

PRESENTACIÓN DEL MEGA PROYECTO AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD INFORME GENERAL

Proyecto Análisis de las implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad en el departamento de Antioquia

Una iniciativa de la Gobernación de Antioquia como estrategia para promover el máximo aprovechamiento de las oportunidades y la mitigación de los impactos de las etapas de construcción y operación de las Autopistas para la Prosperidad en el Departamento.

Un proyecto ejecutado en convenio con la Universidad de Antioquia y la Universidad Pontificia Bolivariana, financiado con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del **Sistema General de Regalías**.

Convenio especial de cooperación N° 4600000689



Universidad
Pontificia
Bolivariana



Medellín, 2015

EQUIPO DE TRABAJO

Gobernación de Antioquia

Sergio Fajardo Valderrama
Gobernador de Antioquia

Jaime Vellilla Castrillón
Secretario de Productividad y
Competitividad

María Eugenia Ramos Villa
Directora Departamental de Planeación

Rafael Nanclares Ospina
Secretario de Infraestructura

Carlos Andrés Pérez Díaz
Secretario Privado

Claudia Cristina Rave Herrera
Directora de Planeación
Secretaría de Infraestructura

Alejandro Olaya Dávila
Ex-Director de Ciencia, Tecnología e
Innovación, Gobernación de Antioquia

Sol Martínez Guzmán
Supervisora del proyecto
Directora Ciencia Tecnología e Innovación

Dirección y Comunicaciones

Claudia Patricia Puerta Silva
Directora General del Proyecto
Antropóloga, Doctora en Antropología Social y
Etnología

Jaime Piedrahita
Ex Director del Proyecto (enero-octubre
2014)

Vladimir Montoya Arango
Representante Institucional UdeA
Director Instituto de Estudios Regionales (INER)
Antropólogo, Doctor en Antropología Social y
Cultural

Jairo Augusto Lopera Pérez
Representante Institucional UPB
Director de Investigación e Innovación (CIDI)
Ingeniero Eléctrico, Magister en Transmisión y
distribución de energía

Katerine Montoya Castañeda
Asistente de Dirección y Comunicadora
Comunicadora Social – Periodista, Magister en
Administración, MBA

José Olascoaga Ortega
Asistente de comunicaciones
Comunicador Social – Periodista

Equipo Administrativo

Rubiel Vargas Giraldo
Asistente Administrativo
Administrador de Empresas, Especialista en
Gestión Ambiental

Natalia Paulina Hernández Cano
Auxiliar Administrativa UPB
Técnica en Secretariado Ejecutivo

Giovanny Flórez Marín
Auxiliar Administrativo U de A
Trabajador Social

Componente Económico

Jorge Alonso Lotero Contreras

Coordinador componente

Economista, Magister Escuela de Altos Estudios en Socio Economía del Desarrollo

Carlos Antonio Londoño Yepes

Investigador

Economista. Especialista en Política Económica

Fernando José Restrepo Escobar

Investigador

Economista, Magister en Desarrollo con énfasis en Gerencia para el Desarrollo; Doctor en Filosofía

Iván de Jesús Montoya Gómez

Investigador

Economista, Magister en Ciencias Económicas

Osmar Leandro Loaiza Quintero

Investigador

Economista, Magister en Ciencias Económicas,

Yormy Eliana Melo Poveda

Asistente de Investigación

Economista, Candidata a Magister en Economía

Jessica Salazar Vásquez

Asistente de Investigación

Economista

Guillermo David Hincapié Vélez

Asistente de Investigación

Economista, Candidato a Magister en Ciencias Económicas

Mauricio Alviar Ramírez

Asesor

Economista, Magister en Políticas de Desarrollo, Doctor en Economía Agrícola y Recursos Naturales

Componente Sociodemográfico

Elizabeth Arboleda Guzmán

Coordinadora componente

Antropóloga, Magister en Hábitat

Katlina Guarín Rodríguez

Analista SIG

Ingeniera Catastral y Geodesta, Especialista en Sistema de Información Geográfico

Consuelo Vallejo Arboleda

Investigadora

Economista Agrícola

Elkin Muñoz Arroyave

Investigador

Economista, Maestría en Desarrollo Territorial

Julián de Jesús Pérez Ríos

Asistente de investigación

Antropólogo, Candidato a magister en estudios socioespaciales

Antonio Pareja Amador

Investigador

Licenciado en Sociología, Magister en Estudios Sociales de la Población

Eliana Martínez Herrera

Investigadora

Odontóloga salubrista, Doctora y Magister en Epidemiología, Especialista en Gestión y Planificación de la Cooperación Internacional

Guberney Muñetón

Economista, Magister en estudios socioespaciales (Enero-septiembre 2014)

Luz Stella Carmona

Asesora

Ingeniera Forestal, Magister en Estudios Urbano Regionales, Doctora en Geografía

Diego Fernando Franco Moreno

Asesor

Economista y sociólogo

Componente Físico Espacial

Bibiana Mercedes Patiño Alzate

Coordinadora componente

Arquitecta, Especialista en Planeamiento Paisajista y Medio Ambiente. Maestría en Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad

Óscar Fernando Pérez Muñoz

Investigador

Ingeniero Civil, Estudios Avanzados en Proyectos de Ingeniería, Innovación y Desarrollo.

César Salazar Hernández

Investigador

Arquitecto, Magister Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad. Especialista Planeamiento Paisajista y Medio Ambiente

Sebastián Muñoz Zuluaga

Investigador

Ingeniero Sanitario, Especialista en Gerencia de Proyectos.

Luis Felipe Cardona Monsalve

Investigador

Arquitecto, Maestría en Diseño del Paisaje

John Jairo Hurtado López

Investigador

Economista, Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos. Especialista en Prospectiva Organizacional.

Sara Patricia Molina Rodríguez

Investigadora

Ingeniera Forestal, Candidata a magister en Diseño del Paisaje

Ana María Hernández Giraldo

Analista SIG

Ingeniera Ambiental, Especialista en Sistemas de Información Geográfica,

Luis Miguel Ríos Betancur

Asistente de investigación

Arquitecto

Nelson Enrique Agudelo Vélez

Asistente de investigación

Arquitecto

Andrés Quintero Vélez

Asistente SIG

Arquitecto, Especialista en Diseño Urbano

Diana Catalina Álvarez Muñoz

Asesora

Arquitecta, Magíster en Planeación Territorial y Desarrollo Regional

Componente Político-Institucional

César Otálvaro Sierra

Coordinador Componente

Antropólogo, Magíster en Estudios Urbano Regionales

Paula Galeano Morales

Investigadora

Antropóloga, Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo

Paula Hinestroza Blandón

Investigadora

Antropóloga, Candidata a Magister en Desarrollo

Eliana Sánchez González

Investigadora

Politóloga, Magíster en Claves del Mundo Contemporáneo

Clara Ceballos Misas

Investigadora

Trabajadora Social, Especialista en teorías, métodos y técnicas de Investigación social

César Molina Saldarriaga

Asesor

Abogado, Magíster en Diseño del Paisaje,

Alejandro Pimienta Betancur

Asesor

Sociólogo, Doctor en Educación

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN DEL MEGAPROYECTO AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD	4
1. EL ESTADO DEL DESARROLLO VIAL EN ANTIOQUIA	7
2. CONEXIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LAS AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD	10
3. ARREGLOS INSTITUCIONALES DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE CUARTA GENERACIÓN 4G	32
3.1. ACTORES TERRITORIALES Y LAS CONCESIONES DE CUARTA GENERACIÓN	35

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y MAPAS

TABLAS

TABLA 1. CRONOGRAMA CONEXIÓN MAR 1	13
TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTOPISTA CONEXIÓN MAR 1	14
TABLA 3. CRONOGRAMA CONEXIÓN MAR 2	16
TABLA 4. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTOPISTA CONEXIÓN MAR 2	16
TABLA 5. CRONOGRAMA CONEXIÓN MAGDALENA 1	18
TABLA 6. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTOPISTA CONEXIÓN MAGDALENA 1	18
TABLA 7. CRONOGRAMA CONEXIÓN MAGDALENA 2	20
TABLA 8. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTOPISTA CONEXIÓN MAGDALENA 2	20
TABLA 9. CRONOGRAMA CONEXIÓN NORTE	22
TABLA 10. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTOPISTA CONEXIÓN NORTE	22
TABLA 11. CRONOGRAMA CONEXIÓN PACÍFICO 1	24
TABLA 12. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTOPISTA CONEXIÓN PACÍFICO 1	24
TABLA 13. CRONOGRAMA CONEXIÓN PACÍFICO 2	26
TABLA 14. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTOPISTA CONEXIÓN PACÍFICO 2	26
TABLA 15. CRONOGRAMA CONEXIÓN PACIFICO 3	28
TABLA 16. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTOPISTA CONEXIÓN PACÍFICO 3	28
TABLA 17. CRONOGRAMA CONEXIÓN TÚNEL DEL TOYO	30
TABLA 18. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTOPISTA CONEXIÓN TÚNEL DEL TOYO	30
TABLA 19. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONCESIONES VIALES DE PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN EN COLOMBIA.	32

GRÁFICOS

GRÁFICO 1. LÍNEA DE TIEMPO: POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA. PLANES DE DESARROLLO Y SISTEMA DE CONCESIÓN, 1990-2014	5
GRÁFICO 2. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DE CONCESIONES VIALES	6
GRÁFICO 3. LÍNEA DE TIEMPO PROYECTO AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD	13
GRÁFICO 4. LÍNEA DE TIEMPO CONEXIÓN MAR 1 Y MAR 2	14
GRÁFICO 5. LÍNEA DE TIEMPO CONEXIÓN MAGDALENA 1	18
GRÁFICO 6. LÍNEA DE TIEMPO CONEXIÓN MAGDALENA 2	20
GRÁFICO 7. LÍNEA DE TIEMPO CONEXIÓN PACÍFICO 1, 2 Y 3	24
GRÁFICO 8. LÍNEA DE TIEMPO CONEXIÓN TÚNEL DEL TOYO	30
GRÁFICO 9. LÍNEA DE TIEMPO: MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE CONCESIONES DE PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN, 1990-2014	33

MAPAS

MAPA 1. RED VIAL ACTUAL DE ANTIOQUIA	11
MAPA 2. RED VIAL DE ANTIOQUIA CON PROYECTOS 4G	11

MAPA 3. RED MULTIMODAL ACTUAL	12
MAPA 4. RED MULTIMODAL PROYECTADA CON PROYECTOS 4G Y OTROS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA	12
MAPA 5. PLANO DE LAS INTERVENCIONES AUTOPISTA MAR 1	15
MAPA 6. PLANO DE LAS UNIDADES FUNCIONALES AUTOPISTA MAR 1	15
MAPA 7. PLANO DE LAS INTERVENCIONES DE LA AUTOPISTA MAR 2	17
MAPA 8. PLANO DE LAS UNIDADES FUNCIONALES AUTOPISTA MAR 2	17
MAPA 9. PLANO DE LAS INTERVENCIONES EN LA AUTOPISTA MAGDALENA 1	19
MAPA 10. PLANO DE LAS UNIDADES FUNCIONALES DE LA AUTOPISTA MAGDALENA 1	19
MAPA 11. PLANO DE LAS INTERVENCIONES DE LA AUTOPISTA MAGDALENA 2	21
MAPA 12. PLANO DE LAS UNIDADES FUNCIONALES DE LA AUTOPISTA MADALENA 2	21
MAPA 13. PLANO DE LAS INTERVENCIONES DE LA AUTOPISTA NORTE	23
MAPA 14. PLANO DE LAS UNIDADES FUNCIONALES DE LA AUTOPISTA NORTE	23
MAPA 15. PLANO DE LAS INTERVENCIONES DE LA AUTOPISTA PACÍFICO 1	25
MAPA 16. PLANO DE LAS UNIDADES FUNCIONALES DE LA AUTOPISTA PACÍFICO 1	25
MAPA 17. PLANO DE LAS INTERVENCIONES DE LA AUTOPISTA PACÍFICO 2	27
MAPA 18. PLANO DE LAS UNIDADES FUNCIONALES DE LA AUTOPISTA PACÍFICO 2	27
MAPA 19. PLANO DE LAS INTERVENCIONES DE LA AUTOPISTA PACÍFICO 3	29
MAPA 20. PLANO DE LAS UNIDADES FUNCIONALES DE LA AUTOPISTA PACÍFICO 3	29
MAPA 21. PLANO DE LAS INTERVENCIONES DEL TÚNEL DEL TOYO	31
MAPA 22. PLANO DE LAS UNIDADES FUNCIONALES TÚNEL DEL TOYO	31

PRESENTACIÓN DEL MEGAPROYECTO AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD

INFORME GENERAL

El desarrollo vial en Colombia ha estado determinado por una serie de disposiciones en materia política y normativa que han pretendido promover un modelo de desarrollo particular al contexto histórico-político en el que se enmarcan. Se identifican así, en los últimos 24 años, apuestas de desarrollo que tienen en el comercio exterior y en la competitividad de la economía nacional, pilares para la planeación de diferentes emprendimientos de desarrollo económico¹.

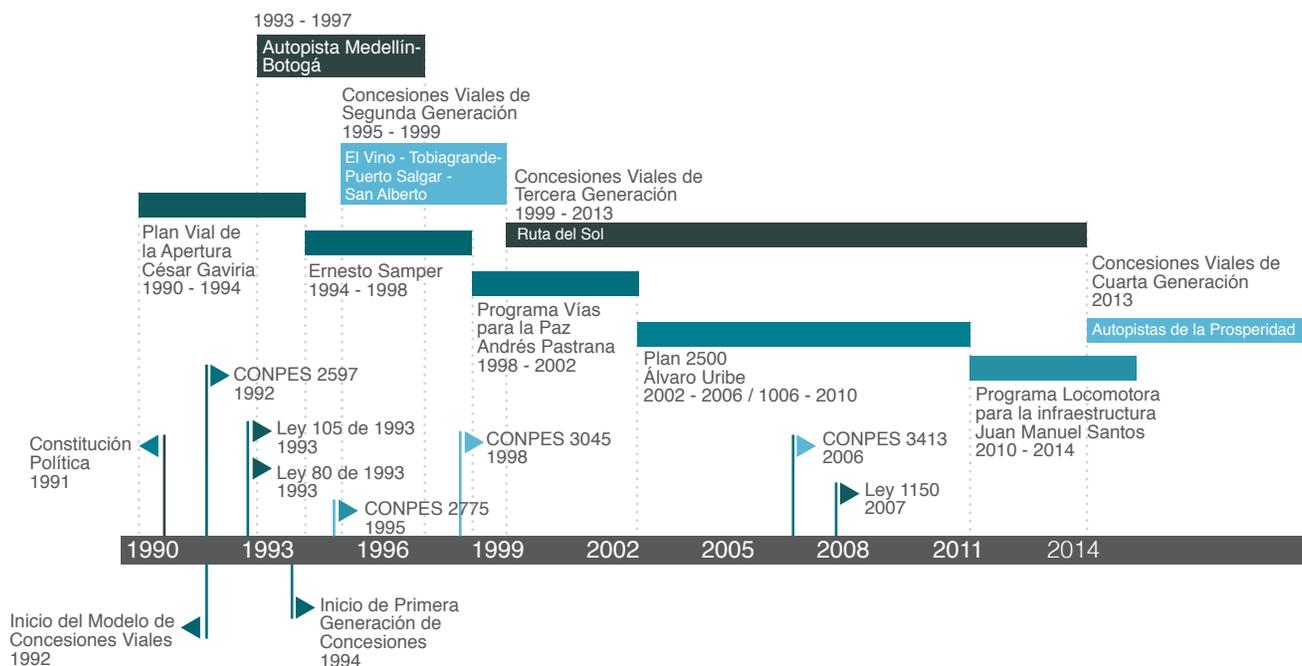
Por ello, se han intentado integrar las principales regiones productivas a los puertos más importantes del país –inicialmente mediante el ferrocarril y en décadas recientes, por medio de la modernización de la red vial–. En este sentido, se identifican apuestas de desarrollo fundamentadas en la integración y crecimiento económico de regiones, en cambio, el tratamiento ha sido un poco más débil frente a la integración de las localidades con menos relevancia económica y de sus poblaciones con la oferta de oportunidades o servicios diversos –salud, educación, entre otros–. De ahí muchos de los desequilibrios territoriales que se manifiestan entre poblaciones y regiones del país (en la prestación y acceso a servicios sociales básicos, en la accesibilidad física al territorio, en las desigualdades económicas, entre otros) y la poca confianza de algunos actores sobre las implicaciones de proyectos viales en las disminuciones de esas brechas.

