

INTRODUCCIÓN

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 Velilla 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

1. VÍAS Y DESARROLLO TERRITORIAL	11
2. ENFOQUE DE LA ACCESIBILIDAD Y PROXIMIDAD	16
3. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS VÍAS DESDE LA INTEGRACIÓN E INTERACCIÓN ESPACIAL, EL ACCESO A LAS OPORTUNIDADES, EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA GOBERNANZA	18
4. ALCANCES	19
BIBLIOGRAFÍA	20
CIBERGRAFÍA	21

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y MAPAS

GRÁFICOS

GRÁFICO 1. DIMENSIONES O COMPONENTES DEL ANÁLISIS	8
---	---

MAPAS

MAPA 1. RED MULTIMODAL ACTUAL	12
MAPA 2. RED MULTIMODAL CON LOS PROYECTOS 4G Y OTROS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA	13

INTRODUCCIÓN

INFORME GENERAL

Las Autopistas para la Prosperidad¹ y las obras más recientes de infraestructura vial son proyectos de gran importancia para el departamento de Antioquia por sus implicaciones en la accesibilidad y proximidad de centros poblados, mercados y rutas comerciales. Las concesiones de cuarta generación tienen como claro propósito la integración de lo que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha llamado el Sistema de Ciudades en Colombia. Aunque su fin más publicitado es la contribución al mejoramiento de la competitividad económica del país, estas vías aportan al mejoramiento de la accesibilidad, lo cual tiene incidencia en aspectos del desarrollo territorial, específicamente en las capacidades de asentamientos urbanos y rurales para ofrecer oportunidades a los habitantes para su calidad de vida y para el desarrollo económico.

En el marco de los proyectos de ciencia y tecnología del sistema de regalías, la Gobernación de Antioquia, en alianza con la Universidad de Antioquia y la Universidad Pontificia Bolivariana, desarrolló este proyecto de investigación denominado *Análisis de las implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad en el departamento de Antioquia*, cuyo objetivo general es analizar las implicaciones y oportunidades sociales, económicas, físicoespaciales y políticoinstitucionales de la construcción de las Autopistas para la Prosperidad en el territorio antioqueño, con el fin de determinar lineamientos de política pública.

¹ Aunque pueden existir enfoques que no consideren las vías como autopistas, en este informe se les llamará así, acogiendo su denominación institucional.

Gráfico 1. Dimensiones o componentes de análisis



Fuente: elaboración propia.

El propósito de los lineamientos es, por un lado, promover en el corto plazo el aprovechamiento de los beneficios económicos y el manejo adecuado de riesgos y, por el otro, aprovechar en el largo plazo el desarrollo territorial², la reducción de tiempos de desplazamiento y las transformaciones territoriales producidas por estos cambios en los patrones de accesibilidad.

Aunque estos proyectos viales provienen de una iniciativa estatal, el esquema institucional mixto diseñado para su ejecución y operación, delega responsabilidades de la Nación a los concesionarios. Normativamente, le deja muy pocas competencias a las entidades territoriales impactadas por las obras de manera directa. Para el gobierno de *Antioquia la más Educada* es estratégico conocer de antemano las implicaciones de estas vías sobre el territorio del Departamento con el fin de prepararse

² El concepto de desarrollo territorial ha sido adoptado de la geografía del desarrollo desigual y está compuesto por tres dimensiones: crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental.

institucionalmente para potenciar las oportunidades que ellas conllevan y anticipar arreglos que promuevan un sistema territorial integrado y consoliden las estrategias de equidad territorial y sostenibilidad ambiental.

Para analizar los fenómenos vinculados a la construcción y operación de una obra de infraestructura vial de cuarta generación, este estudio asume las vías como elementos físico-espaciales que aportan a la configuración de relaciones socio-espaciales, esto es, que producen y potencian interacciones espaciales gracias a la accesibilidad y a la proximidad. Desde el enfoque territorial, las vías también se asumen como “fuerzas y shocks extra-territoriales” que propician cambios territoriales (Berdegué et al., 2012: 9).

Con el propósito de analizar las implicaciones de dichas vías, se identifican las variables físico-espaciales, socio-demográficas, económicas y político-institucionales que se verían afectadas o transformadas por su construcción y, posteriormente, por su operación. Se realizan análisis diferentes para el corto plazo durante la construcción y, para el largo plazo, una vez entren en operación, para luego avanzar en el ejercicio de prospectiva territorial. Finalmente se formulan lineamientos de política pública.

