriba, García Abajo, La Caucana, El Cultivo, Granadita, Quebrada Seca (...)*”. Lo anterior, según los relatos de sus mayores, lo relacionan con la constitución de resguardos en esa zona desde la Colonia, así como con la ocupación de su territorio por poblaciones ajenas a la etnia durante la República.

En segundo lugar, en virtud de las reivindicaciones a las víctimas causadas por la violencia, en especial a los comuneros ultimados en masacres perpetradas en su territorio. De esta manera, mediante un comunicado calendado el 7 de enero de 2015, la Autoridad Tradicional Indígena del Resguardo Páez de Corinto y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) refirieron que la “*liberación*” se adelantaba en memoria de los 20 comuneros y comuneras masacrados en la Hacienda El Nilo, el 16 de diciembre de 1991, al igual que por la muerte de los 13 miembros de la comunidad ocurrida en Gualanday, el 18 de noviembre de 2001, acaecida “*en jurisdicción de la finca Miraflores y García Arriba*”. En este sentido, expusieron que las tierras ocupadas debían ser parte de los componentes derivados de “*(...) la reparación social y económica del caso masacre de El Nilo, caso 11.101 de la CIDH y el expediente 21630 del honorable Consejo de Estado*”.

Finalmente, en tercer lugar se asevera que la denominada “*liberación de la madre Tierra*” se adelanta por el incumplimiento del Gobierno en torno a los acuerdos alcanzados en relación con peticiones efectuadas desde 1980 y por el déficit agrario que incide en la nutrición y la seguridad alimentaria de los miembros de la comunidad. En este sentido se reitera que de los compromisos asumidos se derivaba el deber de adquirir predios o, en su defecto, mediante procesos de intervención oficiosa, adelantar la expropiación respectiva.

Los anteriores hechos generaron enfrentamientos entre comunidades indígenas, trabajadores del Ingenio del Cauca y la fuerza pública. Los principales argumentos de los grupos económicos son que estas tierras ya tienen propietarios legítimos, fueron adquiridas por vías legales y que la ocupación de los terrenos ha reducido las ganancias de la industria y los empresarios de la caña de azúcar, además de afectar la confianza inversionista en el departamento (Delgado, 2017) citado por Universidad del Rosario (2020).

2.3 Diagnóstico de la red terciaria nacional

Según el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (Pnvir, 2018), en Colombia, la red de carreteras está conformada por aproximadamente 16.968 km de red de primer orden, 45.137 km de segundo orden y 142.284 km de tercer orden; es decir, la red vial terciaria tiene una mayor extensión en el territorio nacional, representa el 68,9 % del total de la malla vial nacional y en conjunto con las vías secundarias comprenden el 90,8 %.

En el año 2014, se estimaba que de los 142.284 km de tercer orden, el 24 % estaba en tierra, el 70 % en afirmado y el 6 % pavimentado, y que aproximadamente el 25 % del total estaba en buen estado.

La distribución porcentual del estado de las vías, según el tipo de superficie de rodadura, se indica en la siguiente tabla:

Tabla 1. Estado de las vías de tercer orden, según el tipo de superficie

Tipo de superficie	Longitud (km)	Estado (%)		
		Malo	Regular	Bueno
Tierra	34.148	36,6	29,9	33,5
Afirmado	99.599	42,0	46,1	11,9
Pavimento	8.537	32,5	28,0	39,5

Fuente: Invias.

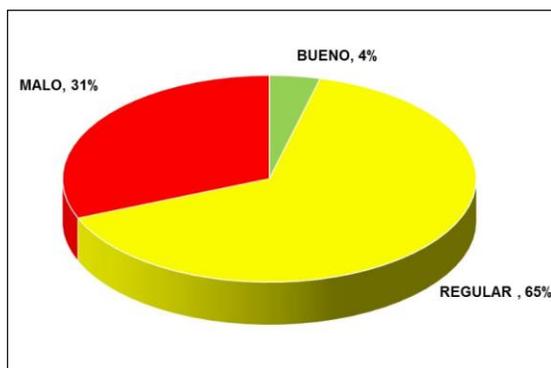
El deterioro de las vías produce un impacto económico muy alto que se refleja en el incremento de los costos de operación vehicular para los usuarios, por concepto de un mayor consumo de combustibles, neumáticos y repuestos, por desgaste del vehículo, por aumento de la duración de los tiempos de viaje y por accidentes de tránsito. De igual forma, desde el punto de vista del Estado, los costos de las intervenciones de reparación, rehabilitación y

reconstrucción de las vías también es mucho mayor, debido que no se efectúa un mantenimiento rutinario y periódico oportunamente.

Lo anterior evidencia, desde el punto de vista económico, una gestión vial orientada a la intervención ocasional de las carreteras, para reparar lo dañado o para atender emergencias, permitiendo que las vías se deterioren hasta volverse casi intransitables, es completamente inapropiada, ya que incrementa entre dos y tres veces los costos de operación del transporte y hasta en diez veces los costos de recuperación de las buenas condiciones de la vía. Además, afecta la seguridad y genera efectos ambientales negativos que ocasionan conflictos sociales; debido a las características geográficas del territorio nacional y a sus connotaciones ambientales especiales, muchas regiones del país aún no cuentan con desarrollos carreteros que contribuyan a la conectividad regional.

2.4 Diagnóstico vial municipal

Toribío



Corinto

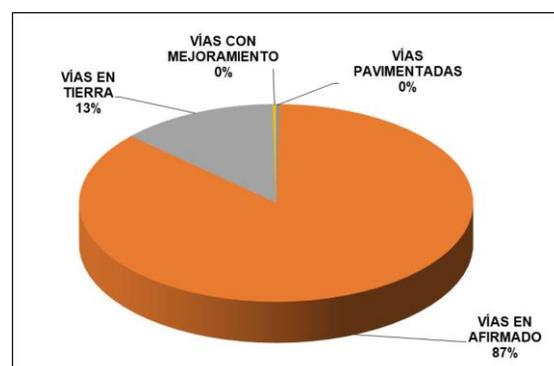
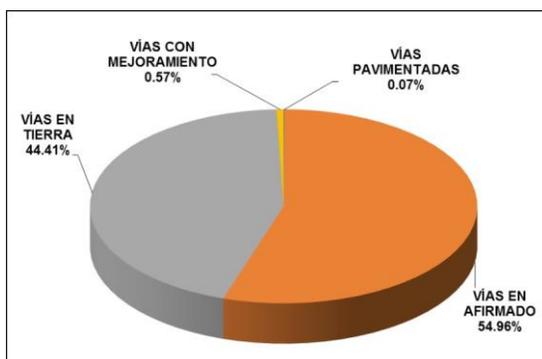
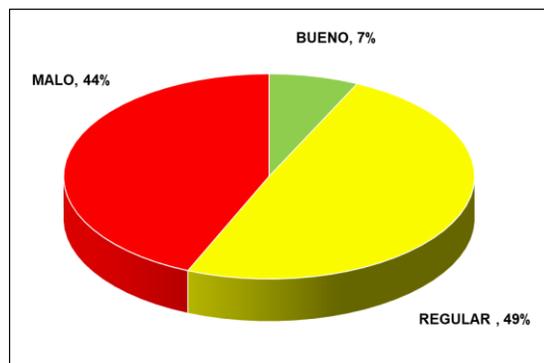


Figura 2, Fuente: planes viales municipales.

2.5 Caracterización de la vía Corinto-Boquerón-Soto-La Luz

Este corredor es una importante vía de desarrollo económico y social, y de articulación entre los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, que beneficia directamente a las poblaciones de Corinto y Toribío, no obstante, está en condiciones de difícil acceso, debido a la falta de mantenimiento rutinario, periódico, y a la inexistencia de cunetas y elementos de drenaje suficientes para evacuar el agua de escorrentía; esta situación, que afecta el buen funcionamiento del afirmado, da lugar a baches y empozamientos peligrosos para los usuarios, generando unas pésimas condiciones de transitabilidad que conllevan a un incremento en los costos de desplazamiento, de operación y mantenimiento de vehículos; así mismo, el corredor está afectado por las condiciones de seguridad de la zona, ya que, al no tener un buen manejo de aguas, la vegetación adyacente a la vía crece con mayor velocidad, generando un problema social, puesto que estas zonas son utilizadas por infractores de la ley para delinquir y, por tanto, afectar el orden público y a la sociedad en general.

Se requiere del mantenimiento rutinario de las obras de drenaje existentes, el cual consiste en la limpieza de las obras de entrada y salida de las alcantarillas, en rocería y en la conformación a mano de cunetas en tierra. La sección hidráulica de las alcantarillas existentes (con un diámetro de 24”) no permite el acceso de un operador para ejecutar la limpieza de las tuberías, razón por la cual están colmatadas y obstruidas. Por la situación descrita, no es posible la recuperación de su sección hidráulica. Así mismo, se presentan empozamientos en las cajas de entrada de las obras, lo cual puede generar riesgos biológicos para los habitantes de la zona.

Estas obras están espaciadas, en promedio, cada 500 metros, razón por la cual las obras de drenaje existentes son insuficientes para evacuar el agua superficial de la carretera, lo cual genera deterioro de la rasante, baches, pérdida de material, hundimientos y disminución de la visibilidad, dificultando de esta manera la operación de los vehículos y afectando la seguridad vial.