Aunado a lo anterior, la infraestructura vial de Colombia no ha logrado el avance esperado en materia de kilómetros construidos, mantenimiento de las vías existentes y agilidad en el transporte de carga y pasajeros. Muchas de estas problemáticas se han asociado con problemas en la ejecución de contratos de construcción de nuevas vías, rectificación y mantenimiento de las ya existentes. Por eso, se han modificado los modelos de contratación imperando ahora el modelo de alianzas público-privadas que establecen una relación particular entre Estado, sociedad y empresa privada.

En la siguiente línea de tiempo se resumen las políticas de desarrollo de la infraestructura vial en Colombia desde 1990 hasta la actualidad 2014.

¹ Ver documento temático Políticas para el desarrollo de la infraestructura vial en Colombia 1990-2013.

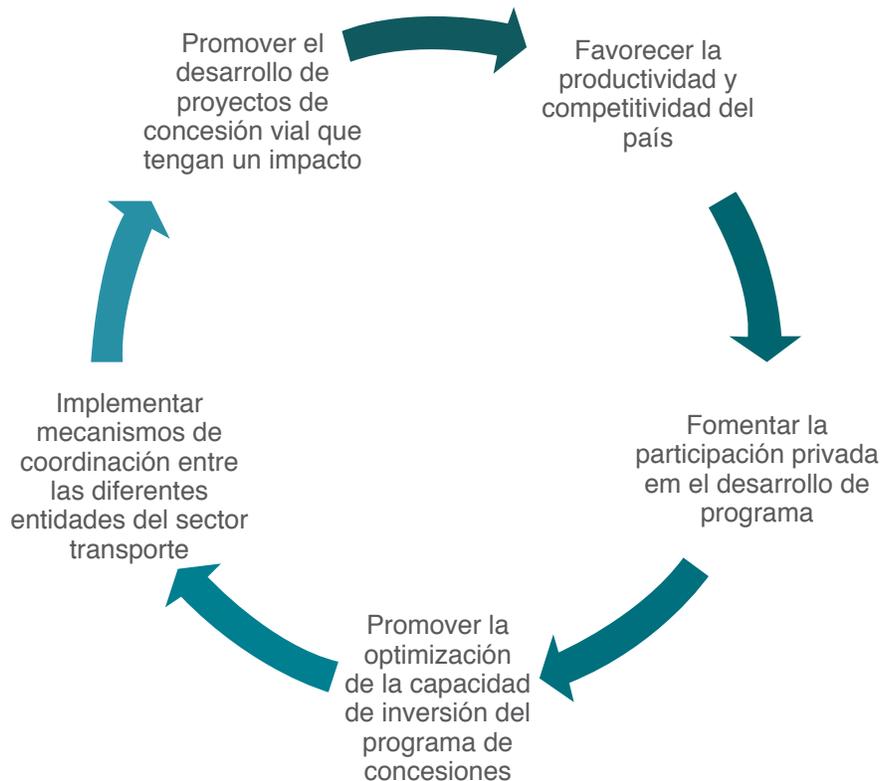
Gráfico 1. Línea de tiempo: Políticas para el desarrollo de infraestructura vial en Colombia. Planes de desarrollo y sistema de concesión, 1990-2014



Fuente: elaboración propia.

Desde el año 2006, Colombia viene trabajando en la creación de un Sistema Nacional de Competitividad, en el que se busca articular actores e instituciones privadas y públicas, tanto del orden nacional como regional. En 2006, el CONPES señaló la importancia estratégica del programa de desarrollo de concesiones de autopistas para el período 2006-2014 y, de acuerdo a lo ordenado por la Ley 819 de 2003 y el Decreto 4730 de 2005, adoptó algunos lineamientos de política.

Gráfico 2. Lineamientos de política para el desarrollo de concesiones viales



Fuente: elaboración propia con base en la normativa citada.

Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos, señala la necesidad de promover la ejecución de proyectos de gran impacto sobre el desarrollo e integración regional, así como el mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial para fortalecer la competitividad del país, mediante la conexión de los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013). Pero además, este Plan Nacional de Desarrollo resalta: 1) la importancia de estructurar los proyectos a través de la realización de mejores estudios de pre-inversión; 2) realizar una gestión contractual que esté orientada a los resultados y 3) que se fortalezca la institucionalidad y el marco jurídico de la vinculación de capital privado en el desarrollo y financiación de infraestructura física.

En ese contexto, emerge el programa de cuarta generación de concesiones (4G), el cual tiene como objetivo “reducir la brecha en infraestructura y consolidar la red vial nacional a través de la conectividad continua y eficiente entre los centros de producción y de consumo, con las principales zonas portuarias y con las zonas de frontera del país” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013) y dentro del cual se inscribe el proyecto Autopistas para la Prosperidad.

1. EL ESTADO DEL DESARROLLO VIAL EN ANTIOQUIA

El desarrollo de la infraestructura vial en Antioquia ha estado determinado por políticas nacionales que han impulsado la construcción de vías que den continuidad a la integración de los principales centros productivos del país, pero también por las apuestas departamentales que han tratado, paulatinamente, de integrar las subregiones y los municipios del mismo Departamento.

El comienzo de la década del 90, y la favorabilidad por el mejoramiento de vías nacionales para el transporte de carga hacia los principales puertos del país por efecto de la apertura económica, impulsó proyectos de comunicación de las principales zonas de producción y consumo del país con puertos y países vecinos (Departamento Nacional de Planeación, 1991). De esta manera se destinaron, durante el gobierno de Gaviria, recursos para invertir en las diferentes troncales teniendo el capítulo de Antioquia presencia en (Departamento Nacional de Planeación, 1991):

- Troncal de Occidente, sectores Cartago-Medellín, Medellín-Caucasia;
- Troncal de Urabá, Medellín-San Cristóbal, San Cristóbal-Santa Fe de Antioquia, Santa Fe de Antioquia-Turbo;
- Transversal Medellín-Cúcuta, Medellín-Cisneros, Cisneros-Puerto Berrío.

En cuanto a las políticas departamentales, Antioquia dio la bienvenida a los procesos de descentralización y apertura económica, con una red vial diseñada y pensada desde la capital departamental. En este sentido, el documento *Desarrollo vial de Antioquia* publicado en 1993, describió la infraestructura vial del Departamento como una red cuyo epicentro era el área metropolitana y su abastecimiento, lógica que habría desarticulado las subregiones entre sí, las cuales se conectaban mejor con la ciudad de Medellín que entre ellas mismas (Bravo Betancur, 2011).

En vista de las problemáticas detectadas, la Secretaría de Obras Públicas diseñó en 1993 un plan con el fin de fortalecer el desarrollo regional a través de la conexión de sus diferentes subregiones. Dicho plan contemplaba “una estrategia de anillos y de ejes transversales de orientación predominante oriente-occidente, como un modelo que permitiría intercomunicar las subregiones y cabeceras municipales entre sí, sin el paso obligado por el Valle del Aburrá” (Bravo Betancur, 2011: 43). Se trató de un ambicioso plan que pretendió integrar no solo regiones sino municipios y, de esta forma, jalonar el desarrollo económico de aquellos que se identificaban como posibles polos de productividad.

Se determinó así, una red que estaría conformada por 11 anillos subregionales conectados a tres ejes transversales (Bravo Betancur, 2011):

- Norte, conectando el Nordeste, el Bajo Cauca y Urabá;
- Centro, conectando a Antioquia con los Santanderes y el océano Pacífico;
- Sur, conectando la Autopista Medellín-Bogotá con la Troncal del Cauca y la Troncal de Café.

Complementariamente, durante el gobierno de Samper se prioriza la financiación de uno de los principales proyectos que se han realizado en Antioquia, a saber, el Túnel de Occidente. Esta obra se justificó por el hecho de la necesidad de una vía rápida que conectara la capital antioqueña con la región de Urabá y, que, sin embargo, ha tenido mayor impacto en el occidente cercano y el circuito turístico entre Santa Fe de Antioquia y San Jerónimo, que sobre el occidente lejano y la subregión de Urabá².

En el ámbito de las políticas departamentales, varios proyectos insignias se ejecutaron durante la década del 90, siendo la doble **calzada Bello-Hatillo**, uno de los primeros en recurrir al modelo de concesión, forma de construcción poco común para la época. Otra obra emblemática para la década del 90 fue la Conexión Vial Aburra-Oriente, también bajo el modelo de concesión y que inició en el año 2000 con la firma del contrato y siguió en el 2004 con el comienzo de las obras.

Si bien estos proyectos seguían teniendo como centro la conexión con el Valle de Aburrá, también se definieron otros con interés en zonas marginales del Departamento y con significativos problemas de conectividad, pero con potencialidades agrícolas, ganaderas y mineras. Así, en 1996 la Secretaría de Obras Públicas inició el proyecto de pavimentación de la Troncal del Nordeste. En el 2004, el Gobierno departamental destina nuevos recursos para la continuación de las obras hasta Vegachí, pero solo hasta 2007 se da un nuevo impulso financiero para la culminación de la tercera y cuarta etapa del proyecto, a cargo de la firma Solarte y Solarte. Ese mismo año, con el apoyo del Departamento y de la Presidencia, se destinaron recursos para la ampliación de las obras hacia el tramo el Tigre-Segovia-Zaragoza, uniendo así la Troncal del Nordeste con la Troncal de la Paz y ofreciendo una alternativa de conexión entre la Costa Atlántica y Antioquia. Todo en el marco del programa vial Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad, obras que solo se materializan en el año 2010.

Los proyectos de pavimentación por su parte, han querido mejorar la transitabilidad por vías que unen subregiones al margen de las dinámicas del el Valle de Aburrá. Una característica común es que quisieron llegar a aquellas localidades marginales y atravesadas por el conflicto armado, como estrategia para garantizar la presencia del

² Este proyecto fue ejecutado desde 1996 bajo el modelo convenio por asociación entre el INVIAS, el departamento de Antioquia, el Área Metropolitana y el municipio de Medellín y consistió en el construcción de un túnel y de una nueva vía hasta Santa Fe de Antioquia. Tardó 8 años para su entrega, a pesar de la definición de un plazo inicial de tres, debido a la falta de recursos durante diferentes etapas de su construcción (Gobernación de Antioquia, 2007).

Estado y recuperar, hasta cierto punto, el control perdido. Uno de estos proyectos fue la pavimentación de la Troncal de la Paz –que une el Magdalena Medio con el Bajo Cauca–, en el sector antioqueño de El Bagre y Caucasia. La pavimentación de la vía Turbo-Necoclí-Arboletes-San Juan de Urabá revela su importancia como vía alternativa de conexión con la Costa Atlántica a través del departamento de Córdoba.

Sin embargo, luego se intensifica de nuevo la tendencia hacia proyectos que siguen teniendo al Valle de Aburrá como eje: la Conexión Vial Aburrá-Oriente en su componente Túnel de Oriente –que ha enfrentado problemas por movilizaciones sociales y la revisión de la licencia ambiental–; la Conexión Vial Aburrá-Río Cauca en la doble calzada que conecte la carrera 80 con el Túnel Fernando Gómez Martínez –con dificultades por la adquisición de predios–.

Con la última administración departamental (2012-2015) se identifica un avance significativo en cuanto a la planeación vial con la puesta en marcha del proyecto *Planes viales subregionales participativos*, con los que se busca “identificar claramente la red vial terciaria en cada municipio y subregión” (Gobernación de Antioquia, 2012).

En resumen, en el caso de la planeación del desarrollo vial del departamento de Antioquia, se identifica una tendencia hacia la conectividad del Valle de Aburrá con subregiones clave desde el punto de vista económico, mediante proyectos de dobles calzadas y túneles para disminuir tiempos de desplazamiento como principales estrategias. Por su parte, los proyectos de vías secundarias involucran la rectificación y pavimentación de carreteras ya existentes, al tiempo que la ejecución de obras como la construcción de puentes que mejoren la interconexión entre las diferentes cabecezas municipales. En cuanto a las vías terciarias, se identifica un avance en cuanto al diagnóstico participativo que se ha construido en el marco del proyecto *Planes viales subregionales participativos*.

En la lectura de estos proyectos se han identificado afectaciones, riesgos y oportunidades asociadas en gran medida con el modelo de contratación y con las obligaciones contractuales adquiridas por los concesionarios, que han aumentado costos finales de construcción y han atrasado por años la entrega de obras. Esto trata de ser subsanado a través del modelo de cuarta generación de concesiones. La lectura de los problemas experimentados en otros proyectos puede servir de referente, por supuesto bajo la consideración de que el proyecto Autopistas para la Prosperidad responde a otro arreglo institucional que ha pretendido corregir muchas de las causas de los problemas ocasionados por proyectos de otras generaciones.

2. CONEXIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LAS AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD

El programa de 4G tiene como objetivo “reducir la brecha en infraestructura y consolidar la red vial nacional a través de la conectividad continua y eficiente entre los centros de producción y de consumo, con las principales zonas portuarias y con las zonas de frontera del país” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

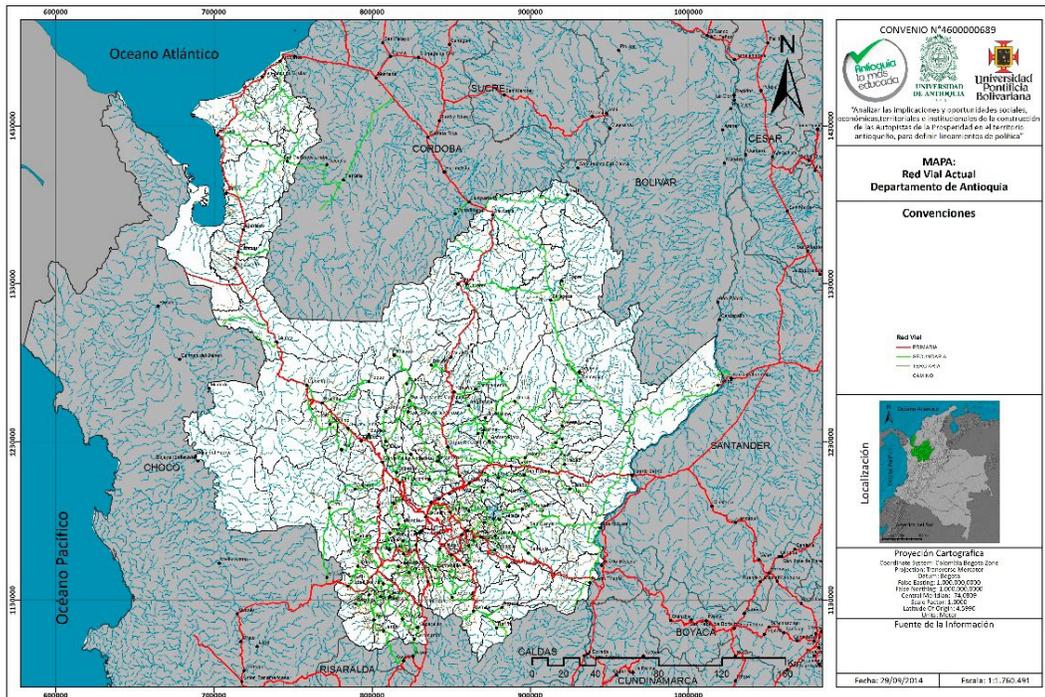
Para el logro de estos objetivos, las concesiones de 4G se estructuran a partir de cuatro lineamientos definidos por el Documento CONPES 3760 de 2013 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013), así:

- Estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura.
- Procesos de selección que promuevan participación con transparencia.
- Gestión contractual enfocada a resultados.
- Distribución de riesgos en el programa.