- Los efectos por la construcción se circunscriben al periodo de ejecución de obras nuevas o de mejoramientos, son puntuales y algunos de ellos solo duran los cinco o siete años que contempla este periodo. Este estudio parte de identificar efectos temporales, estableciendo los beneficios económicos, los riesgos o afectaciones socio-espaciales y las capacidades institucionales de los municipios para potenciar los beneficios y gestionar los riesgos y aprovechar las oportunidades en el corto plazo.
- Las implicaciones de la puesta en marcha de las Autopistas, es decir, cuando éstas comiencen a funcionar, se asumen como transformaciones estructurales espaciales. La reducción de tiempos, es decir, el mejoramiento general de la accesibilidad, produce unas variaciones contundentes en algunas variables del desarrollo territorial directamente relacionadas con la interacción espacial. Así mismo, se parte del fundamento de que “distintos territorios reaccionan de formas muy diferentes ante un mismo shock de origen externo. Es decir, cada territorio tiene condiciones específicas que afectan la forma particular como se relaciona con el entorno macro-regional, nacional o global y con los procesos o shocks que ahí suceden” (Berdegué et al., 2012: 10). Por ello, se reconstruyen y analizan las capacidades y condiciones actuales de dichas variables para calcular su variación e identificar las respuestas territoriales a los cambios ocasionados por las vías.
- La puesta en marcha de las vías será paulatina desde ahora hasta que, según los estudios preliminares, estén todas las conexiones en funcionamiento entre los años 2032-2040. Dado este horizonte temporal, el proyecto avanza en un ejercicio de prospectiva territorial que expone posibles escenarios y determina el de mayor probabilidad de ocurrencia con base en el conocimiento experto, la literatura disponible y las tendencias mostradas por los datos.

- Los lineamientos de política pública, en tanto declaraciones generales que indican rutas a seguir, son dirigidos especialmente a la Gobernación, pero serán útiles para gobiernos locales, sociedad civil, gremios y sectores económicos, e incluso gobierno nacional y concesionarios. Se distinguen entre los efectos de corto plazo y las transformaciones a más largo aliento. Se hacen llamados de atención con miras al adecuado manejo de los riesgos y las afectaciones negativas ligadas especialmente a la construcción o mejoramiento vial; se identifican los posibles beneficios que conllevan obras viales de esta magnitud y se indican aspectos en los que se pueden tomar decisiones y activar iniciativas para potenciar o crear las capacidades institucionales territoriales, de modo que se puedan convertir en oportunidades los eventuales beneficios temporales durante la construcción y, posteriormente, los cambios estructurales por efecto de un mejoramiento general de la accesibilidad.

Adoptar una perspectiva de desarrollo territorial con un enfoque socio-espacial, permite observar y comprender las relaciones existentes entre las materialidades del espacio y las dinámicas territoriales. Aunque la construcción y operación de las Autopistas para la Prosperidad motivan este estudio, su centro de indagación no es solamente las transformaciones geográficas ocasionadas por la infraestructura vial. El objeto de esta investigación son, principalmente, las *relaciones o interacciones espaciales* que se establecen en el territorio gracias a este sistema vial y los retos que impone a las *instituciones y agentes sociales* de los territorios.

Las tensiones, retos y posibles oportunidades ligadas a las Autopistas, crearán espacios de *potencial cambio institucional*. Todas las implicaciones en términos de oportunidades, riesgos y transformaciones identificadas en el estudio requieren de esquemas y orientaciones institucionales para poder potenciarles o mitigarles. En efecto, el funcionamiento de las vías favorecen la proximidad y la accesibilidad, pero estas no devienen automáticamente en oportunidades para el desarrollo territorial si las instituciones, los pobladores y los gobernantes no se comprometen con arreglos institucionales adecuados.