El proyecto es concertado principalmente con la comunidad aledaña a la vía Los Andes-La Playa, con la veeduría comunitaria y priorizada para tal fin desde el municipio dado el alto impacto que generaría en la región el mejoramiento de esta. Tanto con las Alcaldías como con la comunidad se analizaron los efectos que traería la ejecución del proyecto y con todos se analizaron los beneficios sociales y económicos para los municipios, la comunidad y demás personas involucradas en el proceso.

2.6 Población objetivo de la intervención

Tabla 2. Veredas intervenidas directamente

Municipio	Corregimiento	Veredas
Corinto	Los Andes	La Cima, Miravalle, La Capilla, Santa Elena, La Esmeralda, El Danubio, El Silencio, Carrizales, La Cristalina, Palo Negro, La Esther, La Siberia, El Boquerón, Santa Marta, La Unión. Centro poblado de Los Andes
Toribío	Corregimiento de Tacueyó	La Playa, Soto, La Luz, La Esperanza, Gallinazo y Gargantillo

De manera directa se benefician 7390 personas y de manera indirecta 62.525, esta vía es principal para los dos municipios, en la medida en que conecta la economía y las relaciones sociales y culturales de la población, indígena, campesina, afro y mestiza de la zona, afectada de manera histórica por el conflicto, con diferencias e intereses diversos; pero que aun así, han logrado generar procesos de resistencia y participación ciudadana que es necesario entender, desde una perspectiva teórica, cuales son algunos elementos claves en el éxito del esquema de gestión vial Corinto-Toribio.

Capítulo 3

Estado del arte

Desarrollo rural, innovación pública y capital social representan los elementos conceptuales básicos para delimitar esta experiencia piloto denominada Esquema de gestión vial.

3.1 Desarrollo rural

El concepto de desarrollo rural ha estado ligado a la idea de desarrollo generada en el siglo XIX con el proceso de industrialización, que veía cómo las condiciones de la vida cotidiana se transformaron de manera acelerada en ese siglo; esa idea de progreso que se desarrolló en Inglaterra, se esparció por Europa y llegó a Norteamérica con las migraciones masivas y luego a Suramérica y el Caribe. Después de los procesos de independencia, los debates sobre el desarrollo del campo giraron alrededor de la repartición de la tierra, el acceso a la propiedad y la idea global de industrialización de la producción agrícola (Gaudin, 2019); estas son ideas que se han ido modificando a través de la historia y en las distintas sociedades y contextos sociales, en la medida en que se percibe la complejidad y diversidad de la realidad globalizada actual y se evidencian las restricciones y posibilidades de sus explicaciones y alcances. Se afirma que con el desarrollo acelerado que ha traído consigo la globalización se ha generado un proceso de profunda transformación social que ha impactado las estructuras sociales de las comunidades rurales, lo cual invita a los investigadores, gobiernos, empresa privada, etc., a observar y analizar lo rural mucho más de cerca, con el fin de encontrar modelos de desarrollo sostenible que se adapten a estos nuevos contextos de estos grupos poblacionales, muchos de los cuales aún no reciben los beneficios que ha traído consigo la globalización (Pérez, 1998).

En 1975, el Banco Mundial definió al desarrollo rural como una estrategia diseñada para mejorar la vida económica y social de un grupo específico de personas, involucrando la extensión de los beneficios del desarrollo a los más pobres, entre aquellos que buscan su subsistencia en las áreas rurales. Una estrategia de desarrollo rural debe reconocer tres puntos: en primer lugar, la tasa de transferencia de gente de la agricultura de baja productividad a ocupaciones más rentables ha sido lenta; en segundo lugar, la situación empeora si la población crece a tasas sin precedentes, y en tercer lugar, las áreas rurales tienen fuerza de trabajo, tierra y, por lo menos, algún capital que si se moviliza podría reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. El desarrollo rural está claramente diseñado para incrementar la producción y elevar la productividad. Esto tiene que ver con la monetización y la modernización de la sociedad, y con su transición del aislamiento tradicional a la integración con la economía nacional (Sachs, 1996), idea que refleja la necesidad de llevar progreso, mejorar el desarrollo agrícola y fomentar el crecimiento económico.

En la situación actual que vive el país se requieren propuestas que integren, que ayuden a mejorar las economías locales; porque la paz debe traducirse en presencia estatal, en la que la eficiencia en la gestión de las administraciones públicas, desde lo local a lo nacional, sea garantizada con mecanismos de intervención, seguimiento y evaluación. Las comunidades deben recuperar la confianza en las instituciones públicas y no solo deben sentir presencia de la fuerza pública, pues el modelo de desarrollo rural colombiano ha sido desde sus inicios totalmente excluyente y poco retributivo con la población de las regiones rurales de la nación. El territorio rural debe dejar de ser considerado como un simple proveedor o despensa de la población urbana, y pasar a ser tratado desde una seria política pública de lo rural, como un sector de importancia estratégica para el desarrollo nacional y como factor clave para la superación de la pobreza y los índices negativos de equidad (Vergara, 2011).

3.2 Innovación pública

A partir de la revisión de la literatura nos acercaremos a una visión territorial del concepto, que dicho sea de paso corresponde a planteamientos del siglo XXI que cada vez se vuelven más importante en la realidad mundial y colombiana. Factores como la digitalización, la urbanización, la globalización y el crecimiento demográfico caracterizan a un contexto global de cambio acelerado, que conlleva niveles cada vez más altos de complejidad e incertidumbre. Este contexto reta la capacidad de respuesta de los gobiernos y revela la pertinencia de explorar nuevas aproximaciones para generar soluciones oportunas a desafíos públicos (OCDE, 2017). En el caso de Colombia, se suman a este panorama la complejidad geográfica, la diversidad de territorios y la dispersión rural, que subrayan la necesidad de diseñar respuestas adecuadas a cada contexto local (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

La innovación pública es entendida como el proceso de creación de nuevas ideas y su transformación en valor para la sociedad; la cocreación es la clave de la innovación en el sector público, entendida como un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones con las personas, no solo para ellas, con un alcance más amplio que permita sumar a más ciudadanos, aplicando un nuevo modelo de gestión del conocimiento que se sustenta en un tipo diferente de proceso, impulsado sobre todo por el pensamiento de diseño (Bason, 2010) citado por Veeduría Distrital de Bogotá (2019); lo anterior es cercano a lo que plantea Mulgan (2014), en el sentido de que la innovación del sector público implica crear, desarrollar e implementar ideas prácticas que logren un beneficio público. Estas ideas tienen que ser, al menos, en parte nuevas, adoptadas, utilizadas y útiles. Con esta definición, la innovación se superpone, pero es diferente de la creatividad y el espíritu empresarial.

Para la OCDE (2009), la innovación pública consiste en la aplicación de una mejora nueva, novedosa y significativa, ya sea en la provisión de un bien, la prestación de un servicio, la ejecución de un proceso, el método de comercialización o en la forma de organización de una institución o empresa, ya sea en sus prácticas de negocio, ambiente de trabajo o en cómo

aborda las relaciones con los actores externos a la organización. Por su parte, para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019) es una sinergia entre creatividad y colaboración, con el propósito de abordar los desafíos públicos de carácter complejo; finalmente, la Veeduría distrital de Bogotá (2019) concluye que es la creación o mejora de políticas, procesos, productos o servicios del Estado, apropiados por el gobierno y la ciudadanía, que busca generar un valor público positivo en los ciudadanos.

Una vez revisada la literatura, entenderemos la innovación pública como la creación o mejoramiento de políticas, procesos, productos o servicios, mediante un trabajo colaborativo con los ciudadanos, que le permiten a la administración pública impactar de manera significativa en la sociedad.

3.3 Capital social

Debemos empezar reconociendo que no existe una única definición de capital social; se puede decir que, en términos generales, capital social alude a los beneficios que los actores individuales o colectivos puede obtener a partir de sus relaciones con otros individuos o con otros grupos; este concepto ha tenido mayor desarrollo desde las ciencias económicas; sin embargo, y sin ser necesariamente contrarios, lo abordaré desde su importancia en las relaciones sociales, a partir de los trabajos de Bourdieu, Coleman y Putnam.

Para Bourdieu, el capital social es presentado como un multiplicador que permitiría explicar diferencias en los rendimientos producidos por el capital económico o el cultural, y lo define como el conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento, o, en otros términos, “a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos) sino que están también unidos por lazos permanentes y útiles” (Bourdieu 1980, p. 2, citado por Capdevielle, 2013).

En concepto de Bourdieu, el capital social no es algo natural, ni tampoco “algo dado socialmente”, sino que por el contrario es el resultado de una construcción que supone importantes inversiones materiales y simbólicas, y de esfuerzos que implican otros gastos. Su utilidad se expresa en los beneficios materiales y simbólicos (el prestigio, por ejemplo) que permite apropiar, y esos beneficios dependen de la participación en la red de relaciones. Así, la construcción del capital social convierte “relaciones contingentes” (vecindad, parentesco y otras) en “relaciones necesarias y electivas” que conllevan obligaciones institucionales, comunicacionales y sentidas (como respeto, amistad, gratitud) (Hintze, 2004, pp. 149-150).