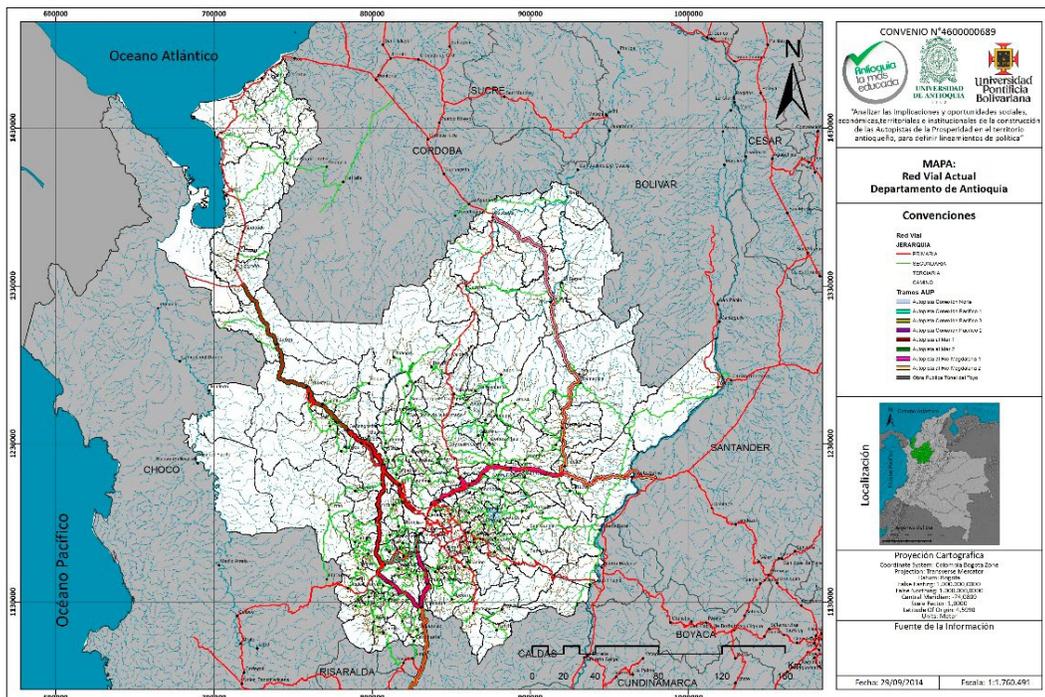
De acuerdo con la más reciente información suministrada por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)³, las Autopistas para la Prosperidad tendrán 10 tramos. En tales tramos serán intervenidos un total de 1.237,5 km con obras nuevas de calzada sencilla o doble calzada, puentes, túneles y viaductos con una inversión estimada inicialmente en 13,4 billones y una generación de 41.500 empleos directos.

3 Diciembre de 2014

Mapa 1. Red vial actual de Antioquia

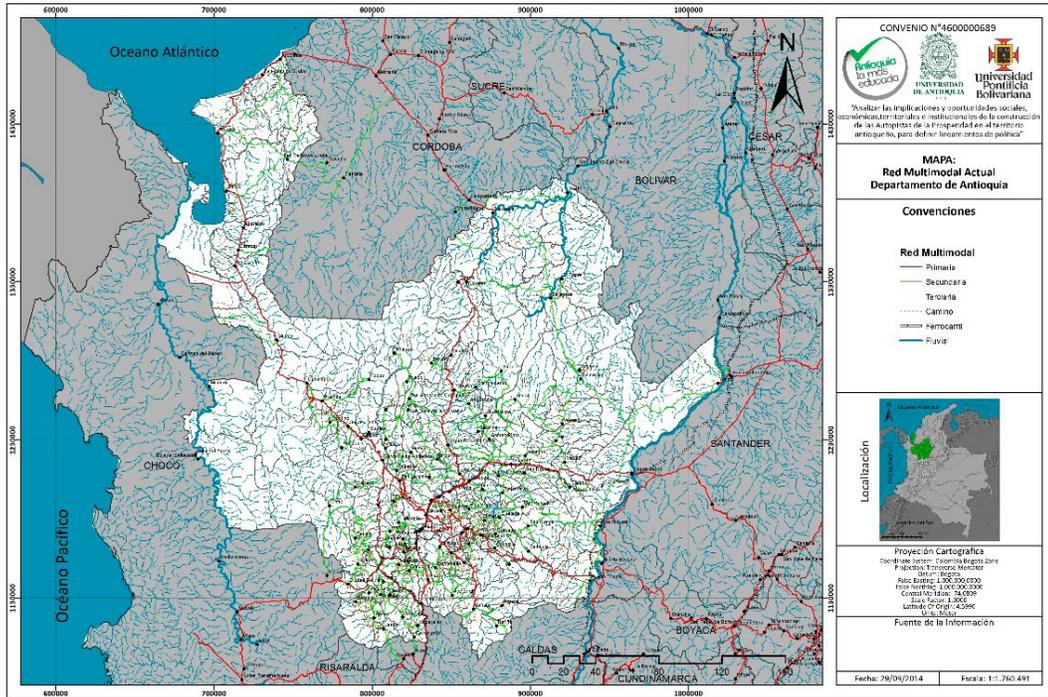


Mapa 2. Red vial de Antioquia con proyectos 4G

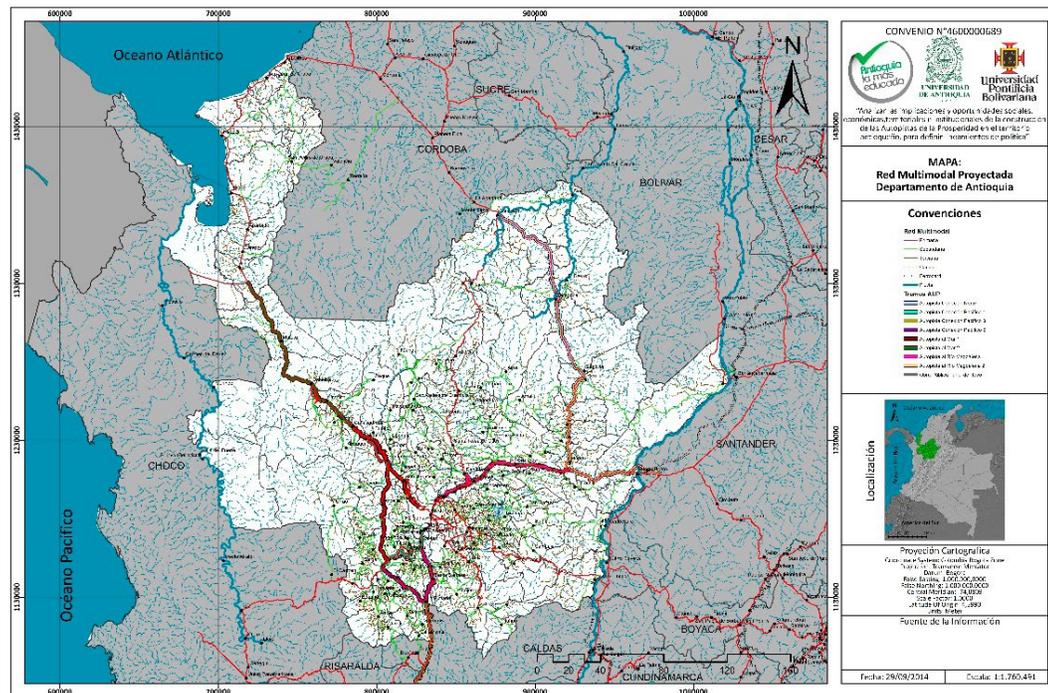


Fuente: elaboración propia.

Mapa 3. Red multimodal actual

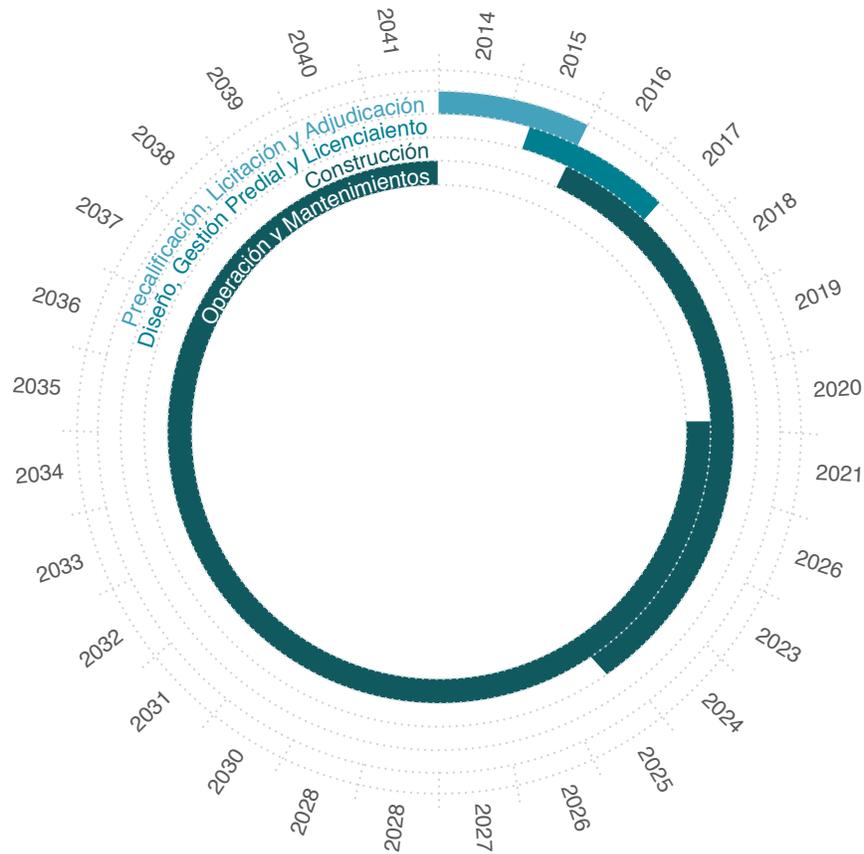


Mapa 4. Red multimodal proyectada con proyectos 4G y otros proyectos de infraestructura



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 3. Línea de tiempo proyecto Autopistas para la Prosperidad



Fuente: elaboración propia.

A continuación se detallan las obras por conexiones y segmentos:

- **Caracterización general Autopista Conexión Mar 1**

Tabla 1. Cronograma Conexión Mar 1

Conexión	Adjudicación de la Concesión	Acta Inicio	Diseño detalle, gestión predial y licenciamiento	Construcción	Operación y mantenimiento
Mar 1	30 junio 2015	31 enero 2016	30 enero 2017	29 enero 2022	24 enero 2041

Gráfico 4. Línea de tiempo Conexión Mar 1 y Mar 2

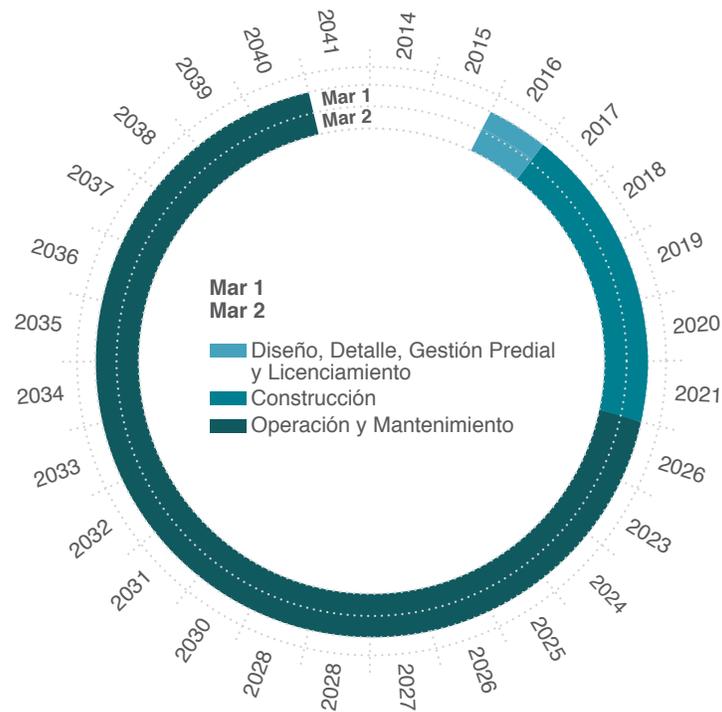
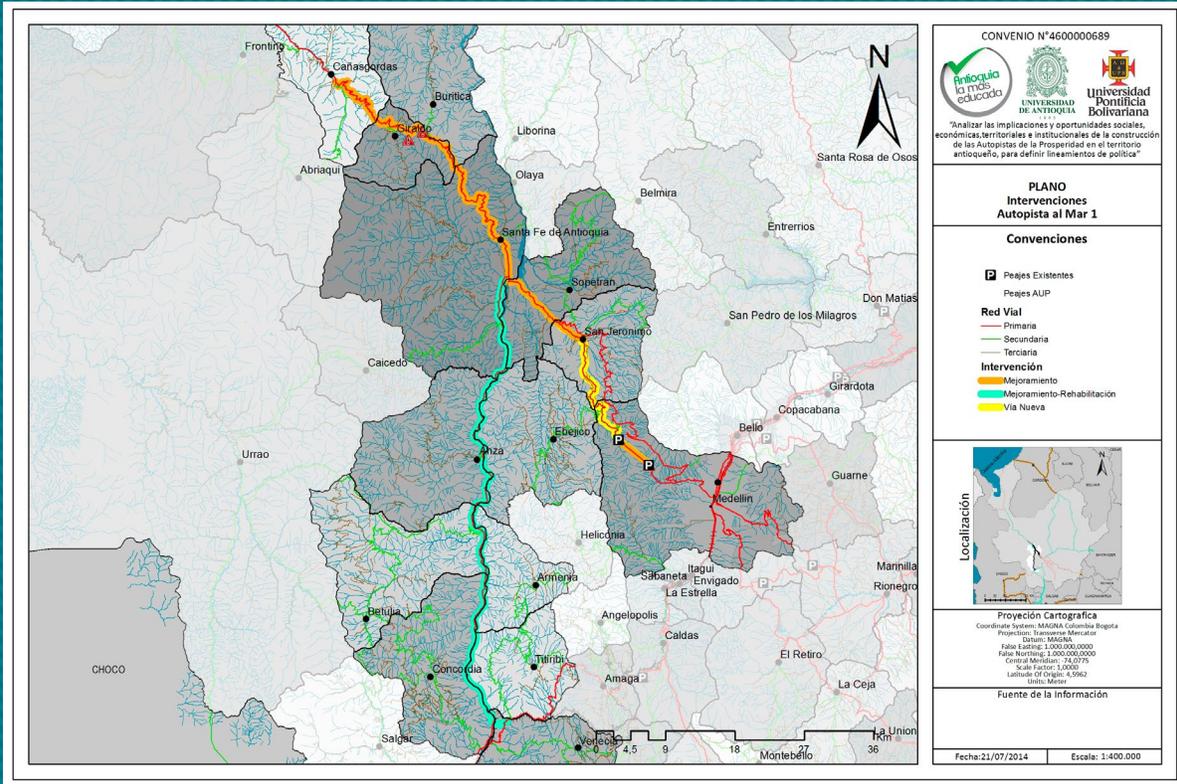