Interesa avanzar en la comprensión de las implicaciones desde varias perspectivas: ¿En qué se diferencia el arreglo institucional de los proyectos de cuarta generación y cómo participan las entidades territoriales, regionales y locales? ¿Cuáles son las condiciones territoriales actuales de Antioquia para aprovechar los beneficios de las vías y mitigar los riesgos? ¿Sobre cuáles variables del desarrollo territorial tiene efectos directos la disminución de tiempos de desplazamiento? ¿Cuáles son las diferentes implicaciones de las vías durante su construcción y gracias a su funcionamiento? ¿Cómo aportan unas mejores condiciones de interacción espacial a la reducción de desequilibrios o brechas territoriales? ¿Cómo se expresa una mayor interacción espacial e integración en las relaciones urbanas y rurales? ¿Cómo puede proyectarse la reorganización territorial en términos de productividad y competitividad, oferta y demanda de servicios sociales, uso y sostenibilidad de recursos ambientales? ¿Cuáles factores de cambio pueden ser propiciados por políticas públicas que permitan aprovechar las vías para el desarrollo territorial y el bienestar social?

1. VÍAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

La organización espacial o el sistema territorial de Antioquia se caracteriza por una gran concentración conformada por el Valle de Aburrá y algunos municipios adyacentes ubicados en el oriente y norte con capacidades que pueden aportar a su desarrollo económico y mejor acceso a oportunidades. Esta región central concentra no solamente la oferta de mayor complejidad y cantidad de servicios sociales (educación, salud, empleo), sino también un variado conjunto de aglomeraciones empresariales –clústers, sistemas productivos territoriales y cadenas productivas– manufactureras, de servicios y de agroindustria, etc., que jalonan el desarrollo económico regional y local. Estas aglomeraciones aprovechan la proximidad geográfica y las actividades y factores con rendimiento creciente para elevar su productividad.

El otro componente de este sistema territorial es un conjunto de asentamientos más o menos aislados y dispersos cuya vida económica, social y cultural gira alrededor de la explotación de recursos naturales, con muy pocas salidas a los puertos o a centros de mercado, con graves deficiencias en materia de calidad de vida y de capacidades para el desarrollo y la competitividad, ligadas a sus niveles bajos de accesibilidad e integración y de capacidad institucional para la gobernanza.

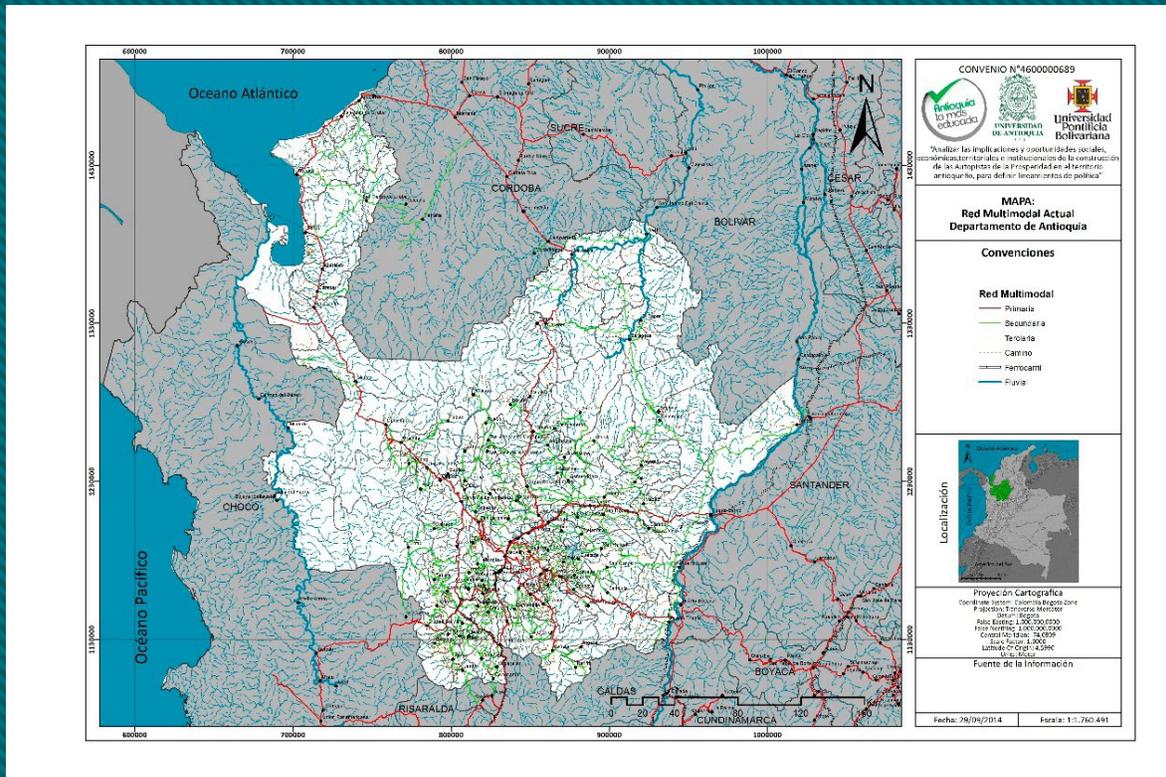
El reconocimiento de esta realidad en las características de la integración del sistema territorial antioqueño y sus consecuencias para la vida de las personas y para el desarrollo económico, justifica la comprensión de los fenómenos del desarrollo territorial vinculados directamente a la existencia de infraestructura vial y por lo tanto del marco normativo en el que se encuentra la cuarta generación de concesiones viales.

El CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) define las concesiones de cuarta generación³ como:

Un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos (Ley 1682 de 2013, artículo 2).

³ Para conocer más de las generaciones de las concesiones viales (1ra, 2da, 3ra y 4G), ver documento temático Políticas para el desarrollo de la infraestructura vial de Colombia 1990 – 2013.

Mapa 1. Red multimodal actual



Fuente: elaboración propia.

Esta visión comprende la idea de organizaciones espaciales conformadas por asentamientos humanos, redes y flujos orientados a la integración, la complementariedad y el desarrollo equitativo de los territorios. Este estudio es cauteloso en determinar cómo las vías generan desarrollo local. Por sí mismas las vías no lo producen, pero este tipo de infraestructuras sí generan transformaciones que instituciones y actores territoriales tendrán que potenciar para aprovechar sus propias condiciones y capacidades, con miras al desarrollo territorial, socialmente incluyente y ambientalmente sostenible.

El proyecto Autopistas para la Prosperidad y otros proyectos 4G tienen como objetivo generar interconexiones viales del sistema de ciudades con los principales centros de intercambio comercial, como son los puertos en las costas Caribe y Pacífica, además de mejorar la conexión existente entre Medellín y el río Magdalena. El propósito es incrementar los niveles de competitividad de las regiones, con la intención de participar de las expectativas surgidas por la entrada en vigencia de distintos Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados por el país en los últimos años (CONPES 3770, 2013: 9).

ambiental en el Departamento mediante el uso sostenible de los recursos naturales, la conectividad del territorio y su ocupación responsable, partiendo de sus particularidades y los modos de vida de la población antioqueña. En el proceso de ejecución del Plan de Desarrollo, el tema de la conectividad de los territorios ha adquirido especial relevancia a través del programa de recuperación de la red vial departamental.

La deficiente infraestructura económica asociada al acceso de la población y las empresas a los mercados, internos y externos, de bienes y servicios, así como a la provisión de bienes públicos, ha incidido negativamente en el desarrollo y la competitividad del país y de sus territorios, regiones y ciudades. Una mirada rápida a los indicadores de competitividad muestran las desventajas de acceso que tienen Colombia y Antioquia, tanto para su desarrollo como para su inserción exitosa en los mercados internacionales. La deficiente infraestructura vial y de transporte, como una condición básica del desarrollo y la competitividad explica, en parte, tales desventajas.

A falta de indicadores de desarrollo que integren la dotación en vías o las variables de acceso de la población a los mercados de bienes y servicios y provisión de bienes públicos, este proyecto asume que el índice de competitividad, además de incluir la infraestructura en vías, tiene propiedades que lo aproximan a un indicador de desarrollo económico⁴.

Según los índices de competitividad y de desempeño logístico, Colombia presenta una de las cifras más bajas en el concierto internacional en materia de infraestructura vial, considerada como un factor básico para el desarrollo y la competitividad. Según el Foro Económico Mundial (FEM) Colombia ocupó el puesto 69 en el indicador global de competitividad, mientras obtuvo la posición 92 en materia de infraestructura. De otra parte, de acuerdo con el Anuario Mundial de Competitividad que elabora el Institute for Management Development (IMD) para 60 países, Colombia ocupó el puesto 48 en el indicador global, mientras que en infraestructura se situó en el puesto 55, superando solo a cinco de los países seleccionados en la elaboración del índice.

El indicador de desempeño logístico también permite una aproximación a la situación del sector de infraestructura vial del país en el contexto mundial. De acuerdo con el ranking elaborado, los resultados para Colombia son desalentadores, sugiriendo además su deterioro en los últimos años. Así, pese a que Colombia había mejorado entre 2007 y 2012 al pasar del puesto 82 al 64, la situación empeoró para 2014, ocupando el puesto 98, y, en consecuencia, perdiendo 30 posiciones en los dos últimos años.