Para Coleman, el capital social es un medio o un recurso que facilita a los individuos la consecución de sus propios intereses y es inherente a la estructura de las relaciones sociales; a partir de la realización de favores, el capital social adopta la forma de obligación y es a través de ella que el individuo alcanza sus propios objetivos, procurando que la retribución se produzca en el momento más conveniente para él; la posibilidad de aparición de esta forma de capital social queda sujeta a diversos factores, entre ellos el grado de confiabilidad del entorno social, las necesidades actuales de los individuos y el grado de cercanía de las redes sociales (Forni, Siles y Barreiro, 2004). Es así que el concepto de capital social de Coleman se inserta en la teoría de la acción racional, que lo lleva a plantear las relaciones en términos instrumentales, concebidas como elementos del cálculo racional de agentes que buscan explícitamente su propio interés a partir de la formulación de fines explícitos (Gutiérrez, 2008^a, pp. 38-39).

El capital social sirve a su propósito de crear una teoría de la sociedad que busca vínculos entre los actores sociales –concebidos como actores racionales y estructuras sociales. El concepto funciona ahí como un correctivo de visiones que consideran a la sociedad como “un conjunto de individuos independientes entre sí”, cuyos intereses y acciones se desarrollan en un vacío social. La acción de los individuos, al contrario, siempre está incrustada en relaciones sociales y organizativas, las cuales aspiran a ser comprendidas con el concepto de capital social. La noción aparece en este marco para indicar “recursos socioestructurales” que deben ser distinguidos, no por sus características intrínsecas, sino por la función que cumplen para el logro de la acción. Son recursos que consisten “en algún aspecto de la estructura social y, a la vez, facilitan la acción de los individuos que están dentro de la estructura” (Coleman, 2000, citado por Ramírez y Hernández, 2013).

Putnam define el capital social a partir de las características de las organizaciones sociales, como las normas, la confianza mutua y las redes (Putnam, 1995; citado por Esparcia, Escribano y Serrano, 2016). Estos tres elementos, entre otros, facilitan, según él, la coordinación, la cooperación, la reciprocidad generalizada, e incluso un objetivo superior como son los beneficios colectivos. El capital social, según Putnam, reside principalmente en colectivos y en la ciudadanía en general, pero como agregación de aportaciones individuales.

Putnam es muy cercano a la definición de Coleman, aunque más tarde acaba por alejarse de dicha concepción, porque no está de acuerdo con que las redes sociales y las normas solo pueden tener efectos positivos. Mientras que el capital físico alude a unos objetos físicos y el capital humano a las propiedades del individuo, el capital social hace referencia a las conexiones entre los individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y de honestidad que resultan de todo ello. En este sentido, el capital social está estrechamente vinculado con lo que algunos denominan “virtud cívica”, a diferencia del capital social que pone el énfasis en el hecho de que la virtud cívica tiene más poder si se manifiesta en el

contexto de una red densa de relaciones sociales de reciprocidad (Putman, 2000, citado por Urteaga, 2013). Putman introducen los términos de *bonding* (lazos) y *bridging* (tender puentes) para distinguir dos tipos de capital social: el capital social *bonding* está asociado a la reciprocidad específica y a la solidaridad, mientras que el capital social *bridging* es el que permite poner en contacto a las diferentes redes.

Una vez revisadas las concepciones de tres de los más importantes teóricos en la materia, es necesario revisar cómo el capital social se ha introducido en el desarrollo social y comunitario de la sociedad latinoamericana; en tal sentido, se revisa la literatura contenida en documentos de la Cepal, el Banco Mundial y la OCDE.

Por su lado, la Cepal entiende el capital social como el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto; se plantea que las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables (Durston, 2000).

La OCDE define al capital social como “redes junto con normas, valores y entendimientos compartidos que facilitan la cooperación dentro de un grupo o entre grupos”. En esta definición podemos concebir las redes como vínculos del mundo real entre grupos o individuos. Imaginemos redes de amigos, redes familiares, redes de excompañeros, etc. Nuestras normas, valores y entendimientos compartidos son menos concretos que nuestras redes sociales. Los sociólogos a veces hablan de las normas como las reglas no habladas e incuestionables de la sociedad. Las normas y entendimientos pueden no hacerse evidentes hasta que se rompen. Si un adulto ataca a un niño, por ejemplo, infringe las normas que protegen a los niños de ser dañados. Los valores pueden estar más abiertos a la discusión; de hecho, las sociedades a menudo discuten si sus valores están cambiando. E incluso hay valores –como los que se refieren a la seguridad de la gente– que son una parte vital de todo grupo social. Puestos juntos, estas redes y entendimientos generan confianza y permiten así que la gente trabaje junta (Keeley, 2007).

Para el Banco Mundial (2001), el capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de interacciones sociales de una sociedad.

Así mismo, la Cepal (2015), aludiendo a estudios de caso de Woolcock y Narayan (2000), plantea que existen tres tipos de capital social: todo esto es repetido de sección sobre capital social antes.

1. Capital social de unión. Se refiere a los lazos más íntimos y próximos (en términos sociales y muchas veces, aunque no siempre, espaciales). Son los lazos de familia, de amistad cercana y, quizás, de comunidad. Es un capital social restringido en dos

sentidos: en términos sociales involucra nexos con pocas personas y en términos geográficos tiende a implicar nexos con personas que viven muy cerca.

2. Capital social de puente. Se refiere a nexos que vinculan a personas y grupos similares, pero en distintas ubicaciones geográficas. Los lazos son menos intensos que los de unión, pero van más allá de ser meramente puntuales, puesto que persisten en el tiempo. Ejemplos de este tipo de capital social podrían incluir federaciones de juntas vecinales, de comunidades de campesinos, de madres solteras, y otros. De hecho, casi siempre que se usa el concepto de capital social de puente se refiere a formas federativas de organización.
3. Capital social de escalera. Se refiere a nexos que crean relaciones entre grupos y personas de distinta identidad y grados de poder sociopolítico. Existe, por ejemplo, en relaciones medianamente consolidadas entre personas/comunidades y agencias públicas o no gubernamentales externas. Son relaciones que facilitan el acceso a esferas políticas, a los recursos manejados por estas agencias externas, al apoyo de estas agencias en momentos de crisis o amenaza, entre otros.

Capítulo 4

Sistematización de La experiencia EGV Corinto-Toribio

4.1 Antecedentes de la experiencia

El 20 de noviembre de 2015, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia para el desarrollo Usaid convocaron a los alcaldes electos de 40 municipios de Colombia, con el objetivo de anunciar su vinculación a una nueva estrategia de cooperación para fortalecer los gobiernos locales y mejorar la prestación de servicios públicos en las regiones que históricamente han sido más afectadas por el conflicto, proyecto en el que igualmente estaba incluido el Gobierno nacional. Hacían parte de este proyecto, en el departamento del Cauca, los municipios de Santander de Quilichao, Caloto, Miranda y Corinto. Toribío no quedó incluido inicialmente. Producto de lo anterior, se inició la ejecución del Programa de gobernabilidad regional de Usaid, que fue posteriormente un impulsor del EGV.

A pesar de que Toribío no era parte del nuevo proyecto, los dos municipios heredaron del periodo 2012-2015 otro programa que se ejecutaba con recursos igualmente de Usaid que se denominaba *Colombia responde*, que buscaba consolidar los territorios más afectados por el conflicto y que terminaba su fase de ejecución en 2016; fue este proyecto el que permitió acercar a los dos municipios; entonces los dos alcaldes se unen y le solicitan a Usaid el apoyo para mejorar las vía Corinto-Boquerón-Soto-La Luz-Tacueyó; es así como se organizó dicho proyecto, y rápidamente, finalizando el 2016, las juntas de acción comunal ejecutarían un proyecto por valor de 837 millones de pesos en efectivo, más aportes de las alcaldías por 750 millones de pesos en bienes y servicios; este proyecto fue ejecutado por la junta de acción comunal de la vereda La Capilla y Siberia, en el tramo de Corinto, y por la junta de La Playa, en el tramo de Toribío; cada junta ejecutó un monto aproximado de 270 millones de pesos. Además de la construcción de alcantarillas, *box culvert*, muros de contención y afirmado, este proyecto acercó de nuevo a estas dos comunidades, que a pesar de ser limítrofes habían estado distantes, debido a que uno de los tramos viales intervenidos estaba en muy malas condiciones de transitabilidad, y eso sumado a eventos del conflicto armado como combates y masacres habían generado procesos de distanciamiento económico, cultural y social entre estas dos comunidades; además de lo anterior, se generó un proceso de participación de todas las comunidades indígenas, campesinas y mestizas alrededor de la vía Corinto-Tacueyó, por un viejo sueño de tener en buenas condiciones este tramo, que en el pasado fue muy importante para el comercio; las comunidades agradecían el proyecto, pero querían un poco más: soñaban con esta vía pavimentada; este proceso de participación dejó otro gran resultado: la conformación de un comité de obras públicas de la vía, con un líder representativo escogido por las mismas comunidades.

Con la anterior inversión, sumada al capital social generado en la ejecución del proyecto por las propias comunidades, todo allí estaba listo para seguir trabajando en mejorar las

condiciones de transitabilidad y en la búsqueda de reparaciones del estado; con unos Acuerdos de paz ya firmados y en un año como el 2017, en el que se aprobaron e implementaron los principales instrumentos jurídicos y de financiación para la paz, en especial la reforma tributaria que trajo la posibilidad de realizar obras por impuestos, se crean los planes de desarrollo con enfoque territorial, entre otros. Así, el territorio entonces estaba preparado para iniciar una nueva construcción de capital social, llevar desarrollo a las zonas rurales e innovar desde la gestión pública.