Tabla 2. Características de la Autopista Conexión Mar 1

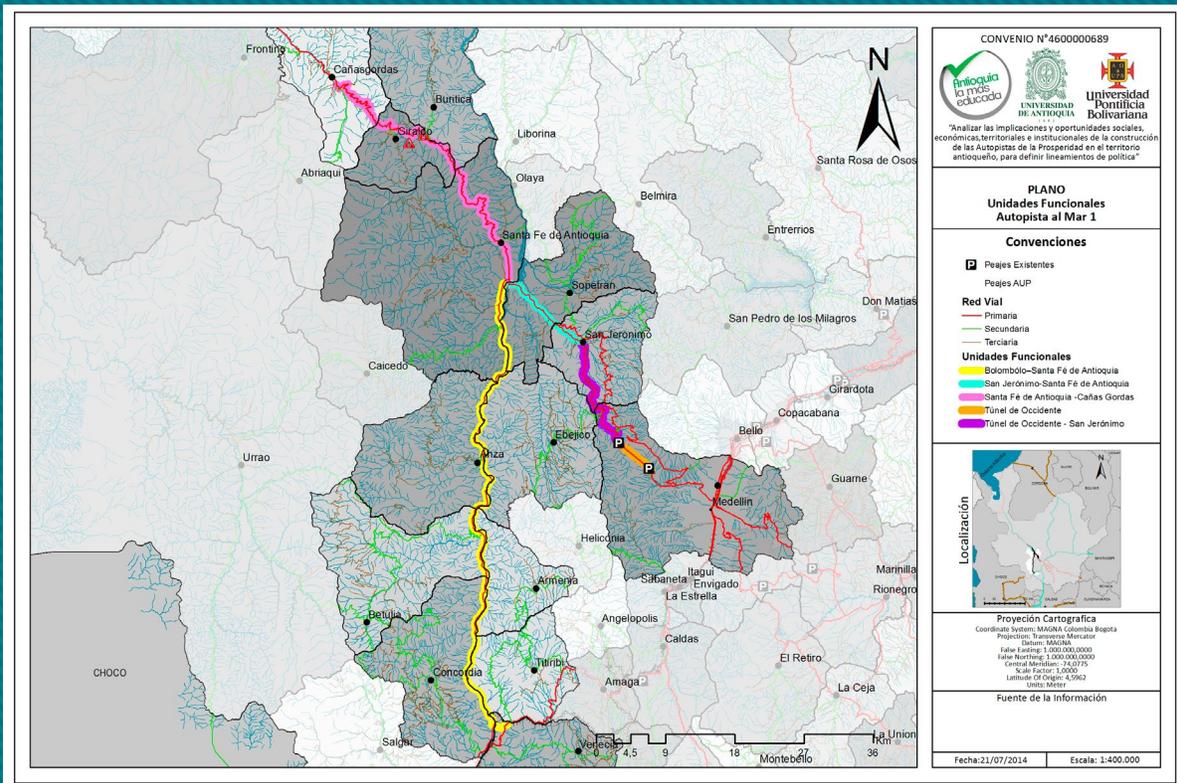
Caracterización		
Conexión	Mar 1	
Longitud (km)	176	
Mejoramiento (km)	99	
Carril de adelantamiento (km)	-	
Calzada nueva (km)	43	
Doble calzada nueva (km)	33	
Mejoramiento (km)	72	
Túneles	Obligatorios (nro.)	9
	Obligatorios (km)	19
	Complementarios (nro.)	13
	Complementarios (km)	3
Puentes (nro.)	50	
Puentes (km)	3	
Ahorro tiempo (min.)	47	
Peajes nuevos	-	
Peajes existentes	San Cristóbal / Palmitas (Túnel de Occidente)	
Tercer carril (km)	-	

Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal)
Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

Mapa 5. Plano de las intervenciones Autopista Mar 1



Mapa 6. Plano de las unidades funcionales Autopista Mar 1



Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

- **Caracterización general Autopista Conexión Mar 2**

Tabla 3. Cronograma Conexión Mar 2

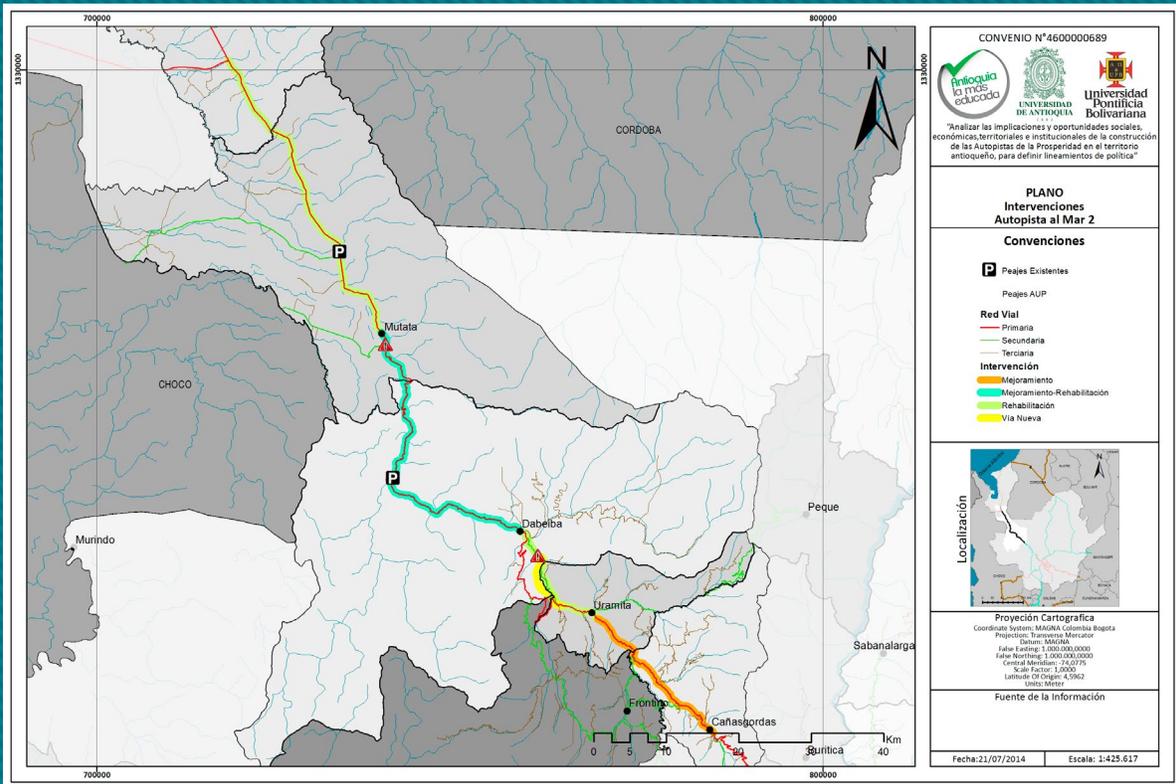
Conexión	Adjudicación de la concesión	Acta Inicio
Mar 2	15 julio 2015	28 febrero 2016
Diseño detalle, gestión predial y licenciamiento	Construcción	Operación y mantenimiento
27 febrero 2017	26 febrero 2022	21 febrero 2041

Tabla 4. Características de la Autopista Conexión Mar 2

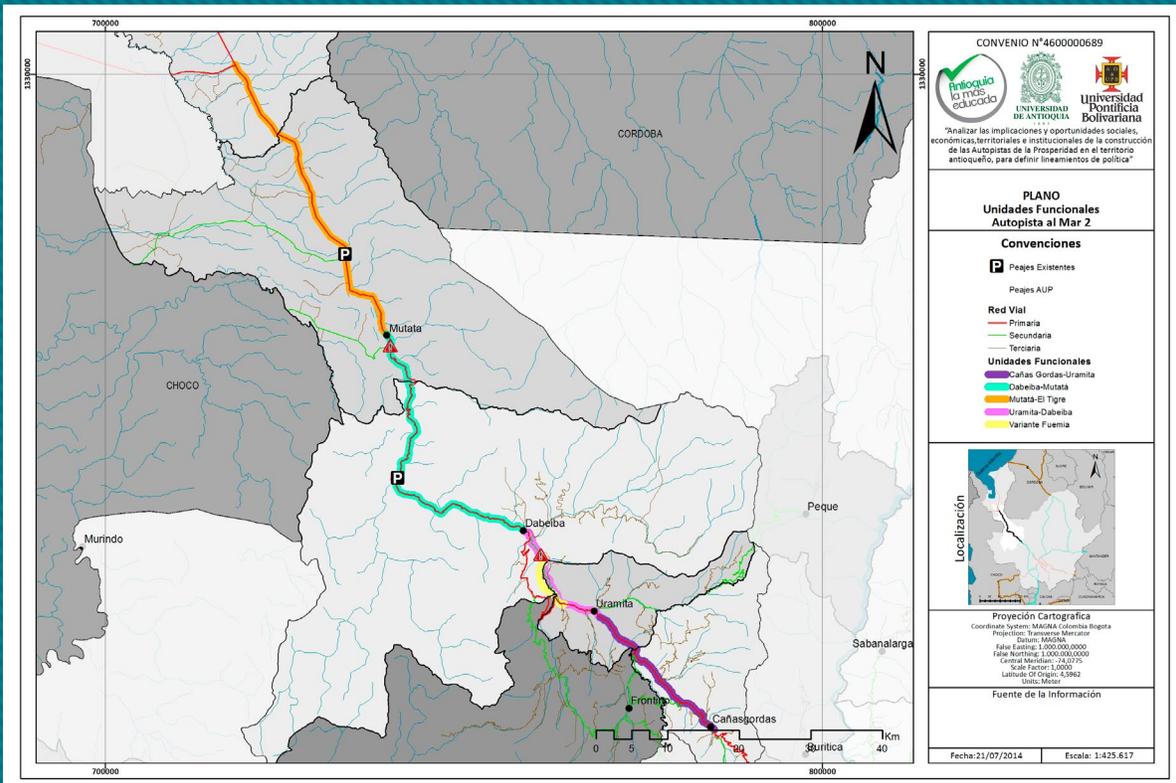
Caracterización		
Conexión		Mar 2
Longitud (km)		139
Mejoramiento (km)		118
Carril de adelantamiento (km)		-
Calzada nueva (km)		16
Doble calzada nueva (km)		-
Mejoramiento (km)		-
Túneles	Obligatorios (nro.)	1
	Obligatorios (km)	2
	Complementarios (nro.)	22
	Complementarios (km)	4
Puentes (nro.)		13
Puentes (km)		6
Ahorro tiempo (min.)		101
Peajes nuevos		Vallesi (Dabeiba – Mutatá. Caucheras (Mutatá – El Tigre)
Peajes existentes		-
Tercer carril (km)		-

Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal)
Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

Mapa 7. Plano de las intervenciones de la Autopista Mar 2



Mapa 8. Plano de las unidades funcionales Autopista Mar 2



Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

● **Caracterización general Autopista Conexión Magdalena 1**

Tabla 5. Cronograma Conexión Magdalena 1

Conexión	Adjudicación de la concesión
Magdalena 1	Enero 2016
Acta Inicio	Diseño detalle, gestión predial y licenciamiento
Diciembre 2016	31 diciembre 2017
Construcción	Operación y mantenimiento
30 diciembre 2022	25 diciembre 2041

Gráfico 5. Línea de tiempo Conexión Magdalena 1

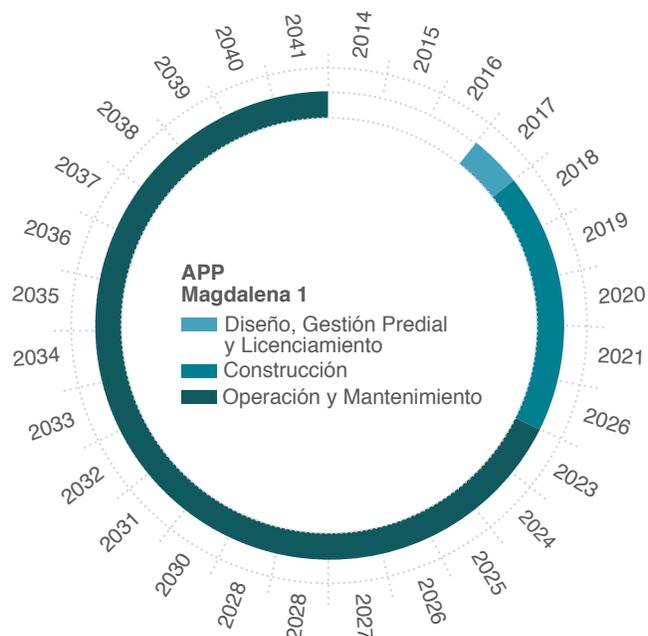
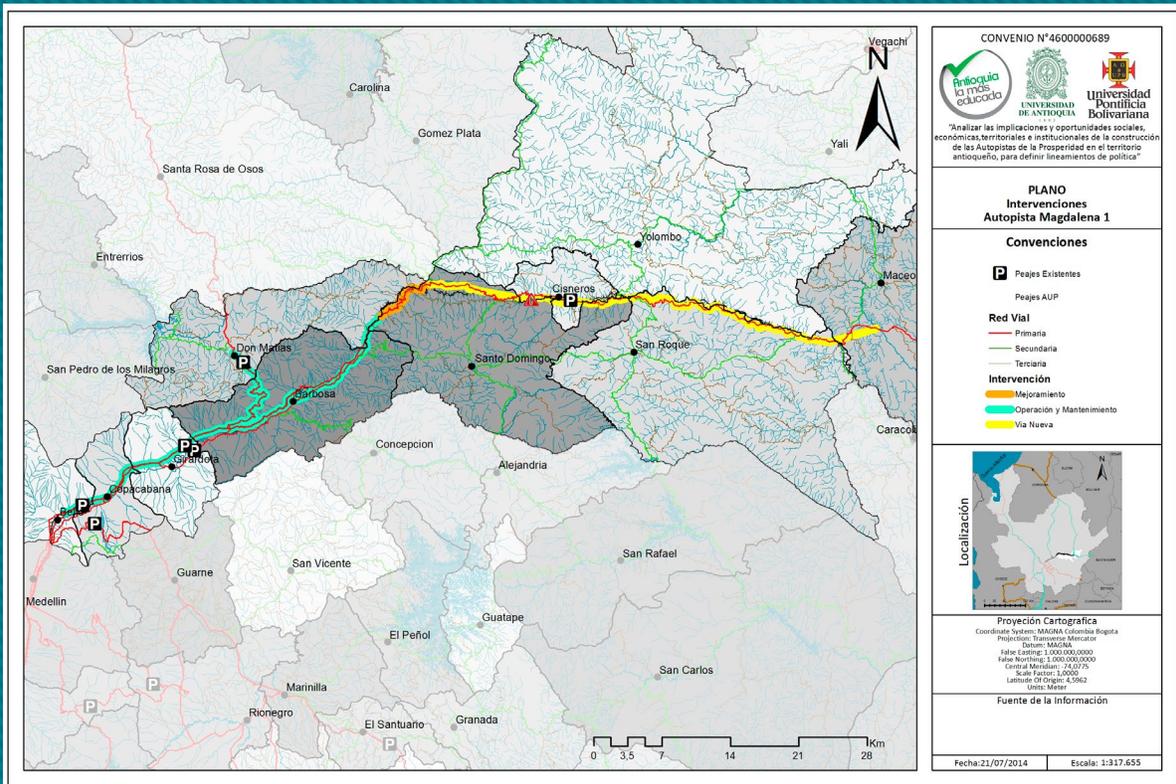