En un contexto como el descrito para el país, los resultados para el departamento de Antioquia son también desalentadores. Se sugiere en los estudios, la incidencia negativa que tendría la deficiente red vial y de transporte en los niveles de desarrollo económico del Departamento y de competitividad de sus regiones y municipios, convirtiéndose en uno de los factores que explica las profundas disparidades territoriales.

⁴ En Colombia se cuenta con una variedad amplia de estudios que han calculado el indicador de competitividad mediante distintas metodologías. Este estudio toma los más recientes (Consejo Privado de Competitividad, 2013; Cepal, 2010; Lotero, Posada y Valderrama, 2009).

El examen de los indicadores departamentales de competitividad, elaborados por distintas entidades gremiales y académicas reflejan estas deficiencias, especialmente, de las vías de transporte. En general, las posiciones que ha ocupado el Departamento en el factor de infraestructura vial y de transporte, están muy por debajo de la segunda o tercera posición que históricamente ha ocupado en el indicador global.

Así, por ejemplo en el estudio del Consejo Privado de Competitividad (CPC), Antioquia se encuentra entre las cinco últimas posiciones en el conjunto de departamentos, en cuanto a la calidad de su red vial. La situación es menos dramática si se adoptan los resultados de los estudios de la CEPAL (2010) y Lotero, Posada y Valderrama (2009). Si bien ambos estudios coinciden en señalar que la deficiente calidad de la infraestructura de transporte no se compadece con la posición que tradicionalmente ha ocupado Antioquia en los indicadores de competitividad, no comparten los resultados del estudio del CPC que, con algunas diferencias adopta un enfoque y metodología similar al del escalafón del FEM.

Con un enfoque sectorial del desarrollo y la competitividad como los adoptados por el FEM, el CPC y la CEPAL, la infraestructura vial y de transporte hace parte del capital público y como tal, es un factor básico que incide en la productividad del país o de sus regiones al interactuar con otros factores tales como el capital humano, las innovaciones, el medio ambiente, el tamaño del mercado, entre otros. Sin embargo, así considerada puede conducir a sobrestimar su papel y contribución al crecimiento económico, a la competitividad y al bienestar. Esto se debe a que las mayores inversiones que requiere la construcción de vías en las regiones con condiciones geográficas adversas no se traducen en mayores rendimientos y aumentos de ingreso y bienestar.

De otra parte, en un enfoque sectorial como el señalado, tampoco aparece la dimensión geográfica o territorial del crecimiento y de la competitividad, ignorándose la incidencia que tiene la infraestructura vial en mejorar el acceso de la población y las empresas a los mercados de bienes y servicios situados en otras regiones y países. Dicho de otra manera, en el enfoque sectorial, la competitividad depende de las características propias de cada región, sin considerar las relaciones que establecen las regiones entre sí e ignorando además la contribución que tiene la accesibilidad y la aglomeración al crecimiento en la productividad, base sobre la cual se asienta la noción misma de competitividad (Combes, 2010; Lotero, Posada y Valderrama, 2009).

2. ENFOQUE DE LA ACCESIBILIDAD Y PROXIMIDAD

En este estudio se considera un enfoque alternativo al de la competitividad sectorial para abordar los cambios que generan las vías en las regiones. Al respecto, se considera que el acceso a los mercados de bienes, servicios y factores, así como a los lugares de provisión de bienes públicos, es el canal a través del cual la infraestructura incide en el desarrollo y la competitividad territorial (caEnti, 2004). Desde este punto de vista, el mejor acceso de las personas y las empresas a los mercados y a los bienes públicos, debe conducir en el largo plazo, a cambios y transformaciones espaciales, productivas, sociales e institucionales.

Así, el aumento de la densidad vial en una región se traduce en una reducción de los costos de transporte, en mejoramiento del acceso de las personas y empresas a los mercados de bienes y lugares de provisión de servicios, poniendo en tensión fuerzas centrípetas y centrífugas. Se generan cambios en la organización y configuración espacial y en el desarrollo económico, social e institucional. Cada una de las dimensiones posee una relación específica con la infraestructura vial pero se vinculan entre sí por su conexión con la accesibilidad. La infraestructura vial se considera como una condición de la configuración del espacio y del desarrollo territorial.