4.2 Explicando la experiencia

El EGV se desarrolla sobre la base de los seis pasos de la política pública del Conpes 3857 de 2016: 1. Inventario de la red terciaria a intervenir, 2. Priorización del tramo y el tipo de intervención, 3. Estructuración del proyecto, 4. Modelo de cofinanciación, 5. Buenas prácticas de contratación, y 6. Evaluación y reinicio del ciclo.



Ilustración 3. Fuente: Adaptación con base en Conpes 3857 2016

4.3 Modalidades

EGV básico. Se desarrolla entre una entidad pública o privada y organizaciones sociales con interés en una vía. La unión de estos actores se da de dos formas, con la firma de un convenio solidario o con aportes en especie de cada uno de los involucrados; en este último no median formalidades.

EGV técnico. Esta modalidad se basa en la unión de instituciones públicas, organizaciones sociales y empresarios de cualquier sector productivo de la economía; se diferencia del anterior en que contempla un componente técnico (proyectos, estudios, diseños y profesionales) y un componente financiero (aportes en dinero mayores a una mínima cuantía del ente territorial) de una o varias entidades que lo conforman.



Ilustración 4. infografía USAID

En las dos modalidades es importante integrar un actor externo como articulador, para que haga seguimiento y control.

4.4 Quién puede impulsar un EGV

- a) Necesidad comunitaria.
- b) Iniciativa empresarial.
- c) Iniciativa pública.
- d) Iniciativa de una ONG, la academia o la cooperación internacional.

La iniciativa de conformar los EGV desarrollados en el Cauca surgió del Programa de gobernabilidad regional de Usaid, como piloto nacional para la implementación del modelo de trabajo, que posteriormente se constituyó en el articulador del proceso; este rol, en otros desarrollos, puede estar a cargo de la academia, las ONG o la cooperación internacional.

4.5 Fases del esquema de gestión vial.

4.5.1 Preliminares

- **Identificar, fortalecer o conformar esquemas colaborativos propios de la comunidad:**

Desde el municipio se debe identificar si existen organizaciones comunitarias que trabajen en favor de las vías; si existen, se deben fortalecer, de lo contrario se debe conformar un esquema colaborativo que permita la participación de todos los actores

comunitarios alrededor de una vía, sea un comité vial, de obras u otro.

- **Socialización y alistamiento institucional:**
Presentación del modelo de trabajo, motivación para su participación e identificación de posibles vías y actores.
- **Diálogo con el sector privado:**
Presentación del modelo de trabajo ante los gremios y empresas cercanas o con influencia en las vías, a fin de motivar su participación. Los actores empresariales se buscan en las áreas de responsabilidad social, gerencia y junta directiva, entre otras.
- **Formalización del EGV:**
Reunión facilitada por el articulador para formalizar la alianza de las tres partes: sector privado, entidades públicas y comunidad, en torno al EGV.

4.5.2 Inventario

Elaboración del inventario de la vía terciaria y recolección de información primaria:

Es necesaria la ejecución de un inventario vial que determine, en principio, la extensión real de la vía y sus características geométricas, topográficas y funcionales. Esta información, unida a las características sociales, económicas, de seguridad, ambientales y jurídicas, brindarán los insumos necesarios para la toma de decisiones con respecto a la estrategia de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de las vías de la red terciaria.

4.5.3 Priorización

Priorización del o los tramos viales

A partir de la información recogida en el diálogo entre los empresarios, el mandatario local y la comunidad organizada, se realiza la priorización del tramo vial a intervenir y, en conjunto con todos los actores, incluso entidades nacionales o departamentales, se identifican las organizaciones sociales, étnicas, comunitarias y juntas de acción comunal (JAC) presentes en la zona. Las vías clasificadas como de alta prioridad accederán a mayores montos de cofinanciaciones por parte de la nación.

4.5.4 Estructuración

Elaboración de perfiles técnicos o proyectos

Los estudios tendrán la responsabilidad de revisar las fuentes de materiales de cada región, la caracterización de los suelos naturales, la creación de un menú de posibles soluciones de ingeniería para las vías de cada región y la actualización de las cartillas con los principales componentes de diseño para vías con bajos volúmenes de tránsito, de acuerdo con las características regionales que se identifiquen en el proceso de inventario o en otros estudios. En particular, componentes como obras de drenaje, estructuras básicas, especificaciones de materiales que fomenten el uso de nuevas tecnologías y que optimicen el uso de los materiales para la estabilización de la capa de rodadura cuando sea necesario o, por los costos, sea una mejor opción. Los

estudios deben incluir análisis con criterios técnicos ambientales para los aspectos de diseño, trazado, construcción y mantenimiento.

4.5.5 Financiación

Definición del modelo de cofinanciación

Se permite hacer uso de alternativas de financiación como la responsabilidad social empresarial, recursos provenientes del sistema general de participaciones y de regalías, y el mecanismo de obras por impuestos y donaciones. Para la implementación de acciones cobran especial relevancia los convenios solidarios con JAC para generar capacidades en la comunidad.

4.5.6 Contratación

Implementación de buenas prácticas en los procesos de contratación

Una vez conocidas las necesidades financieras de las vías priorizadas se deberán incorporar, adicional a los elementos que hoy se tienen en cuenta, el componente del mantenimiento rutinario con esquemas asociativos comunitarios, en aquellas vías que se vayan a intervenir con rehabilitación o mejoramiento. Se deben seguir los lineamientos generales para aplicar las buenas prácticas, buscando eficiencia, economía, manejo del riesgo, competencia y transparencia.

4.5.7 Evaluación

Se evalúa y reinicia el ciclo

Es de vital importancia evaluar y hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos, con el fin de identificar errores, aciertos o tropiezos en la ejecución de los contratos; en esta etapa, el esquema de gestión vial se convierte en un comité de veeduría que vigila los recursos y las condiciones contractuales para llevar a feliz término el mejoramiento o mantenimiento de las vías priorizadas.

4.6 Metodología de trabajo para desarrollar un EGV

En la reunión de conformación se realizaron los siguientes acuerdos metodológicos y procedimentales:

- **Frecuencia de las reuniones:** mensuales; de acuerdo con la dinámica se realizarán reuniones extraordinarias.
- **Sistematización:** de cada reunión se elaborará un acta, la cual se comparte con el equipo del esquema a la semana siguiente al desarrollo de la reunión. Se toma registro de asistencia y se realiza registro fotográfico.
- **Difusión de la información:** se crea un grupo de mensajería interna como medio de comunicación inmediata para la coordinación de acciones menores. Documentos de

sistematización y otros a los que hubiere lugar se comparten a través de correo electrónico.

- **Participación en las reuniones:** siempre se contará con la presencia de, mínimo, tres actores; al finalizar la reunión se pactará la fecha de la siguiente.
- **Gestión de solicitudes:** todas las solicitudes y gestiones de los actores se dialogarán al interior de la mesa de trabajo del EGV.

4.7 Planear, hacer, verificar y actuar (PHVA)

El ciclo PHVA permite hacer un ejercicio riguroso para implementar una mejora continua en pro de garantizar el logro de las actividades programadas por el EGV, este ciclo hace parte de la metodología aplicada del programa de Gobernabilidad regional de USAID, que fue transferida a todos los participantes del EGV y que desarrollamos a continuación.

- Paso 1: planear

Priorizar con el mandatario local y sus funcionarios, las vías terciarias de interés, según la población caracterizada, su estado, el análisis social y económico potencial de las zonas que influyen en las vías, así como posibles vínculos del sector empresarial.

Luego de lo anterior, convocar a los actores identificados a una reunión formal de trabajo, la cual debe realizar la alcaldía.

- Paso 2: hacer

- a) Caracterizar o construir la línea de base de la situación socioeconómica, la seguridad y los aspectos ambientales y jurídicos de las vías priorizadas.
- b) Establecer comunicación y afianzar la relación con los gremios empresariales que tengan influencia en la zona y obtener bases de datos, dando prioridad a los que están en la zona de influencia o tienen interés en ella.
- c) Desarrollar reuniones individuales con empresarios para presentarles las vías priorizadas y su caracterización, con el fin de definir su interés.

Después de lo anterior, desarrollar un acto protocolario donde participen las tres partes y se formalice la alianza de trabajo en torno al esquema de gestión vial; en este espacio se presenta el diagnóstico técnico y socioeconómico de la vía, las alternativas de intervención de corto y mediano plazo, se eligen los representantes y se constituye un comité tripartito permanente con representación de empresarios, comunidad e institucionalidad, se acuerda el lugar, la periodicidad de las reuniones y la fecha para un próximo encuentro, y se proyecta el tiempo de duración del EGV.

- Paso 3: verificar

- a) Depurar la información con el alcalde, en la que se presente el resultado de las reuniones con los empresarios y se identifique la delegación que participa por la

comunidad que habita la zona priorizada; se deben tener en cuenta otros niveles organizativos, como la presencia de comunidades étnicas y campesinas.