Tabla 6. Características de la Autopista Conexión Magdalena 1

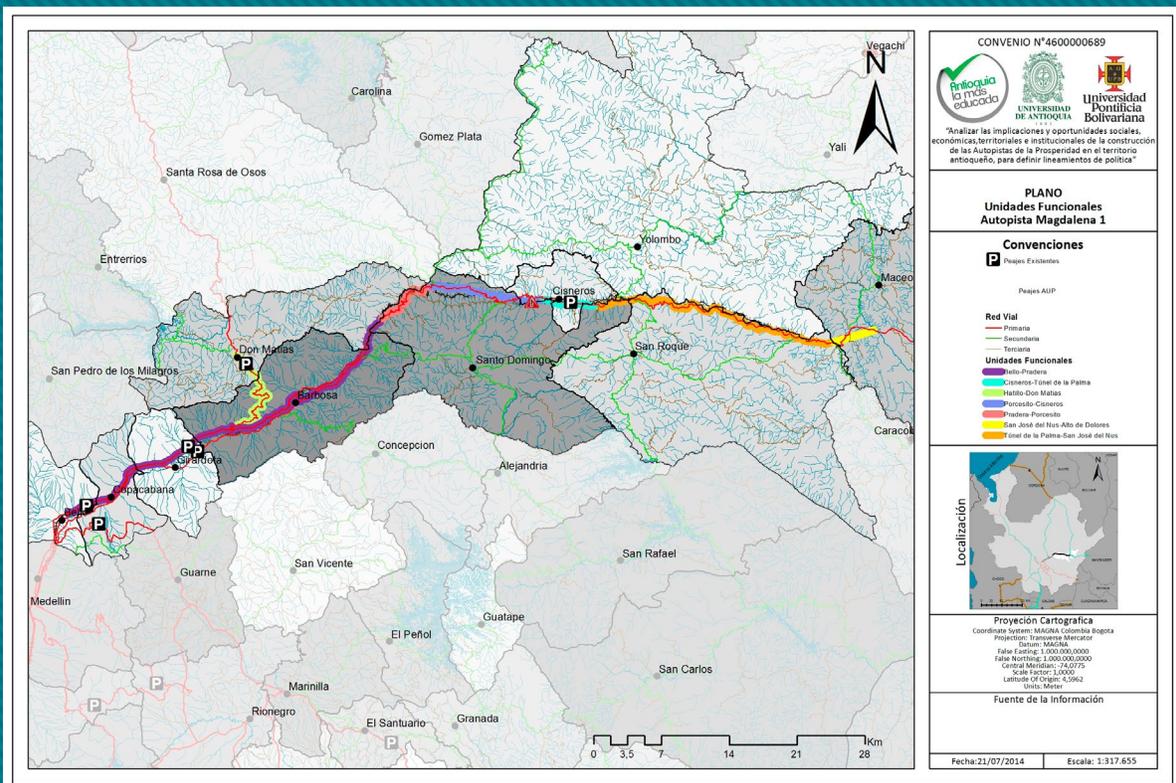
Caracterización		
Conexión	Magdalena 1	
Longitud (km)	156	
Mejoramiento (km)	45	
Carril de adelantamiento (km)	-	
Calzada nueva (km)	-	
Doble calzada nueva (km)	59	
Mejoramiento (km)	97	
Túneles	Obligatorios (nro.)	2
	Obligatorios (km)	10
	Complementarios (nro.)	8
	Complementarios (km)	3
Puentes (nro.)	126	
Puentes (km)	22	
Ahorro tiempo (min.)	102	
Peajes nuevos	-	
Peajes existentes	- Cisneros (Túnel de la Quebra al finalizar obras) Porcesito – Cisneros. - Pandequeso (Don Matías). Bello – Hatillo - Trapiche (Cabildo). Bello – Hatillo. - Copacabana (Niquia). Bello - Hatillo.	
Tercer carril (km)	-	

Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

Mapa 9. Plano de las intervenciones en la Autopista Magdalena 1



Mapa 10. Plano de las unidades funcionales de la Autopista Magdalena 1



Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

- **Caracterización general Autopista Conexión Magdalena 2**

La segunda autopista de la Conexión al río Magdalena pasa por los municipios de Maceo, Puerto Berrío, Yalí, Vegachí, Remedios y Segovia. Tiene la particularidad de conectar al Departamento con vías nacionales, principalmente con la Ruta del Sol.

Tabla 7. Cronograma Conexión Magdalena 2

Conexión	Adjudicación de la concesión
Magdalena 2	Sin fecha
Acta Inicio	Diseño detalle, gestión predial y licenciamiento
13 de marzo 2015	12 marzo 2016
Construcción	Operación y mantenimiento
11 de marzo 2021	06 marzo 2040

Gráfico 6. Línea de tiempo Conexión Magdalena 2

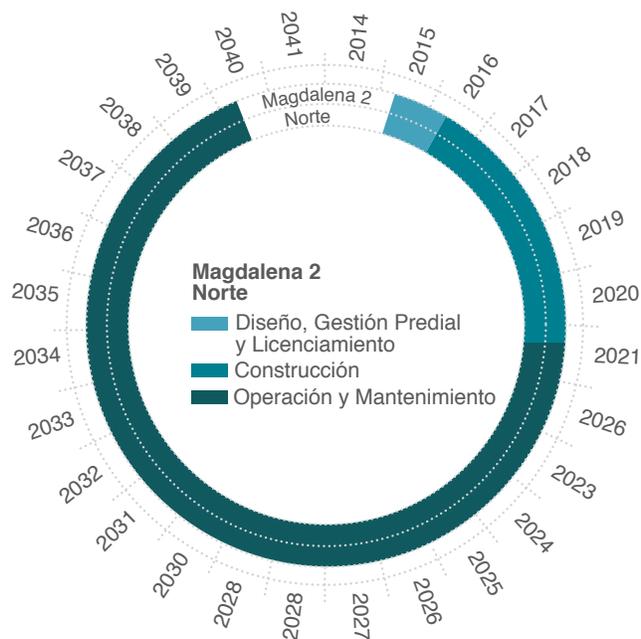
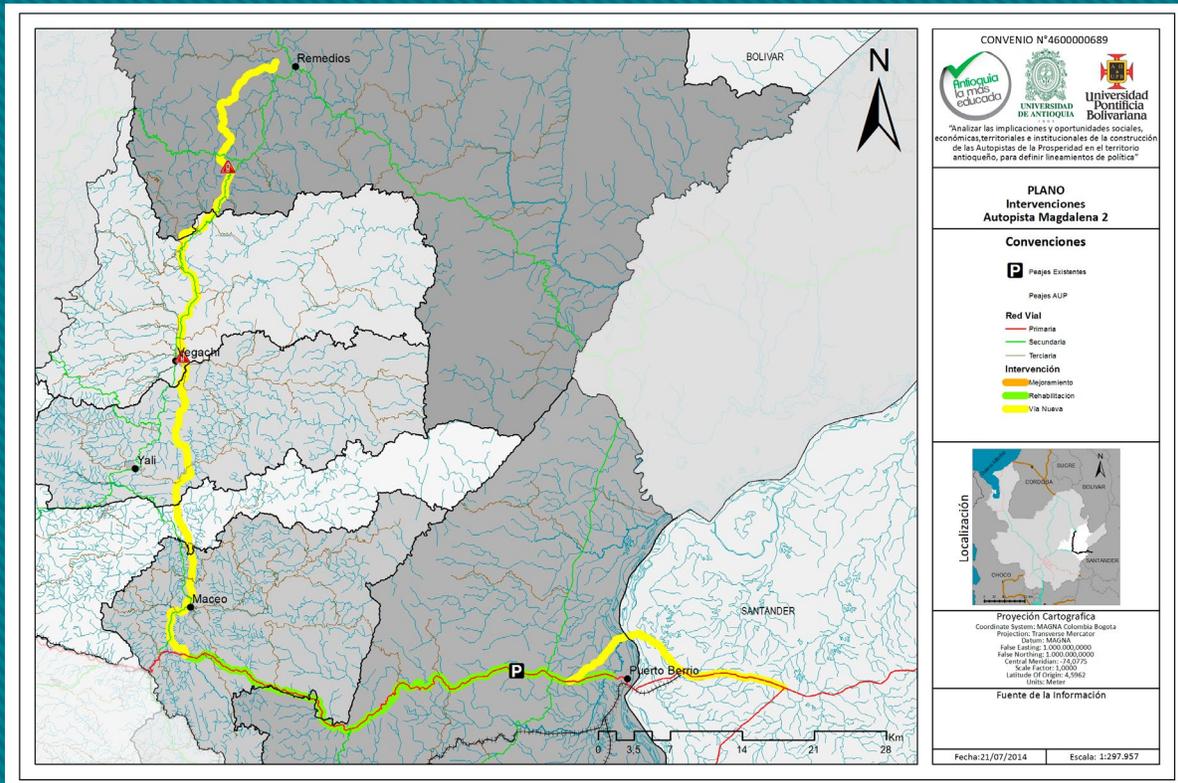


Tabla 8. Características de la Autopista Conexión Magdalena 2

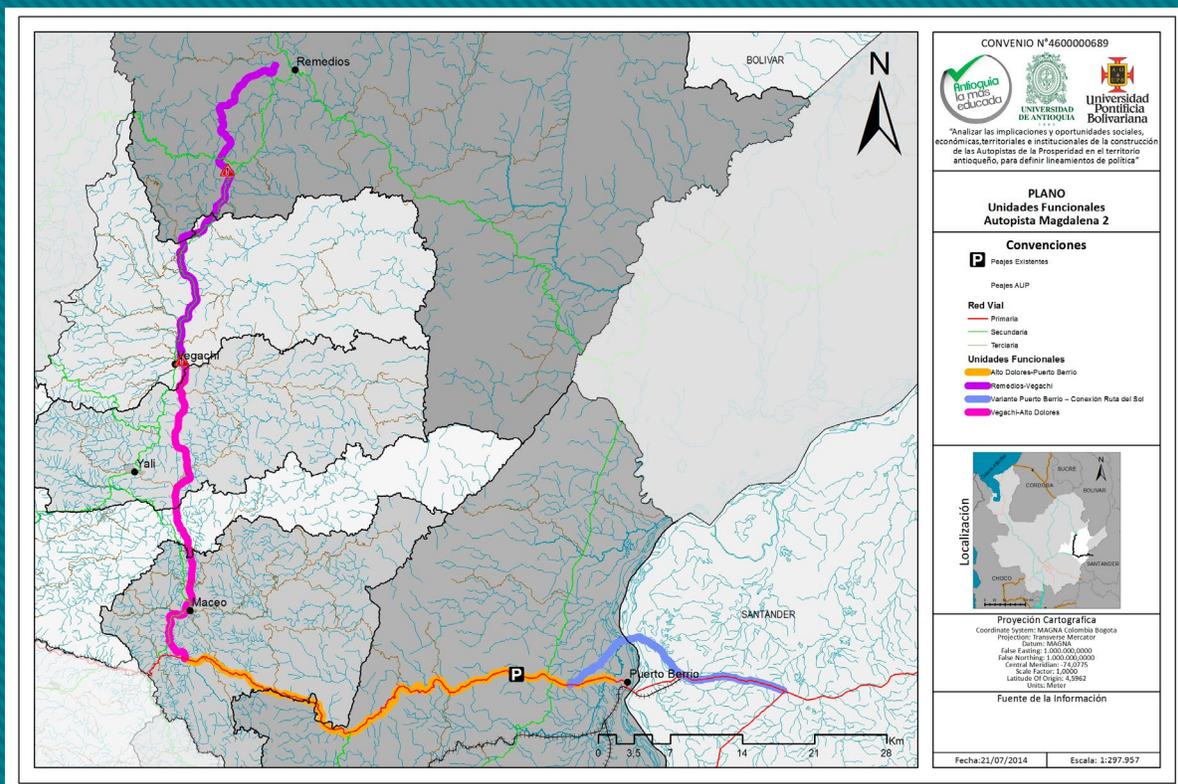
Caracterización		
Conexión	Magdalena 2	
Longitud (km)	144	
Mejoramiento (km)	10	
Carril de adelantamiento (km)	-	
Calzada nueva (km)	134	
Doble calzada nueva (km)	-	
Mejoramiento (km)	-	
Túneles	Obligatorios (nro.)	1
	Obligatorios (km)	-
	Complementarios (nro.)	8
	Complementarios (km)	3
Puentes (nro.)	69	
Puentes (km)	7	
Ahorro tiempo (min.)	162	
Peajes nuevos	Santa Isabel, Vegachí	
Peajes existentes	Puerto Berrío	
Tercer carril (km)	42,5	

Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal) Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

Mapa 11. Plano de las intervenciones de la Autopista Magdalena 2



Mapa 12. Plano de las unidades funcionales de la Autopista Magdalena 2



Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

- **Caracterización general Autopista Conexión Norte**

Tabla 9. Cronograma Conexión Norte

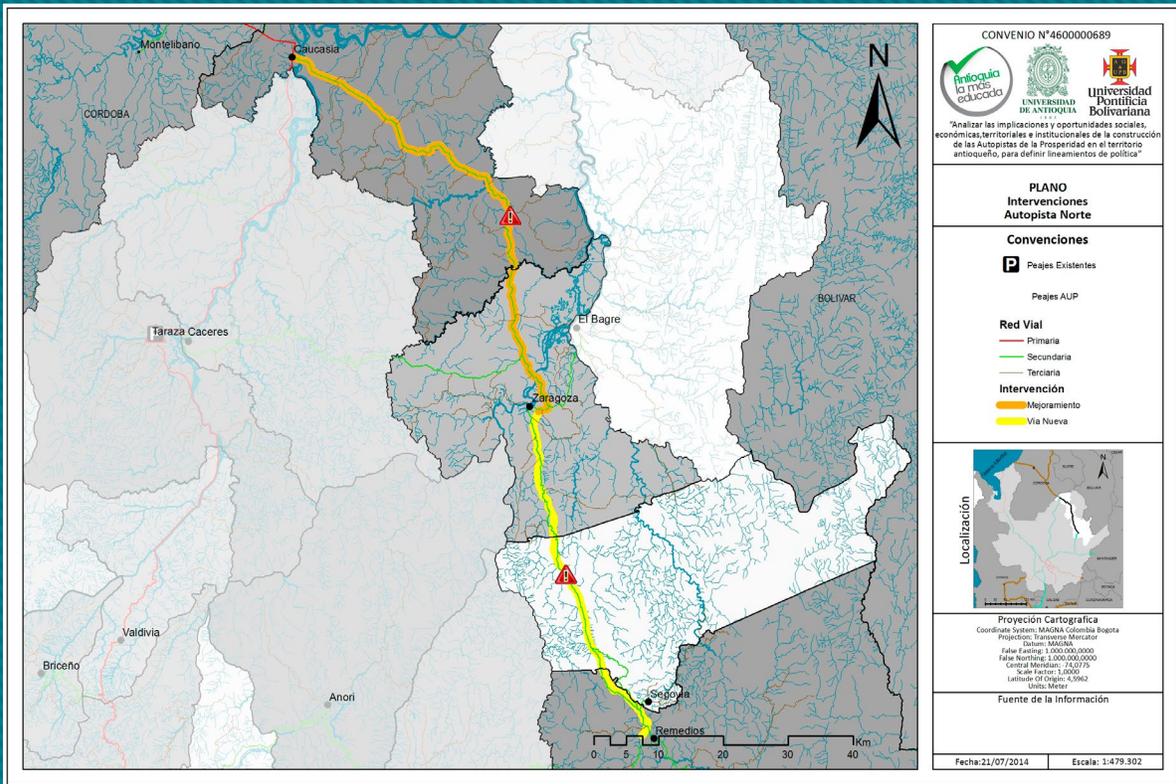
Conexión	Adjudicación de la concesión	Acta Inicio
Norte	Sin fecha	05 febrero 2015
Diseño detalle, gestión predial y licenciamiento	Construcción	Operación y mantenimiento
05 febrero 2016	03 febrero 2021	30 enero 2040