Desde la perspectiva espacial, la proximidad y el acceso contribuyen a generar fuerzas hacia la reunión o hacia la dispersión de las actividades económicas, humanas y sociales, determinando el sistema de asentamientos jerarquizados de acuerdo con sus capacidades de atracción y aglomeración de poblaciones urbanas y rurales y conectadas entre sí. Desde este punto de vista, la distancia condiciona la localización de las actividades económicas y de los servicios sociales, para aprovechar las ventajas que trae la proximidad entre áreas productivas y de mercado, de oferta de oportunidades sociales, de soporte ambiental, etc. De esta forma se desarrollan y configuran áreas con potencial de mercado y/o con potencial de atracción funcional de oferta de servicios sociales, mayores niveles de capacidad institucional, desencadenándose avances en el desarrollo territorial: caídas en la distancia entre áreas complementarias que integran asentamientos rurales y urbanos, ofreciendo las oportunidades sociales y económicas, generando el aumento en el ingreso. Esto a su vez, se traduce eventualmente en aumentos de demanda por bienes y servicios, generándose economías de aglomeración y propiciando nuevos ciclos de integración o atracción y proximidad.

Particularmente, el mejor acceso a mercados de bienes y servicios incide en el desarrollo económico por el proceso de crecimiento del ingreso y de transformación productiva que lo acompaña. De un lado, la accesibilidad por menor distancia aumenta los flujos de mercancías y de población por bienes y servicios económicos, sociales e institucionales. De otro lado, facilita que nuevos recursos antes ociosos o potenciales –naturales y de capital, y mano de obra– ingresen a los circuitos económicos y flujos de transporte, creándose condiciones necesarias, más no suficientes, para el encadenamiento de las actividades productivas en el territorio, especialmente en las regiones rurales.

La proximidad favorece, además, el acceso de la población a los servicios de educación, salud y recreación y, en consecuencia, el mejoramiento de sus capacidades humanas y calidad de vida, para aprovechar las oportunidades que brindan los cambios y transformaciones espaciales, productivas, sociales e institucionales. Menor distancia y atracción de población a los centros y lugares de provisión de bienes e infraestructuras públicas implican la ampliación del umbral de demanda por servicios, lo cual implicaría aumentar la capacidad de la infraestructura y economías de escala para la provisión de los bienes públicos requeridos.

Derivado de lo anterior, la accesibilidad también determina la mayor o menor demanda de la población por instituciones, así como una mejor gestión, pública o privada, para la provisión de los servicios sociales, públicos y productivos de apoyo para la transformación espacial, económica y social. Por ello, la configuración de nuevos arreglos institucionales que conduzcan a cambios en la gobernanza es una condición necesaria para optimizar los efectos de la infraestructura en el desarrollo territorial.

3. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS VÍAS DESDE LA INTEGRACIÓN E INTERACCIÓN ESPACIAL, EL ACCESO A LAS OPORTUNIDADES, EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA GOBERNANZA

En Antioquia el proceso de integración territorial interna es parcial⁵, discontinuo y fragmentado, con debilidades estructurales para comportarse como un sistema territorial integrado y complementario entre sus asentamientos urbanos y entre estos y los asentamientos rurales. En este contexto, los procesos de urbanización requieren regulación y cuidado del soporte natural, las diferentes modalidades de ruralidad deben ser comprendidas para su consolidación sostenible y competitiva, la institucionalidad local demanda ser fortalecida y adecuada, se debe distribuir la oferta de oportunidades y las grandes disparidades económicas regionales merecen ser mitigadas hacia la complementariedad. La comprensión de los fenómenos diferenciales favorecidos por la construcción y la operación de las Autopistas, tanto temporal como espacialmente, reconociendo la participación discrecional del gobierno departamental y de los gobiernos locales dentro del arreglo institucional de las 4G, permite avanzar en lineamientos de política territorialmente pertinentes.