- b) Elaborar perfiles técnicos del tramo vial priorizado y establecer posibles intervenciones y su presupuesto.
- c) Iniciar reuniones periódicas; en la primera reunión se retoma las alternativas de intervención y se proyectan el plan de trabajo identificado y las posibilidades de aportes y gestión, consolidando así la ruta de trabajo del EGV. En las reuniones posteriores se debe responder a una agenda de trabajo, se hace seguimiento a las actividades y compromisos, según responsabilidades y tiempos específicos establecidos, que permitan estructurar y formular proyectos para las diferentes metas y conformar las fuentes de financiación identificadas; es de vital importancia mantener la motivación de quienes las conforman, así como llevar una adecuada gestión documental del EGV.
- d) Definición del alcance técnico en la reunión mencionada anteriormente, en la que se determinan los tipos de intervenciones requeridas así:
 - Mantenimiento rutinario: son actividades para la conservación continua de obras existentes, como rocería, limpieza de cunetas, alcantarillas, bateas y puentes; remoción de derrumbes y otras definidas en la *Cartilla 15, mejoramiento de vías terciarias*, para financiar las acciones operativas; para el mantenimiento de la vía es posible realizar convenios con la comunidad.
 - Mantenimientos periódicos: son actividades de reconfiguración, recuperación de la banca, escarificación del material existente, compactación y reparación de pavimento y obras de drenaje; es posible coordinar con alguna entidad sobre el uso de maquinaria amarilla e indagar sobre los materiales presentes en la zona que pueden ser aportados por la comunidad, por la alcaldía o por el sector empresarial.
 - Mejoramientos: incluyen actividades como la construcción de obras de drenaje, cunetas, alcantarillas, estabilización con material, ampliación de las vías, construcción de pavimentos, estabilización de afirmados y tratamientos superficiales. Una alternativa viable y de trabajo con la comunidad es la capacitación y el acompañamiento a los comités de obras de las juntas de acción comunal, para la construcción de obras menores, siguiendo diseños tipos de Invias.

Organizar otros subcomités temporales de acuerdo con la necesidad, que en todo caso deben informar sus avances y dificultades al esquema de gestión vial, a fin de tomar decisiones y acciones correctivas a las que haya lugar.

- Paso 4: actuar
 - a) En caso de presentarse algún retiro, se debe iniciar la búsqueda de nuevos actores.
 - b) Evaluación periódica: es recomendable que las actividades incluidas en el plan de trabajo sean evaluadas a la mitad del tiempo de duración del EGV, con el fin de realimentar y tomar acciones de mejora.

En la práctica, cada esquema se desarrolla de manera singular por la heterogeneidad de los actores y por las dinámicas propias de cada uno de los territorios. Un EGV se constituye en un espacio de aprendizaje continuo de un grupo de actores que se vinculan a la gestión integral con una mirada social, económica y de desarrollo.

4.8 Hitos en el desarrollo del esquema

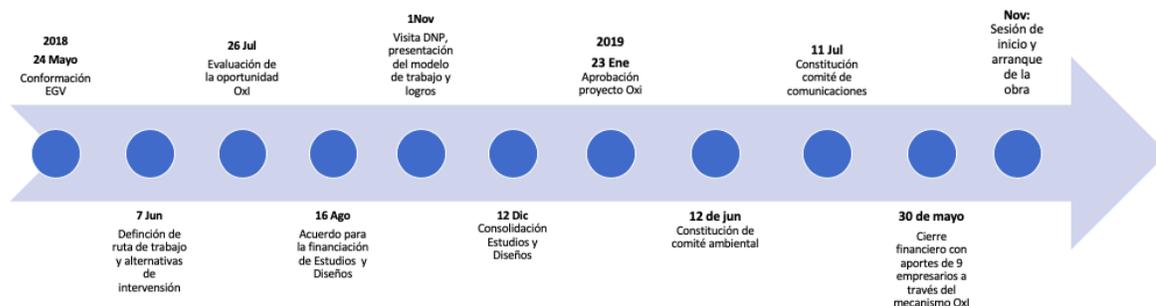


Ilustración 5 – Hitos

4.8.1 Preliminares

Entre los meses de marzo, abril y parte de mayo de 2018, el Programa de gobernabilidad regional de la Usaid realizó el alistamiento institucional, el diálogo con el sector privado y la socialización, bajo la premisa inicial de que todo parte de la necesidad y de los puntos de interés que potencialmente encuentran los empresarios y la comunidad para implementar el EGV.

Se procedió a indagar en las alcaldías de Corinto y Toribío sobre sus posibles intereses en algunas vías terciarias, por su relevancia a nivel social, político, de movilidad, población beneficiada, actividades sociales y económicas que se presentan en la zona de influencia y otros factores como seguridad, ambiente, entre otros. Se elaboró con los funcionarios municipales un análisis socioeconómico del tramo vial, teniendo en cuenta las prioridades de estas dos entidades.

Seguidamente, se inició un trabajo de reconocimiento con entidades como la Cámara de comercio del Cauca y la ANDI, y la generación de confianza con el sector empresarial, por lo que individualmente se visitaron a empresarios presentes en la zona de influencia; entre ellos estaban Asocaña, Ingenio del Cauca e Ingenio La Cabaña, a las que se les expuso la priorización obtenida por la institucionalidad; de allí resultó un punto de encuentro y existió interés de iniciar el proceso de implementación de la alianza con Asocaña, en el marco de las políticas de responsabilidad social de las empresas afiliadas. Paso seguido se organizó la

primera reunión en la que se encontrarían los interesados.

4.8.2 Conformación del EGV de Corinto-Toribío: se constituyó el 24 de mayo de 2018 con la participación de los siguientes actores:

- a- En representación de la comunidad: una representante de los presidentes de las JAC de la vereda La Capilla, gobernadores indígenas del Resguardo de Páez-Corinto y Tacueyó-Toribío y un representante de la ACIN.
- b- En representación de los empresarios: Asocaña, por la agroindustria de la caña de azúcar.
- c- En representación de las administraciones municipales: el alcalde de Corinto y las secretarías de Obras y de Planeación; el alcalde de Toribío, el secretario de Obras y el jefe del Banco de proyectos.

4.8.3 Inventario y ruta de trabajo del EGV

El 7 de junio de 2018 se desarrolló una reunión con tres objetivos: el primero, definir una secretaria técnica; segundo, establecer un inventario y revisar las necesidades de intervención y evaluación de alternativas, para lo cual se desarrolló de manera previa una visita técnica a la vía por parte de un ingeniero civil de la Usaid, y, por último, construir una hoja de ruta para las acciones de corto, mediano y largo plazo. Como compromiso para la siguiente reunión se propuso establecer un presupuesto preliminar de los costos de la vía, el tramo específico a intervenir y la posible fuente de financiación con el mecanismo de obras por impuestos.

4.8.4 Priorización del tramo y exploración de la financiación

El 26 de julio de 2018 se desarrolló otra reunión, para definir la priorización del tramo y la posible financiación de los costos previos y de ejecución del proyecto; en dicha reunión se estableció, por parte de Asocaña, la voluntad de financiar con cargo a los impuestos de los ingenios azucareros, bajo el mecanismo de obras por impuestos establecido por el Gobierno nacional; sin embargo, esos recursos serían con cargo a los impuestos del año 2018, que se reportan en el siguiente año, es decir, existían recursos para financiar la obra, pero no para realizar los estudios y diseños.

Para la siguiente reunión se establece encontrar un mecanismo para financiar los estudios, en el que varios actores pudieran hacer sus aportes.

4.8.5 Financiación, estudios y diseños

El 16 de agosto de 2018 se realiza la siguiente reunión y todos los actores deciden hacer aportes en efectivo o en bienes y servicios; las alcaldías y el cabildo de Tacueyó hacen aportes en efectivo y contratan estudios básicos que en conjunto con los estudios realizados

por la Usaid se complementan para hacer el cierre financiero.

4.8.6 Terminación estudios, entrega y viabilidad de proyecto

El 16 de noviembre de 2018 se terminan los estudios y diseños y se cargan los documentos en la plataforma de Planeación Nacional para revisión y posterior viabilidad, lo que constituye el primer paso para concursar por la asignación de recursos por parte del Gobierno nacional, en el mecanismo de obras por impuestos. Una vez cargados, se queda a la espera de revisión y ajustes, y se termina con la viabilidad por parte del DNP el día 17 de enero de 2019.

Nombre del proyecto	Entidad	CodigoBPIN	Fuentes	Estado del Proyecto	Estado Solicitud
 Mejoramiento del tramo vial los Andes Boquerón La Playa, del Pr 12+300 al Pr 18+700, entre los Municipios de Corinto y Toribio en el Departamento del Cauca	AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO	20181719000358	Privadas - Obras por impuestos	Registrado Actualizado Fecha de Cargue: 2018-11-16 14:39:20 Fecha Registrado-Actualizado: 2019-01-17 17:50:48	Proceso de Viabilidad ART No. 900627 Registrado Actualizado enviado por: JBernal con el rol: Control Posterior Viabilidad 2019-01-17 17:50:48

Figura 3, viabilidad del proyecto

4.8.7 Aprobación del proyecto

El 22 de mayo de 2019, la Agencia de renovación del territorio envía comunicación en la que de manera oficial se aprueba, bajo el mecanismo de obras por impuestos, el mejoramiento del tramo vial Los Andes-Boquerón-La Playa, entre los municipios de Corinto y Toribío, en el departamento del Cauca. Finalmente, terminan haciendo aportes las siguientes empresas: Hacienda San José SA, Compañía Agrícola Caucana SA, Inversiones Manuelita SA, Giros y Finanzas, compañía de financiamiento SA, Ingenio del Occidente SAS, Siderúrgica del Occidente SAS, Supertex SA, Inversánchez SA y Jaime Sardi G y Cía. SCA.