Tabla 10. Características de la Autopista Conexión Norte

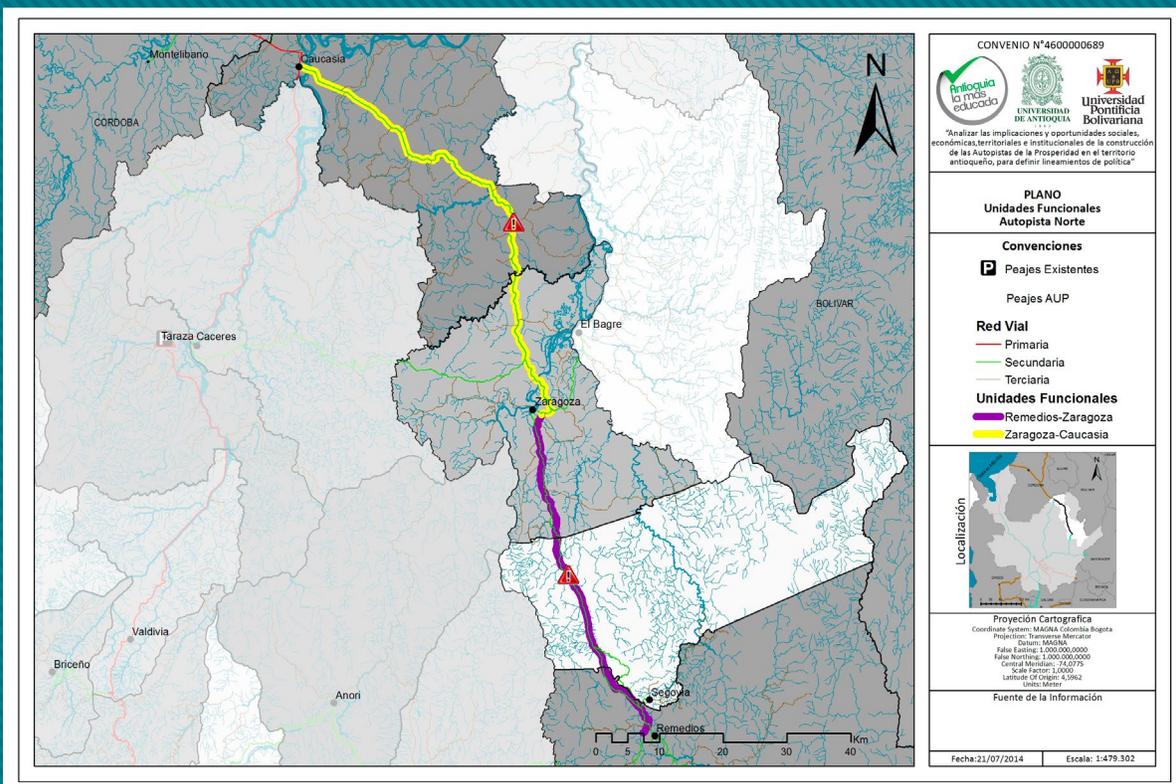
Caracterización		
Conexión		Norte
Longitud (km)		145
Mejoramiento (km)		82
Carril de adelantamiento (km)		-
Calzada nueva (km)		63
Doble calzada nueva (km)		-
Mejoramiento (km)		145
Túneles	Obligatorios (nro.)	-
	Obligatorios (km)	-
	Complementarios (nro.)	1
	Complementarios (km)	1
Puentes (nro.)		96
Puentes (km)		8
Ahorro tiempo (min.)		189
Peajes nuevos		Fragua, Zaragoza
Peajes existentes		-
Tercer carril (km)		-

Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal)
Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

Mapa 13. Plano de las intervenciones de la Autopista Norte



Mapa 14. Plano de las unidades funcionales de la Autopista Norte



Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

• **Caracterización general Autopista Conexión Pacífico 1**

Tabla 11. Cronograma Conexión Pacífico 1

Conexión		Adjudicación de la concesión	
Pacífico 1		Sin fecha	
Acta Inicio		Diseño detalle, gestión predial y licenciamiento	
10 noviembre 2014		10 noviembre 2015	
Construcción		Operación y mantenimiento	
8 noviembre 2020		4 noviembre 2039	

Gráfico 7. Línea de tiempo Conexión Pacífico 1, 2 y 3

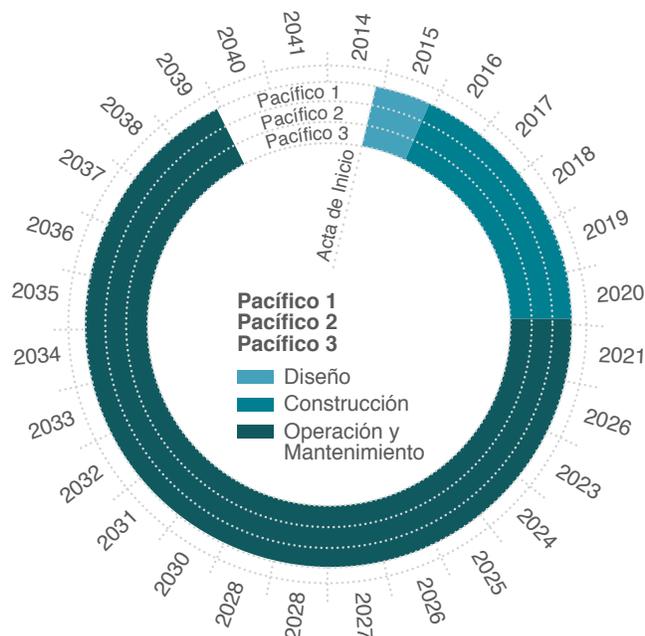
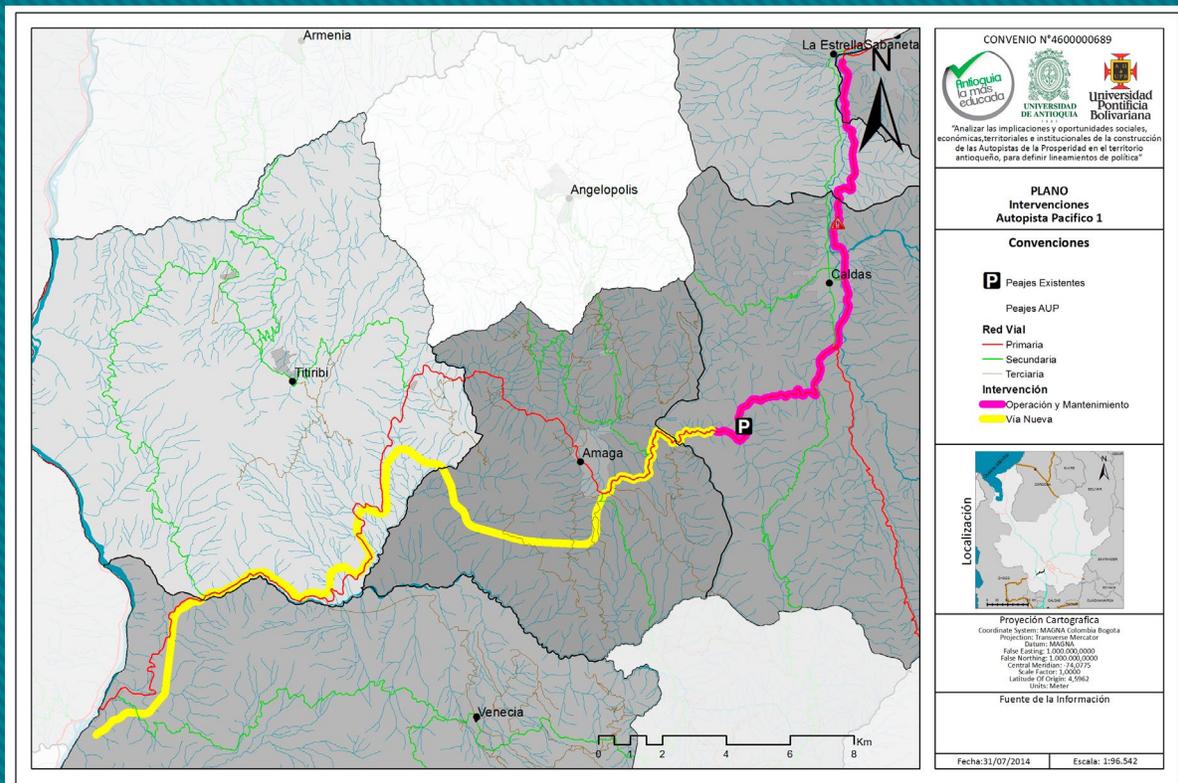


Tabla 12. Características de la Autopista Conexión Pacífico 1

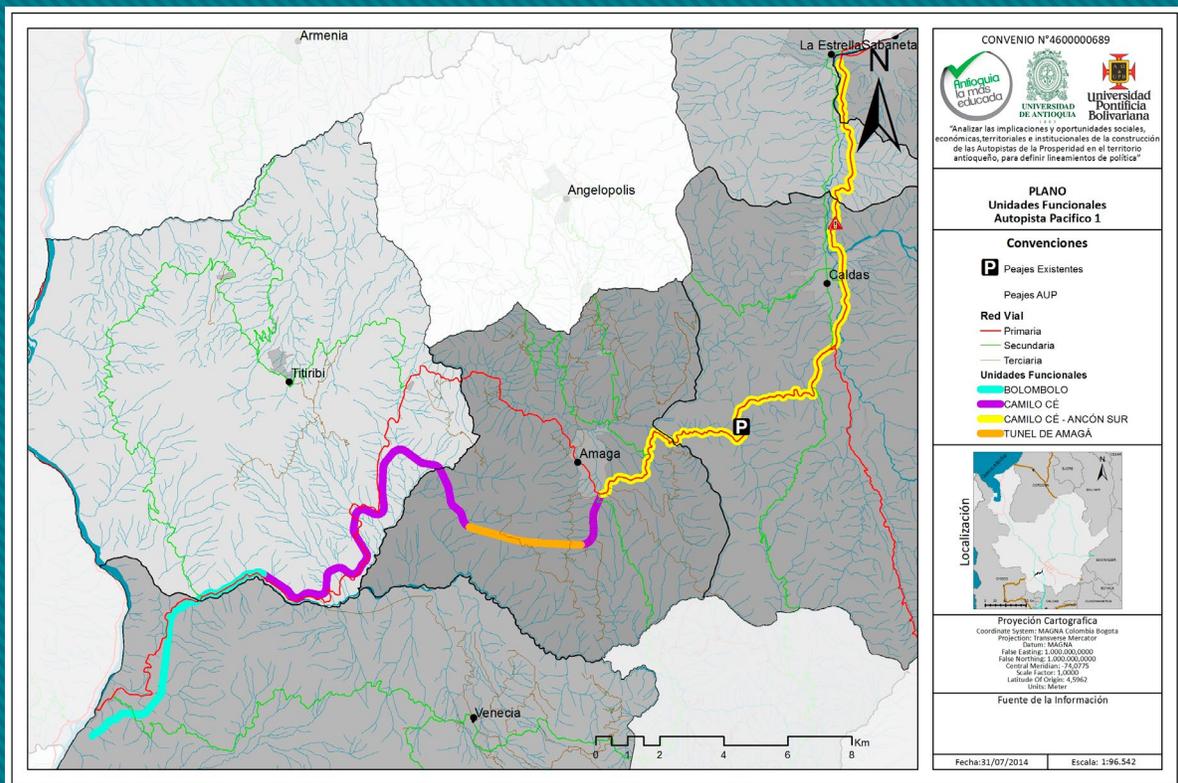
Caracterización		Pacífico 1
Conexión		Pacífico 1
Longitud (km)		49
Mejoramiento (km)		-
Carril de adelantamiento (km)		-
Calzada nueva (km)		-
Doble calzada nueva (km)		25,7
Mejoramiento (km)		18
Túneles	Obligatorios (nro.)	2
	Obligatorios (km)	10
	Complementarios (nro.)	-
	Complementarios (km)	-
Puentes (nro.)		42
Puentes (km)		5
Ahorro tiempo (min.)		70
Peajes nuevos		Ancón Sur
Peajes existentes		Amagá
Tercer carril (km)		-

Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal) Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

Mapa 15. Plano de las intervenciones de la Autopista Pacífico 1



Mapa 16. Plano de las unidades funcionales de la Autopista Pacífico 1



Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

- **Caracterización general Autopista Conexión Pacífico 2**

Tabla 13. Cronograma Conexión Pacífico 2

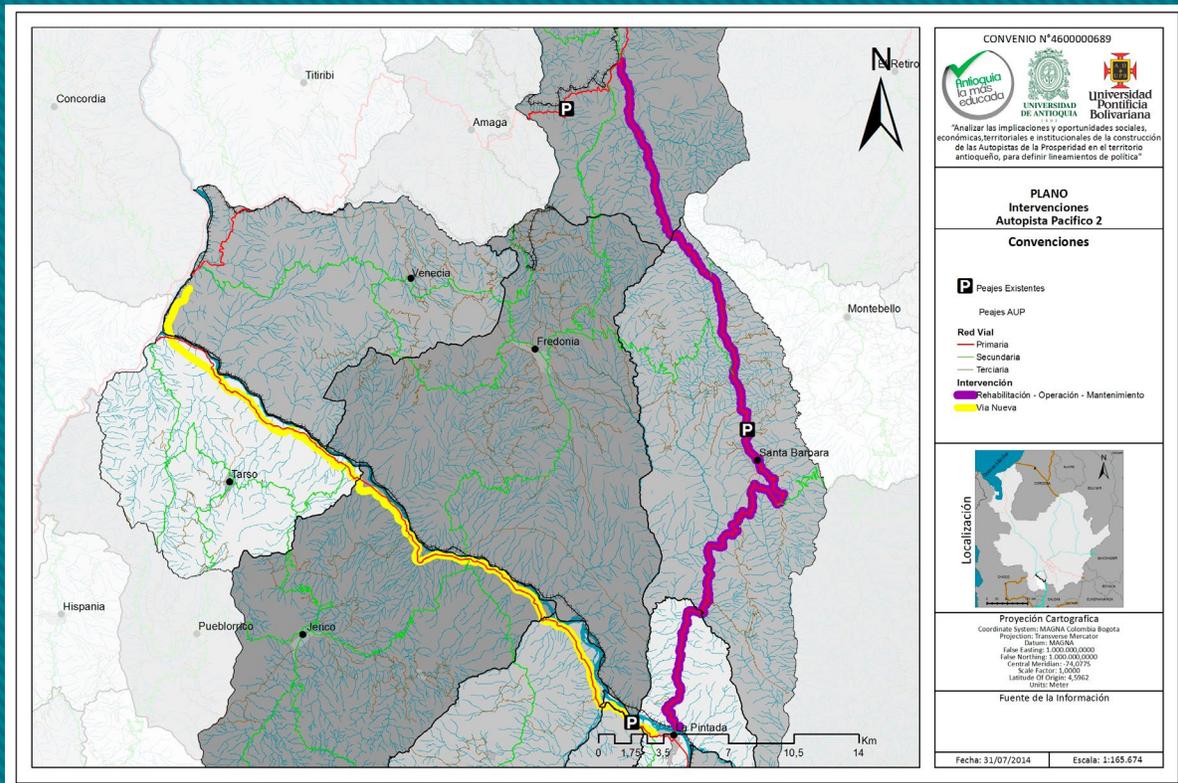
Conexión	Adjudicación de la concesión	Acta Inicio
Pacífico 2	Sin fecha	10 noviembre 2014
Diseño detalle, gestión predial y licenciamiento	Construcción	Operación y mantenimiento
10 noviembre 2015	8 noviembre 2020	4 noviembre 2039