Desde el punto de vista del desarrollo territorial, un adecuado enfoque de políticas públicas territoriales debe arrojar resultados tangibles en materia de:

- Empoderamiento y mejora de las oportunidades y las capacidades de la población en la toma de decisiones.
- Gobernanza local referida al gobierno con participación de los actores públicos e instituciones locales y de la sociedad civil como formas de organización de la población para actuar colectivamente (Von Haldengan, 2005).
- Provisión local de servicios por las agencias públicas y el sector privado, las comunidades y organizaciones no gubernamentales, fruto de la movilización por los recursos locales y externos.
- Ambiente favorable para el desarrollo económico comprendiendo el conjunto de instituciones normativas (leyes, políticas y sistemas organizacionales) y socioculturales (valores, normas, convenciones y prácticas sociales) que condicionan el comportamiento de las personas y empresas para alcanzar sus propósitos.
- Soporte externo entendido como la provisión de recursos financieros, entrenamiento y formación para el trabajo, asistencia técnica e información.
- Impactos en bienestar y calidad por acumulación de capital físico, social y económico.

⁵ Ver Anexo Línea Base.

4. ALCANCES

Los alcances de este estudio están limitados, primero, al análisis de variables relacionadas con la infraestructura vial, esto es, que puedan ser sensibles a su construcción u operación. En esta misma dirección, el propósito es comprender las implicaciones sobre las variables que se ven afectadas por cambios en la accesibilidad y la proximidad espacio-temporal.

Segundo, los alcances también los determina la existencia de datos confiables y normalizados. El estudio hace un esfuerzo por completarlos o corregirlos y en cualquier caso, son mejores y más completos para Antioquia que para el resto de Colombia. Ahora bien, cuando es necesario usar datos disponibles para toda Colombia, se debe limitar el análisis para hacerlo coherente.

Finalmente, los trazados de la vía no estaban completamente concertados ni técnicamente definidos al momento de la investigación. El proyecto trabajó sobre los trazos de las Autopistas disponibles en los estudios realizados por ISA y en la página oficial de la Agencia Nacional para la Infraestructura (ANI). Sucede lo mismo con la información disponible para otros proyectos 4G en el país y otra infraestructura vial, que desde la perspectiva de la integración de Antioquia con el sistema de ciudades de Colombia, además de la misión rural, eran fundamentales para analizar las implicaciones para Antioquia.

Aunque el estudio ofrece evidencias e instrumentos analíticos importantes para la planeación, tanto a nivel nacional como departamental y local, nuestras recomendaciones y lineamientos de política se dirigen especialmente al Gobierno departamental. Gobiernos locales, sectores sociales y gremiales antioqueños, así como concesionarios seguramente encontrarán utilidad en los resultados aquí presentados.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (2006). Clústers, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva. En Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN) Banco Interamericano de Desarrollo. San José, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe —Cepal— (2005). Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe Políticas de articulación y articulación de políticas. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Corporación Andina de Fomento. (2010). Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Caracas: CAF.
- Garofoli, G. (4-7 de mayo de 2009). Las experiencias de desarrollo económico local en Europa: las enseñanzas para América Latina. URB-AL III. San José, Costa Rica, p.25. Varese: Universidad de Insubria.
- Helmsing, B. (2002). Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado. Revista EURE. Vol. XXVIII, (84), p. 33-61.
- Llorens, J., Albuquerque, F., del Castillo, J. (2002). Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Paiva, C. (2004). Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região?. Secretaria da Coodenacao e Planejamento. Documentos FEE (59). Porto Alegre.
- Scott, A., Garofoli, G. (2007). The regional question in economic development En A.J. Scott y G. Garofoli (Ed) Development on the ground. Clusters, networks and regions in emerging economics. Nueva York, Londres: Routledge.
- Storper, M. (1996). Regionaleconomies as relational assets. Revue d'Économie Regional et Urbaine. (4).
- Vásquez, A. (2007). Endogenous development En A.J. Scott y G. Garofoli (Ed) Development on the ground. Clusters, networks and regions in emerging economics. Nueva York, Londres: Routledge.
- VonHaldengan, C. (abril de 2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. Revista de la Cepal, (85) p.35-60.
- World Bank. (2004). Local development discussion paper, Washington.

CIBERGRAFÍA

Berdegúe,J., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto, A., Fernández, I., Ospina, P., MunkRavnborg, H., Aguirre, F., Chiriboga, M., Gómez, I., Gómez, L, Modrego, F., Paulson, S., Ramírez, E., Schejtman, A.,Trivelli, C. (2012)Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Documento de Trabajo N° 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. Recuperado de:<http://www.rimisp.org/wp-content/filesmf/1366233526N1102012TerritoriosenMovimientoBerdegueBebbingtonEscobalFavaretoetal.pdf>