4.8.8 Contratación

Entre los meses de junio y agosto de 2019, las empresas aportantes de sus impuestos contratan una gerencia del proyecto para que se encargue de la contratación de interventoría y de la obra; en la primera convocatoria se presentaron ocho propuestas, pero luego de la evaluación se encontró que los dos procesos se los había ganado la misma empresa, situación por la que se procedió a declarar “desierto” el proceso de interventoría y convocarlo de

nuevo; lo anterior sucedió porque en la zona no se encontraron empresas que conocieran de las nuevas tecnologías de pavimentación; se adjudicó en julio el contrato de obra y en agosto la interventoría.

4.8.9 Inicio de obra

El 15 de noviembre de 2019 se realiza la asamblea de socialización y firma del acta de inicio de obra en la vereda Boquerón, en el límite de los municipios de Corinto y Toribío, con amplia participación de la comunidad.

Capítulo 5

Análisis de logros de la experiencia a la luz de los elementos conceptuales e innovadores

5.1 Logros desde el capital social

El modelo de trabajo colaborativo que se estableció en este EGV permitió el aporte de un fuerte trabajo en equipo y un alto compromiso de las partes para lograr los objetivos y que basado en normas, confianza mutua y constitución de redes, facilitan según Putnam (1995), la coordinación, la cooperación, la reciprocidad generalizada, e incluso un objetivo superior como son los beneficios colectivos y que de acuerdo a lo que plantea la OCDE, genera entendimientos compartidos que facilitan la cooperación dentro de un grupo o entre grupos; todo esto con un enfoque participativo y propositivo ha permitido cuatro aspectos fundamentales para el desarrollo de la estrategia; 1. Generación de capacidades en la formulación de proyectos viales que incluyen el uso de materiales alternativos de la zona, respetando el medio ambiente, 2. Creación de capacidades en la gestión y consolidación de alianzas con el sector privado, JAC y comunidad para el mantenimiento vial, 3. Generación de capacidades y buenas prácticas en contratación pública, y 4. Elaboración de diagnósticos e inventarios viales.

Producto de lo anterior se propició un relacionamiento entre las partes, de manera respetuosa, equilibrada y con aprendizajes para todas ellas, pues a pesar de suceder en un contexto difícil y con antecedentes conflictivos entre el sector azucarero asentado en la zona plana del valle del río Cauca, los municipios y las comunidades indígenas, se pudo avanzar y generar sinergias que aún prevalecen para realizar futuras tareas en beneficio de la región, sinergias que deben permitir el fortalecimiento o generación de capital social, como una apuesta que centra las acciones en la comunidad y en la que las instituciones o empresas se convierten en facilitadores, proponentes, financiadores, generadores de valor compartido o responsabilidad social, para que una vez los actores externos salgan del territorio, sea la propia comunidad la que le dé sostenibilidad a los proyectos e iniciativas, sobre la base de un capital social de unión, de puente o de escalera. El capital social de unión que ya existía antes de iniciar la experiencia facilitó la participación y el compromiso de las comunidades con la iniciativa, pues no eran unas instituciones buscando que la gente se apuntara a la propuesta, sino que ellas mismas, en su dinámica, lograron que la vista de todos apuntara hacia ellos; el capital social de puente se logró desarrollar en el momento que la figura del articulador logra generar confianza en los actores y se obtienen resultados de dicha tarea y el capital social de escalera se pudo evidenciar en el momento en que conformado el EGV, no se cuentan con recursos económicos; pero que la propia dinámica del modelo logra evidenciar en la actualidad con gestiones e inversiones que superan los 5 mil millones de pesos, producto de las relaciones

que desde el territorio se escalaron hasta la nación, pasando por las empresas con intereses en la región.

También se consolidó un modelo de trabajo y gestión replicable en cualquier área del país, que cuenta con una estrategia determinada, unos modelos escritos y consultables, una experiencia exitosa que logró superar todos los problemas y riesgos imaginables en un proyecto de esta naturaleza, como aspectos climáticos, conflicto armado, problemas de convivencia, falta de recursos económicos y coordinación de múltiples actores con visiones diversas. Se resalta el trabajo articulado, respetuoso, constructivo y comprometido de las alcaldías, con la presencia activa de los dos alcaldes y sus equipos, de las autoridades indígenas, la ACIN, los empresarios del sector de la agroindustria de la caña de azúcar y de la comunidad, así como la disposición de recursos económicos de las partes.

En Colombia, sin embargo, existen poderosas circunstancias que atentan contra la producción de capital social. Las dos principales, sin lugar a duda, son el conflicto interno y la inequidad. Es imposible que una sociedad acumule capital social si en ella predomina el conflicto sobre la cohesión, o si existe la percepción generalizada de que las principales decisiones sociales son tomadas por unos pocos y para el beneficio económico de unos pocos (DNP, PND, tomo 1, 1998). Circunstancias que aún permanecen en el territorio y que sin duda modelos como el esquema de gestión vial apuntan a generar un aprendizaje en la gestión pública, a establecer nuevas relaciones con el sector privado, a promover la participación ciudadana; a seguir creyendo que es posible, aun en medio de las dificultades, construir desarrollo para un mejor vivir.

5.2 Logros desde la innovación pública

De seguir actuando de la misma manera como lo hacen hoy las administraciones públicas seguirán perdiendo legitimidad ante los ciudadanos; las épocas del gobernante que todo lo sabía, que tenía todas las soluciones, se han ido paulatinamente remplazando por modelos más participativos en la gestión pública; hemos avanzado poco a poco en acciones participativas del presupuesto público, aunque los datos están un poco más abiertos, ahora se requiere que la gestión sea igualmente abierta y participativa. Modelos como el EGV plantean la posibilidad de generar cambios culturales en espacios donde se privilegia la solidaridad y se trabaja de verdad por las necesidades de las comunidades, con soluciones ayudadas a construir por ellas mismas; también generan nuevas relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.

La aprobación por parte del Gobierno Nacional del proyecto por el mecanismo de obra por impuestos para financiar el mejoramiento vial con tecnologías alternativas permitirá mejorar un mayor porcentaje de la vía con una capa de suelo estabilizado y una capa de rodadura en asfaltita, con procedimientos más rápidos y eficientes, por valor de \$ 5.186.136.442, a

financiarse con los aportes, vía impuesto de renta, de nueve empresas de diferentes sectores de la economía. Aquí se rompió el esquema propuesto por los manuales de la gestión de este tipo de proyectos, pues los estudios y diseños debían ser pagados por las empresas que darían sus aportes posteriormente, pero los actores interesados en la ejecución asumieron los gastos de pre-inversión, lo que permitió acelerar el proceso en un año del ciclo normal de ejecución de proyectos de obras por impuestos; razones de peso para reafirmar lo planteado por Navarro (2016) en el sentido que la innovación pública quiere decir ir más allá de lo gubernamental e implica un compromiso cívico que se expresa en términos colaborativos entre ciudadanos, funcionarios públicos y sector privado, que apunta a producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgos para la co-creación de decisiones y políticas públicas que logren el mejoramiento del aprovisionamiento de los servicios públicos, situación evidenciada en la elaboración de estudios y diseños de 12,3 km de vía con aportes de los municipios, la comunidad y el sector privado, lo que permitirá una segunda fase, ya que en esta primera se aprobaron recursos para intervenir 6,4 km. Esto permitirá que las alcaldías y las comunidades cuenten con un documento de negociación política y administrativa con el Gobierno nacional, para que en el marco de nuevos procesos de gestión, como los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDT), se pueda pensar en una nueva financiación.

A lo largo de la historia son muchas las iniciativas que han buscado mejorar las vías rurales del País, sin embargo ante el alto número de vías, trochas y caminos, los recursos siempre serán insuficientes y en tal sentido el EGV se convierte en una experiencia innovadora para abordar la complejidad y la incertidumbre. Pues como lo plantea el Plan de desarrollo del actual gobierno, la experimentación no se concibe como una fase aislada, sino como una aproximación continua para explorar, ensayar y evaluar opciones de solución, para incrementar el potencial de generar valor a escala y para que la experimentación contribuya a la generación de valor público de forma efectiva. Es aquí cuando modelos como el EGV responden de manera acertada con tres elementos clave; que sea adaptativo, es decir que funcione de manera similar en un municipio del Cauca como en uno de otro departamento, Basado en evidencia, en el sentido de sustentar la generación de opciones y apoyar la toma de decisiones sobre qué solución es mejor y abierto, pasando de crear valor para las personas a crear valor con ellas, aprovechando la inteligencia colectiva y fortaleciendo la legitimidad democrática. Si bien como plantea la OCDE (2017) existen muchos ejemplos de innovación pública con espíritu experimental, el objetivo es dejar de interpretar la innovación pública como una colección de iniciativas aisladas, para reconocerla como una aproximación transversal que permite resolver desafíos públicos.

5.3 Logros desde el desarrollo rural

Hoy día no es posible pensar en un desarrollo rural marcado solo por el desarrollo agrícola, pues este no resuelve todo el desarrollo rural; este es otro problema. Esta idea es fundamental para pensar hoy nuevos modelos de desarrollo basados en la innovación social, pública y privada, que permitan generar esquemas basados en el respeto, la solidaridad, el trabajo

colaborativo, la participación voluntaria y planificada, principios básicos que sustentan el EGV propuesto, pues como plantea Pérez (1998) en su artículo *Una visión del desarrollo rural en Colombia*, existen factores que obstaculizan el desarrollo rural, puesto que se ha basado en una relación desigual entre las áreas urbanas y las zonas rurales que ha generado olvido o falta de presencia estatal.