Tabla 14. Características de la Autopista Conexión Pacífico 2

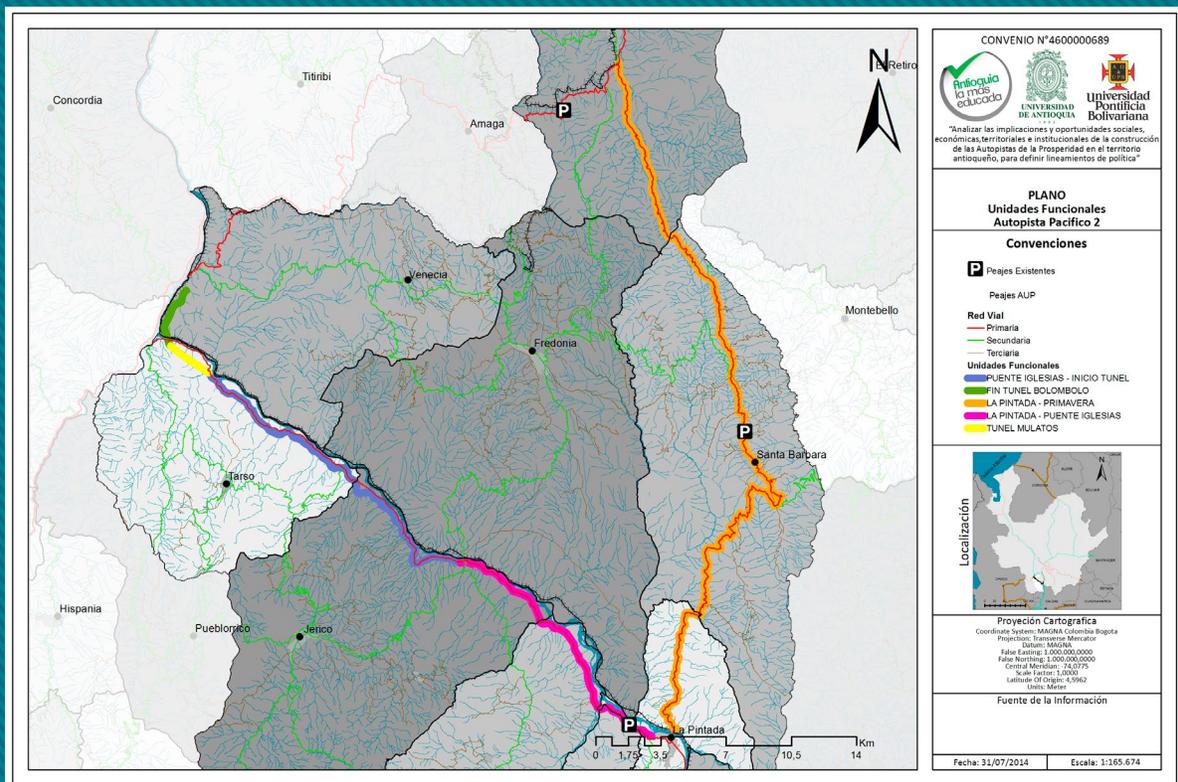
Caracterización		
Conexión	Pacífico 2	
Longitud (km)	98	
Mejoramiento (km)	-	
Carril de adelantamiento (km)	-	
Calzada nueva (km)	3	
Doble calzada nueva (km)	43	
Mejoramiento (km)	54	
Túneles	Obligatorios (nro.)	1
	Obligatorios (km)	5
	Complementarios (nro.)	-
	Complementarios (km)	-
Puentes (nro.)	71	
Puentes (km)	5	
Ahorro tiempo (min.)	39	
Peajes nuevos	-	
Peajes existentes	Versalles	
Tercer carril (km)	-	

Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal)
Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

Mapa 17. Plano de las intervenciones de la Autopista Pacífico 2



Mapa 18. Plano de las unidades funcionales de la Autopista Pacífico 2



Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

- **Caracterización general Autopista Conexión Pacífico 3**

Tabla 15. Cronograma Conexión Pacífico 3

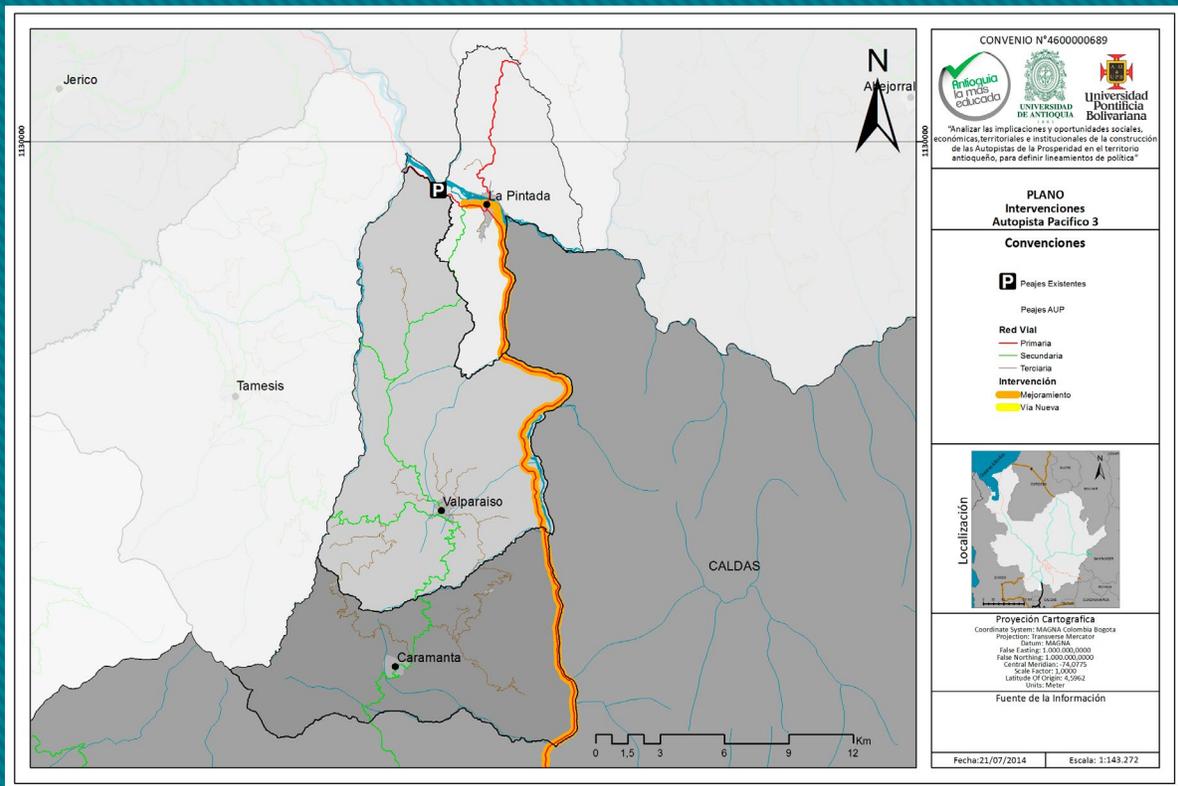
Conexión	Adjudicación de la concesión	Acta Inicio
Pacífico 3	Sin fecha	10 noviembre 2014
Diseño detalle, gestión predial y licenciamiento	Construcción	Operación y mantenimiento
10 noviembre 2015	8 noviembre 2020	4 noviembre 2039

Tabla 16. Características de la Autopista Conexión Pacífico 3

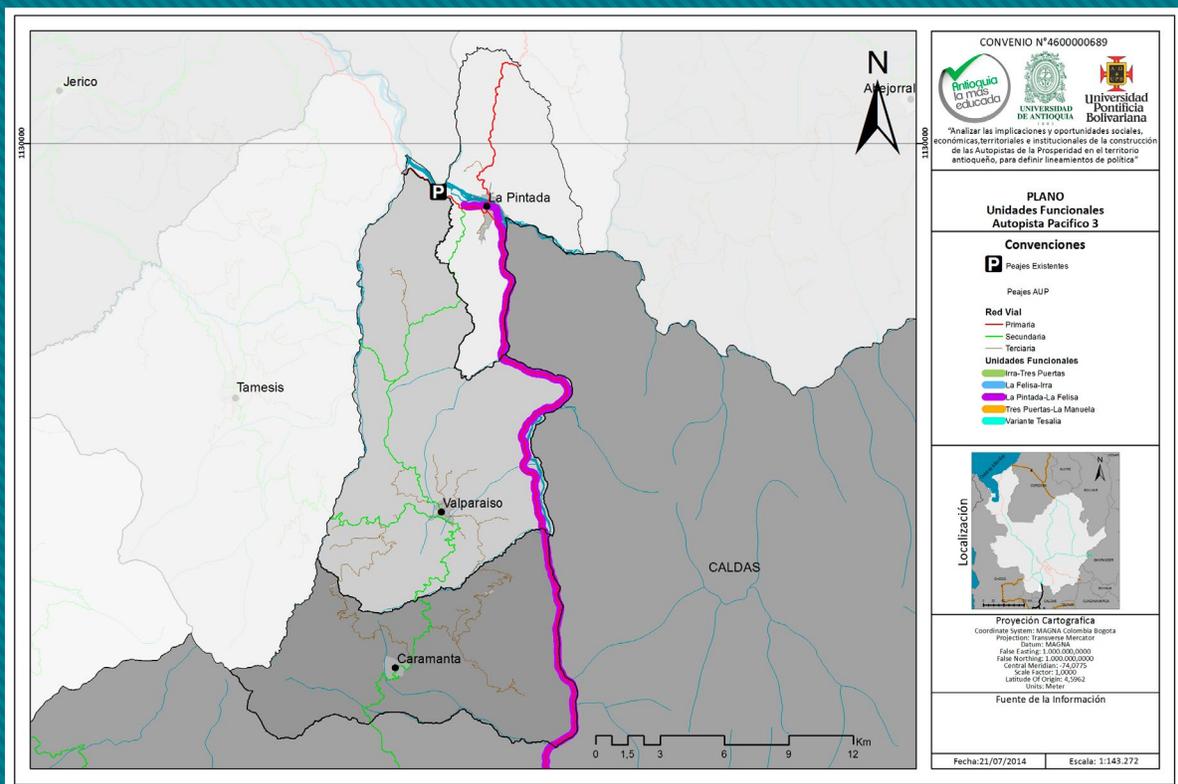
Caracterización		
Conexión		Pacífico 3
Longitud (km)		147
Mejoramiento (km)		121
Carril de adelantamiento (km)		31
Calzada nueva (km)		24
Doble calzada nueva (km)		-
Mejoramiento (km)		-
Túneles	Obligatorios (nro.)	1
	Obligatorios (km)	3
	Complementarios (nro.)	5
	Complementarios (km)	1
Puentes (nro.)		54
Puentes (km)		1
Ahorro tiempo (min.)		39
Peajes nuevos		Guaico, Irra
Peajes existentes		Acapulco, Supía
Tercer carril (km)		31.5

Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal)
Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

Mapa 19. Plano de las intervenciones de la Autopista Pacífico 3



Mapa 20. Plano de las unidades funcionales de la Autopista Pacífico 3



Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

• **Caracterización general Autopista Conexión Túnel del Toyo**

Tabla 17. Cronograma Conexión Túnel del Toyo

Conexión	Adjudicación de la concesión
Pacífico 1	Sin fecha
Acta Inicio	Diseño detalle, gestión predial y licenciamiento
10 noviembre 2014	10 noviembre 2015
Construcción	Operación y mantenimiento
8 noviembre 2020	4 noviembre 2039

Gráfico 8. Línea de tiempo Conexión Túnel del Toyo

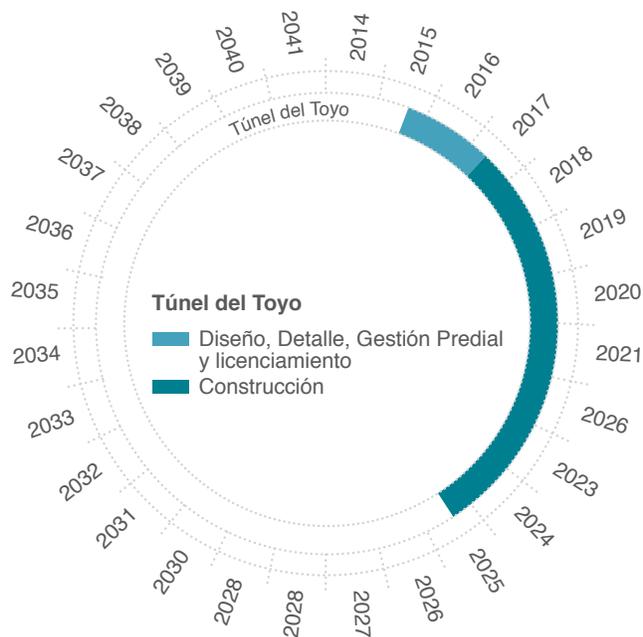
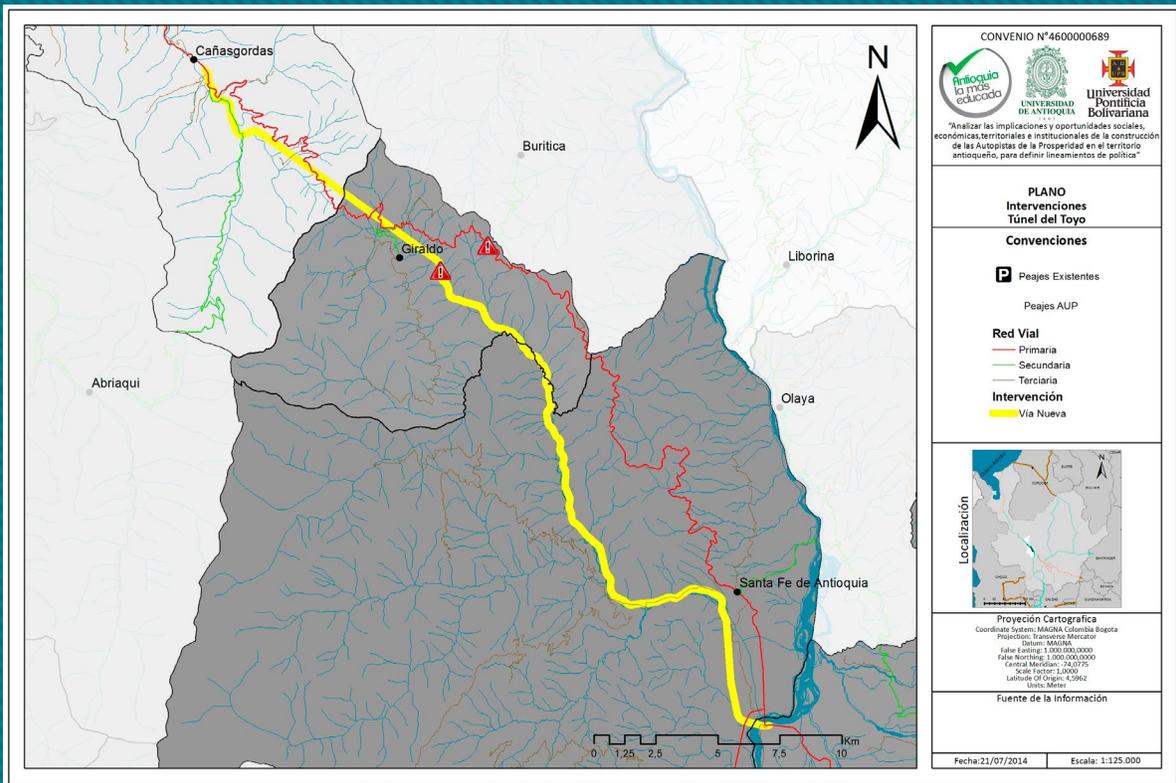


Tabla 18. Características de la Autopista Conexión Túnel del Toyo

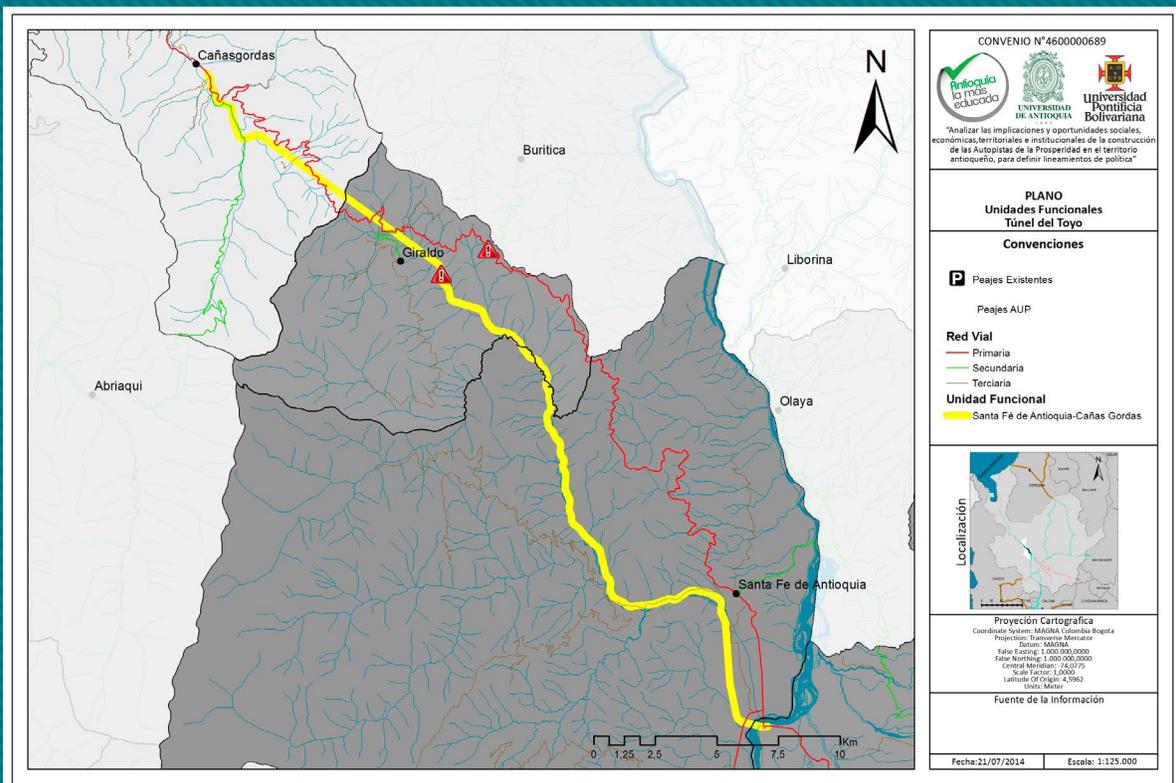
Caracterización		
Conexión	Túnel del Toyo	
Longitud (km)	41	
Mejoramiento (km)	-	
Carril de adelantamiento (km)	-	
Calzada nueva (km)	22	
Doble calzada nueva (km)	-	
Mejoramiento (km)	41	
Túneles	Obligatorios (nro.)	18
	Obligatorios (km)	16
	Complementarios (nro.)	-
	Complementarios (km)	-
Puentes (nro.)	33	
Puentes (km)	3	
Ahorro tiempo (min.)	51	
Peajes nuevos	-	
Peajes existentes	-	
Tercer carril (km)	-	

Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal) Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

Mapa 21. Plano de las intervenciones del Túnel del Toyo



Mapa 22. Plano de las unidades funcionales Túnel del Toyo



Fuente: CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal), Ministerio de Hacienda, marzo 5 de 2014.