A pesar de la enorme dependencia de la economía nacional de la producción agropecuaria, en especial de la agricultura, gracias a la adopción de los modelos de desarrollo que privilegiaban lo urbano-industrial, el sector rural ha sido tratado marginalmente, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas de carácter sectorial y sin tener en cuenta la totalidad de sus potencialidades de desarrollo, y menos aún el espacio propicio para el surgimiento de inconformidad entre los diferentes sectores. Esta inconformidad social se ha traducido en la aparición de fenómenos que solo hoy en día empiezan a ser tomados en cuenta como factores determinantes del tipo de desarrollo al que se pueda llegar. Esos factores son algunos de larga trayectoria, como la violencia política partidista y la guerrilla, y otros de más reciente aparición, pero que en alguna forma derivan de las anteriores, como son el narcotráfico y los grupos armados organizados, factores que le correspondió afrontar al EGV de los municipios de Corinto y Toribío, y darle solución con un alto grado de participación de la comunidad, como promotora y destinataria del desarrollo, y para lo cual fue clave introducir la idea de que el Estado somos todos y que las acciones dejan de ser individuales o institucionales y pasan a un rango colectivo, de empoderamiento comunitario, lo que fortalece el desarrollo en la región.

Luego de diversos hechos históricos como la firma de los Acuerdos de paz con las Farc y la ejecución de varios proyectos viales nacionales como los 3G ,4G y 5G, se ha visto la necesidad de interconectar el mundo rural al desarrollo del país, visión que ha generado un consenso político nacional en la necesidad de incrementar las inversiones en el sistema vial rural. El desarrollo de las diferentes infraestructuras de transporte es de crucial importancia en el crecimiento armónico de la economía nacional y regional, razón por la cual, la red terciaria es clave para dicho desarrollo, ya que constituye la infraestructura de transporte de mayor extensión dentro del territorio nacional. Como lo expresaba Narvaez (2017) el funcionamiento de esta red en niveles óptimos de operación permitirá fortalecer las capacidades para el crecimiento económico de la nación y de las comunidades rurales, debido a la facilidad de articular los distintos centros de producción rural con los centros de acopio urbano, así como proporcionar una mayor y más eficiente distribución. Por otra parte, permite el fortalecimiento de la presencia estatal en todo el territorio, generar escenarios propicios para la superación de la pobreza y disminuir los índices de inequidad presentes en la nación, ya que allí se podrá llevar toda la oferta pública en materia de salud, seguridad y educación, a la par que desarrolla e integra las cadenas productivas.

El análisis de los logros a la luz de los elementos conceptuales nos permitió identificar los elementos innovadores de la experiencia que se constituyen en resultados tangibles, sostenibles y replicables para considerar los EGV como un modelo de trabajo que deberían ejecutar el nivel local, regional y nacional con el concurso de otros actores en el territorio.

5.4 Elementos innovadores de la experiencia

5.4.1 Eficiencia en la gestión

La implementación del ciclo con planear, hacer, verificar y actuar permitió optimizar los procesos internos y las relaciones entre los sectores involucrados, fortalecer la confianza con logros identificados y evaluados en tiempos específicos, con el compromiso de todos los participantes en el EGV y estableciéndose relaciones empáticas que facilitaron el avance, la multiplicación de recursos, la concreción de resultados y la solución colectiva de los riesgos o problemas encontrados en las fases del esquema. Aquí fue fundamental el rol de un articulador externo, que para el presente caso fue el programa RGA de la Usaid, pero que puede ser cumplido por un gremio, una ONG, la academia o cualquier entidad interesada en promover el desarrollo en los territorios.

5.4.2 Cambios culturales

Así mismo, se generó un modelo de trabajo que permite el empoderamiento colectivo de los problemas, que suma esfuerzos de las partes bajo el concepto “el Estado somos todos”, generando sentido de pertenencia y corresponsabilidad por el mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de las vías, lográndose una cultura del “nosotros”, cambiando “el hice” por “el hicimos”, creando preocupación y despertando solidaridad entre distintos actores de la sociedad, con la idea de que todos estamos interconectados, sea por relaciones económicas, sociales o culturales, y que por lo tanto la disminución de las brechas y las desigualdades en las zonas rurales del país debe ser tarea de todos.

5.4.3 Cambios en las organizaciones

Se promovieron capacidades en las JAL para contratar con los municipios, lo que las habilita para procesos posteriores; se propiciaron acciones de veeduría y de transparencia de la gestión pública, pues todos los actores conocían los pormenores en la planeación, ejecución y evaluación. Con la propuesta del aprender-haciendo, todos los actores acogieron la idea de que “nada es imposible si estamos unidos”, es decir, que lo que no conoce una organización, la otra le transfiere el conocimiento y al final entidades públicas, comunitarias o privadas conocen y aprenden de las demás y logran entender que hay competencias, restricciones o recursos que en muchas ocasiones son fáciles de conseguir, pero que en otros momentos no

tanto, lo que deja un aprendizaje en las organizaciones, con un profundo conocimiento del contexto en las decisiones y las acciones.

5.4.4 Aprendizaje colectivo de la gestión pública

El trabajo colaborativo permite un cambio en los procedimientos que conectan a funcionario/as con la solución a los problemas, lo que favorece el conocimiento interno de la administración en fases clave como la planeación, la ejecución y la evaluación; así mismo, la comunidad logra entender las posibilidades de su municipio, es la oportunidad de las empresas para llegar a los territorios con aportes que generan desarrollo en un grupo de interés y es la resignificación de nuevos liderazgos en los mandatarios municipales, mucho más cercanos, más empáticos y más conectados con las prioridades de su comunidad.

5.4.5 Nuevas relaciones con el sector privado

El EGV permite un nuevo rol del sector privado, mucho más comprometido con el desarrollo; profundiza las acciones de responsabilidad social empresarial y las eleva a un nivel de impacto mayor en comunidades rurales que históricamente han estado desconectadas, sea por sus problemáticas de orden público o por la falta de una mayor presencia estatal. Se logran nuevas relaciones de confianza entre actores históricamente distanciados por divergencias de intereses o por las consecuencias que le trajo la globalización de los mercados al sector rural, que lo ha ido relegado de los beneficios del modelo económico.

5.4.6 Promoción de la participación ciudadana

La comunidad hacer parte activa del proceso, al mismo nivel que los representantes del sector empresarial y las entidades territoriales; participa en el diseño, la implementación y el seguimiento del plan de trabajo; cada proyecto que se realiza cuenta con una veeduría y desde su quehacer genera comunicación con la comunidad y transparencia en el proceso. También se vincula la comunidad en la ejecución de actividades, algunas de ellas contratadas, otras como aportes; es el caso de los mantenimientos rutinarios que se ejecutaron, algunos a través de la formalidad de un convenio solidario y otros mediante mingas, en los que la comunidad aporta voluntariamente su mano de obra y los demás actores se vinculan con alimentos, préstamo de maquinaria o recursos económicos.

5.4.7 Sostenibilidad

Todos los componentes metodológicos están encaminados a generar capacidad instalada, para que comunidad, entidades públicas o privadas logren herramientas que posibiliten dar continuidad a los procesos emprendidos; en tal sentido, con el “aprender haciendo” y el ciclo planear-hacer-verificar-actuar, las veedurías, la sistematización de la experiencia y el rol del

articulador buscan mantener las acciones de manera continua, para que los beneficios de este modelo de trabajo colaborativo siga generando impactos positivos en el territorio.

5.4.8 Replicabilidad

El EGV desarrollado en los municipios de Corinto y Toribío representa un verdadero proyecto de innovación pública, por todos los problemas superados y solucionados, porque superó la disparidad existente en los intereses de cada uno de los actores, ya que en un comienzo se planteó como un reto lograr que empresas privadas mostraran interés en apoyar proyectos en comunidades con conflictos sociales alrededor de la tierra; por esto se trabajó en medio de la reorganización de nuevas estructuras armadas residuales de los Acuerdos de paz con las Farc, en la que fue diversa la participación de comunidades indígenas, campesinas, mestizas y comunales con intereses dispares; además, al momento de la conformación del EGV no existía un solo peso y terminó con inversiones de más de 5 mil millones de pesos, a pesar de que la topografía de la zona es agreste, con problemas básicos de falta de infraestructura, como lo es la gran mayoría de vías del país. En tal sentido, en unas vías cuyo contexto sea igual o con menos problemas que este, el presente modelo es perfectamente replicable.

5.5 Recomendaciones para todos los niveles de gobierno

- Territorialización del Conpes 3857 a través de la implementación de acciones articuladas y concretas entre el sector privado, las entidades territoriales y la comunidad.
- Conocer la política de responsabilidad social y las acciones de articulación de los empresarios con su entorno directo, para motivar su participación.
- Contar con un perfil técnico que identifique claramente las necesidades de intervención de la vía y una aproximación a sus costos.
- Fortalecer la confianza en el proceso con logros de corto plazo y el compromiso de todos.
- Buscar apoyos externos cuando sea necesario para apalancar el plan de trabajo.
- Contar con el apoyo de la cooperación y la academia para promover la conformación y posteriormente la articulación de las acciones, según los acuerdos asumidos por sus miembros.
- Los proyectos viales en el futuro deberían estar amarrados o articulados a proyectos económicos, para lo cual se deben definir líneas de base para evaluar el impacto posteriormente.