3. ARREGLOS INSTITUCIONALES DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE CUARTA GENERACIÓN 4G

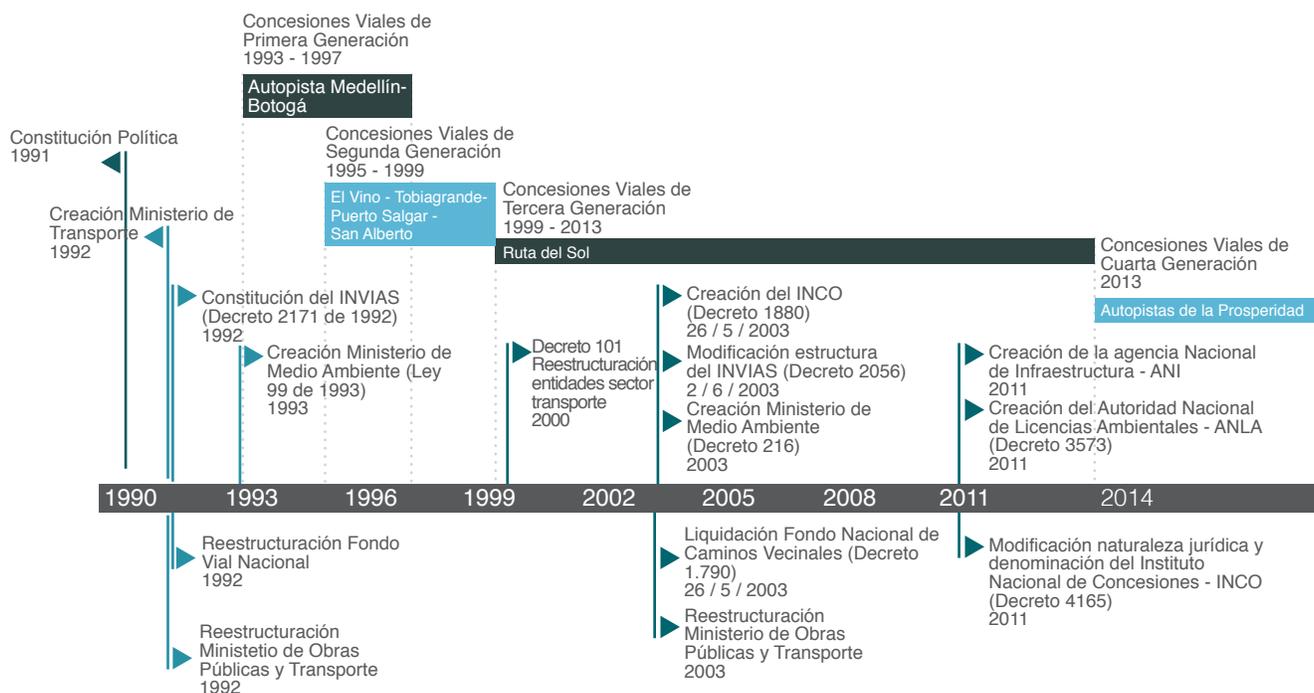
El análisis de las tres generaciones de concesiones viales permite exponer las necesidades que el diseño de cuarta generación quiere resolver. En el cuadro se sintetizan las características principales de las concesiones viales de primera, segunda y tercera generación, referidas fundamentalmente a los temas que han sido recurrentes en los tres modelos y que han implicado afectaciones, problemas, conflictos y retrasos desde la planificación hasta la construcción de las obras.

Tabla 19. Características de las concesiones viales de primera, segunda y tercera generación en Colombia. (Acosta, Patricio, & Silva, 2008: 21)

Características	Primera generación	Segunda generación	Tercera generación	Cuarta generación
Información disponible (estudios previos)	Nivel de anteproyecto. Proyecciones de tráfico, deficientes estudios socioeconómicos.	Nivel de estudios de tráfico más completo y estudios socioeconómicos detallados.	Nivel de detalle. Estudios de demanda.	Nivel de detalle. Estudios de demanda.
Evaluación financiera	Plazo fijo.	Ingreso esperado.	Ingreso esperado.	Ingreso esperado.
Alcance físico	Obras concertadas al inicio (genera estrés financiero).	Obras concertadas al inicio (genera estrés financiero).	Gradualidad nivel de servicio (relación oferta-demanda).	Gradualidad nivel de servicio (relación oferta-demanda).
Licencias ambientales	No se contaba con ellas al iniciar el proyecto.	Obtención previa a la iniciación de etapa de construcción. Sobrecostos a cargo de la Nación.	Obtención previa a licitación. Modificaciones por cuenta del concesionario.	Gestión previa a la licitación a cargo de la Nación. Obtención definitiva antes del inicio de etapa de construcción a cargo del concesionario, así como los sobrecostos eventuales.
Adquisición de predios	Compras paralelas al desarrollo del proyecto.	Obtención antes de la etapa de construcción.	Obtención antes de la etapa de construcción. Gestión de compra a cargo del concesionario. Sobrecostos a cargo de la Nación	Obtención antes de la etapa de construcción. Gestión de compra a cargo del concesionario. Sobrecostos a cargo del concesionario.
Aportes de capital	No había mínimo definido.	Mínimo definido en el contrato.	Mínimo definido en el contrato.	Financiamiento con capitales privados.

En el gráfico siguiente se resumen los marcos legales de cada una de las generaciones de concesiones.

Gráfico 9. Línea de tiempo: marco legal e institucionalidad del sistema de concesiones de primera, segunda y tercera generación, 1990-2014



Fuente: elaboración propia

El CONPES 3760 de 2013 establece “los lineamientos del programa de concesiones viales de cuarta generación (4G), el cual busca el fortalecimiento de la competitividad del país mejorando la capacidad de la infraestructura vial y una adecuada conectividad regional” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013). Este documento parte de los antecedentes de las concesiones viales y presenta un diagnóstico de la situación actual de la red vial nacional, las inversiones en infraestructura y el funcionamiento de las concesiones viales en el país entre 1993 y 2010. Se justifica con la premisa del impacto de la inversión en infraestructura bajo el modelo 4G, los beneficios socioeconómicos del programa y los resultados esperados del programa de concesiones 4G. Continúa con la presentación de los objetivos del documento, los lineamientos del programa de concesiones 4G, la financiación y algunas recomendaciones.

Para ello, tanto concesionarios como Estado deben asumir compromisos específicos en los procesos de diseño, ejecución y entrada en operación de los proyectos, con el fin de garantizar los beneficios socioeconómicos del programa. Se espera generación de empleo, desarrollo de obras de infraestructura de servicios públicos de calidad en áreas rurales, generación de impactos turísticos en zonas tradicionalmente aisladas, entre otros (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

Incorporando lecciones aprendidas, los lineamientos del programa de concesiones 4G incluyen la gestión ambiental y social desde la etapa de estructuración, con base en la identificación de las causas de los retrasos en el alcance de las metas. En el 40% de los casos, las demoras y dificultades para la obtención de licencias y permisos ambientales y, en el 16%, por dificultades en procesos de consulta previa y existencia de comunidades a lo largo de los corredores de los proyectos, mientras que el 34% restante es el resultado de la sumatoria de diferentes causas (adquisición de predios, traslado de redes, demoras en las obras etc.). Lo anterior se traduce en demoras en las construcciones que podría en algunos casos generar sobrecostos y mayores compensaciones socio-ambientales, de acuerdo a la asignación de riesgos pactada en cada contrato (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

Para lograr que la infraestructura, en tanto “sistema de movilidad”, se caracterice por ser “inteligente, eficiente, multimodal, segura, de acceso a todas las personas y carga, ambientalmente sostenible, adaptada al cambio climático y vulnerabilidad, con acciones de mitigación y está destinada a facilitar y hacer posible el transporte en todos sus modos” (artículo 3), se le presta especial atención en este arreglo a la gestión social y ambiental de estos proyectos, en términos de obligaciones y compromisos. Todos estos asuntos y otros, deberán ser organizados en los diferentes instrumentos de gestión social, que por obligación los concesionarios deben preparar: Planes sociales básicos, los planes de gestión social y el Plan de Compensaciones Socioeconómicas, el Plan de Reasentamientos, el Plan de Responsabilidad Social y Ambiental.

Esta gestión implica para los concesionarios una serie de advertencias, en términos de las garantías que deben mantener para las poblaciones dentro de las áreas de influencia directa e indirecta. Por otro lado, llama la atención sobre los esquemas que propone para sostener el principio de la participación: “La participación activa de la comunidad, instituciones y organizaciones sociales es un presupuesto necesario para generar escenarios de confianza en el desarrollo de los proyectos y asegurar que las medidas de gestión social para el manejo de impactos causados por su ejecución sean apropiadas y sostenibles” (Instituto Nacional de Concesiones, 2008).

En el marco de este esquema de asociaciones público privadas, el Apéndice Técnico 8 Social y Resolución 545 de 2008 de la INCO-ANI desarrolla los aspectos relacionados con la gestión social a cargo del concesionario. Define los objetivos de la gestión social y señala las obligaciones que de manera general y particular este deberá atender. También se refiere específicamente a los instrumentos para el desarrollo de esta gestión social y las obligaciones asumidas por él.

3.1. ACTORES TERRITORIALES Y LAS CONCESIONES DE CUARTA GENERACIÓN

Aunque se trata de un arreglo institucional que principalmente involucra a los concesionarios y al Gobierno nacional y sus agencias especializadas, el apéndice técnico 8 social y resolución 545 de 2008 de la INCO–ANI disponen la relación que se establece entre el concesionario y otros actores.

Las concesiones se estructuran delegando la construcción de obras públicas en privados. Sin embargo, el conjunto de Autopistas para la Prosperidad tiene una ejecución multilocalizada en el Departamento, con diversos trayectos, frentes de obra y posterior operación, por lo cual se hace necesario, además de las disposiciones normativas y la intervención regulatoria de las instancias del orden nacional, una participación estratégica del gobierno departamental, con el fin de retroalimentar y compatibilizar sus apuestas de desarrollo con las disposiciones técnicas y sociales del proyecto de las Autopistas⁴.

A pesar de la definición de lineamientos, el documento Conpes 3760 no establece obligaciones puntuales en materia de uso de mano de obra local, formación para el trabajo, formación para el emprendimiento, fortalecimiento institucional de los municipios, entre otros aspectos que desde el punto de vista social pueden resultar, no solo problemáticos, sino necesarios en términos del fortalecimiento político-institucional, social y económico de las regiones.

Tan solo, en el acápite de las recomendaciones, entre ellas incorpora (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013):

- Solicitar al Ministerio de Transporte, Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Infraestructura y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la definición de mecanismos que permitan agilizar el desarrollo del programa 4G.
- Recomendar al Ministerio de Transporte coordinar con las entidades del sector y aquellos otros sectores que estime relevantes la implementación de mecanismos de prevención, control y gestión para garantizar la transparencia del programa de 4G.

La Ley 1682 de 2013 tampoco ofrece mayores elementos, salvo algunos dispositivos de naturaleza principal, para la dimensión de las implicaciones sociales de este tipo de proyectos. Los aspectos principales contenidos en la Ley permitirán definir lineamientos hermenéuticos para la determinación del alcance y contenido de las obligaciones previstas en las normas y formas que regulan este tipo de obligaciones.

4 Este rol de asesor y acompañante propuesto para la Gobernación de Antioquia se desarrolla en detalle en los lineamientos de política y busca preparar el medio institucional estatal (en el nivel departamental), para evitar y hacer frente a potenciales riesgos que el proyecto desencadena en los territorios afectados. Se trata de un tema político pues influye en las condiciones de vida de una significativa porción de la población antioqueña. Ver sección de lineamientos.

Se hace referencia en particular a la Resolución 545 de 2008 de la Agencia Nacional de Infraestructura y al apéndice técnico 8 social, ya descrito. Acorde con lo previsto por la primera, el segundo desarrolla los aspectos de contenido y obligacionales de los concesionarios en materia social.

Respecto de la exigibilidad de las obligaciones contenidas en las normas y los documentos técnicos referenciados, deben distinguirse aquellas que tienen origen en la Ley o en algún acto administrativo de carácter general, de aquellas que emanan de las cláusulas contractuales. Las primeras podrán ser exigidas por cualquier persona mediante el uso de las acciones constitucionales o legales, según sea el caso, de acuerdo con la naturaleza de los derechos afectados. Por su parte, las obligaciones contractuales solo podrán ser exigibles mediante las acciones contractuales previstas en las normas de contratación pública y el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo –Ley 1437 de 2011–, atendiendo a la naturaleza de la obligación.

Sin embargo, podría afirmarse que las obligaciones sociales tienen como objetivo asegurar las condiciones de participación social, equidad y mejoramiento de la calidad de vida de la población afectada por los proyectos. Cualquiera que resulte perjudicado podrá exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas legales, reglamentarias y contractuales.

Es necesario dar inicio a un análisis en donde se tengan en cuenta los niveles territoriales más locales (departamental y municipal), pues las reiteradas dificultades de los modelos de concesiones, respecto de la articulación interinstitucional local y la participación ciudadana, han resultado en sobrecostos, atrasos de las obras y afectaciones sobre comunidades, como resultado de un inadecuado tratamiento, o en general, en el bajo aprovechamiento de las oportunidades que estas nuevas conexiones ofrecen a los territorios para su desarrollo.

La principal implicación que resulta de este análisis del arreglo institucional de las 4G es la necesidad de una estrategia clara de relación con los sectores sociales que pueden cualificar y mejorar la aplicabilidad de tales diseños, esto es la ciudadanía implicada y la administración pública en sus niveles (gubernaciones) y micro (municipios).