Conclusiones

El EGV, para su mejor desarrollo, requiere de un articulador que cumpla la tarea de promover la cohesión entre los actores, motivar su participación, proponer agendas de trabajo, apoyar la gestión documental y la articulación con instancia nacionales y departamentales de gobierno y otros actores que aporten al cumplimiento del plan de trabajo, que motiven los ejercicios y realicen el relacionamiento inicial, en algunos casos puede ser la cooperación, la academia o la creación de un programa nacional o regional, involucrando un trabajo articulado cuyas relaciones al interior deben ser lo más horizontales posibles, las competencias y los roles no deben superar la idea de generar o fortalecer capital social, propiciar el desarrollo rural e incentivar la innovación social o pública, con la idea de generar capacidad instalada una vez el proceso se fortalezca.

Las alianzas con el sector privado amplían las alternativas de gestión y posibilitan la financiación para el mantenimiento y el mejoramiento de las vías regionales desde la responsabilidad social empresarial (RSE) y otras herramientas y fuentes de financiación, como el mecanismo de obras por impuestos. Se requiere, por lo tanto, de mayores esfuerzos de difusión del modelo colaborativo, que permitan consolidar una nueva cultura de innovación, sea social o pública, en las organizaciones de todos los niveles, que le permita al sector empresarial creer en propuestas innovadoras libres de corrupción y de malas prácticas gubernamentales.

Con el fin de dar sostenibilidad al EGV se requieren acciones de posicionamiento ante entidades nacionales como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), vinculándolas a las reuniones periódicas y socializando la metodología de trabajo con la mayor cantidad de organizaciones comunitarias, públicas o privadas. Es necesario realizar procesos de evaluación permanente; el ciclo planear, hacer, verificar y actuar se convierte en una herramienta clave para generar avances, así como establecer ejercicios de planeación que planteen nuevos retos y compromisos de los participantes.

La innovación en el sector público debe permitir la introducción de elementos propios de otros sectores como el empresarial y el comunitario que permitan mejorar la calidad, eficacia y eficiencia del servicio prestado. Dicha innovación debe contener un profundo sustento en la participación ciudadana, en relaciones horizontales de la gestión y en la generación de capacidades, buscando corresponsabilidad en las soluciones y estableciendo nuevas relaciones entre los participantes, sean de unión, de puente o de escalera.

Es clave un trabajo articulado que genere motivación, planeación y desarrollo de actividades conjuntas entre los miembros de cada uno de los EGV; generar capacidades mediante la capacitación y el acompañamiento a la comunidad, para la realización del mantenimiento

rutinario y el mejoramiento de las alcantarillas. Así mismo, la formación en presupuesto, contratación pública y control social con la dotación de herramientas, la búsqueda de fuentes de financiación en los diferentes niveles de gobierno y documentar la experiencia mediante un registro oportuno y ordenado de las reuniones y avances del plan de trabajo.

Referencias

- Arriagada, I. (ed.) (2005). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: División de desarrollo social de la Cepal y gobierno de Italia. 226 p.
- Capdevielle, J. (2013). Capital social: debates y reflexiones en torno a un concepto polémico. *Revista de sociología y política. Revista de Sociología y Política*, 22 (51): pp. 3-14. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo del 2019. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Currie, G.; Humphreys, M.; Ucbasaran, D. y McManus, S. (2008). Liderazgo empresarial en el sector público: ¿Paradoja o posibilidad? *Administración pública*, 86 (4): pp. 987-1008. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Deniz_Ucbasaran/publication/229815963_Entrepreneurial_Leadership_in_the_English_Public_Sector_Paradox_or_Possibility/links/54007cc80cf24c81027e012a/Entrepreneurial-Leadership-in-the-English-Public-Sector-Paradox-or-Possibility
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019a). *Equipo de innovación pública. Dirección de innovación y desarrollo empresarial*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/Paginas/Innovacion-Publica.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019b). *Objetivos de la línea de innovación pública en el PND, 2018-2022*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Grupo%20Innovacion%20B3n%20y%20Pol%20ADticas%20P%20BAblicas/Objetivos-de-la-linea-de-innovacion-publica-PND-2018-2022.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019c). *Innovación pública para un país moderno (diagnóstico, objetivos y estrategias relacionados)*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Grupo%20Innovacion%20B3n%20y%20Pol%20ADticas%20P%20BAblicas/Innovacion-publica-para-un-para-un-pais-moderno-DNP.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1998). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para construir la paz*. Bogotá: Presidencia de la República: 146 p. Consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf
- Durston, J. (1999). *Construyendo capital social comunitario*. Cepal. Consultado el 30 de abril del 2020 en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12191/1/069103118_es.pdf
- Esparcia, J.; Escribano, J. y Serrano, J. (2016). Una aproximación al enfoque del capital social y a su contribución al estudio de los procesos de desarrollo local. *Revista de Investigación Regional. Asociación Española de Ciencia Regional, No. 34*: pp. 49-71. Consultado el 30 de abril del 2020 en https://old.aecr.org/images/ImatgesArticles/2016/5/03_ESPARCIA.pdf
- Gaudin Yannick. (2019). *Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición*. Documentos de proyectos, (LC/TS.2019/45-LC/MEX/TS.2019/9). Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Koch, P. y Hauknes, J. (2006). *Sobre la innovación en el sector público: Presente y futuro*. Informe No. D20, producido por el proyecto de investigación Publin, Programa de investigación, desarrollo tecnológico y demostración sobre mejora del potencial humano de investigación y de la base de conocimientos socioeconómicos. Quinto Programa Marco de la UE, Oslo, Noruega. Recuperado de <http://www.aviana.com/step/publin/reports/d20-innovation.pdf>
- Mariñez, F. (2017). Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de gestión pública*, Vol. 6, No. 1. Enero-junio. México: El Colegio de Jalisco, pp. 5-18. Consultado el 1 de abril del 2020 en <http://www.revistadegestionpublica.cl/index.php/rgp/article/download/77/72>
- Metcalf, L. (1996). Gestión pública: de la imitación a la innovación. En: *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: pp. 47-68. Recuperado de <https://administracionpublicauba.files.wordpress.com/2016/03/10-metcalfes-la-gestic3b3n-pc3bablica-de-la-imitac3b3n-a-la-innovac3b3n.pdf>
- Ministerio de Transporte (2018). Plan Nacional de Vías para la Integración Regional <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/5775/plan-nacional-de-vias-para-la-integracion-regional/>
- Mulgan, G. y Albury, D. (2003). Innovación en el sector público. Oficina del gabinete, Londres, Inglaterra. Recuperado de http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf
- Narváez, L. (2017). Vías terciarias: motor del desarrollo económico rural. *Revista de Ingeniería*, No. 45: pp. 80-87. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de

<https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/download/945/1127>

- OECD. (2009). *Programa de indicadores de emprendimiento de la OCDE-Eurostat. Información general*. Recuperado de <https://www.oecd.org/sdd/business-stats/theentrepreneurshipindicatorsprogrammeeeipbackgroundinformation.htm>
- Pachón, F. (2007). Desarrollo rural: más que desarrollo agrícola. *Revista de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia, Vol. 54, No. 1*: pp. 50-61. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pallavicini, V.; Chamizo, H. y Vargas, J. P. (2013). *Manual de formulación de políticas públicas*. Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación y Política Económica y la Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/76775/MANUA%20POLITICAS%20PUBLICAS%20JUNIO%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Peñaranda, D. R. (2012). La organización como expresión de resistencia. En: *Nuestra vida es nuestra lucha*. Centro de Memoria Histórica. Bogotá: Ed Taurus. 44 p.
- Pérez, E. (1998). Una visión del desarrollo rural en Colombia. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Globalización ¿para quién? ¿Por un desarrollo rural incluyente! Uach-CP: Chapingo y Montecillo, Texcoco. En: *Cuadernos de Desarrollo Rural, No. 41*. Bogotá: Universidad Javeriana. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/viewFile/2371/1673>
- Ramírez, J. y Hernández, E. (2012). ¿Tenía razón Coleman? Acerca de la relación entre capital social y logro educativo. En: *Sinéctica*, (39), pp. 01-14. Recuperado el 30 de abril del 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2012000200005&lng=es&tln=es.
- Sachs, W. (ed.). (1996). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: Pratec. Primera edición en inglés en 1992.
- Unfpa. (2017). *Estado de la población mundial, 2017. Mundos aparte: la salud y derechos sexuales y reproductivos en tiempos de desigualdad*. Nueva York: Fondo de Población de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://colombia.unfpa.org/es/publications/estado-de-la-poblaci%C3%B3n-mundial-2017-7>
- Urteaga, E. (2013). La teoría del capital social de Robert Putnam: originalidad y carencias. En: *Reflexión Política*, 15 (29): pp. 44-60. Bucaramanga, Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga. Consultado el 30 de abril del 2020 en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=110/11028415005>
- Universidad del Rosario, (2020) *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 22, núm. Liberación de la madre tierra: entre la legitimidad y los usos sociales de

la ilegalidad.

Vergara, W. (2011). Desarrollo del subdesarrollo o nueva ruralidad para Colombia. Cartografías del desarrollo rural. *Revista de la Universidad de La Salle*, No. 55: pp. 33-66. Recuperado de <https://ci169189>.