

RELACIONES ENTRE EL PROGRAMA 4G Y LOS CONFLICTOS EN LOS
TERRITORIOS EN EL MARCO DEL PROYECTO CONEXIÓN VIAL PACÍFICO 1 ENTRE
LOS AÑOS 2012 Y 2022

CLAUDIA MARCELA CANO ORTEGA

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DESARROLLO

MEDELLÍN

2022

RELACIONES ENTRE EL PROGRAMA 4G Y LOS CONFLICTOS EN LOS
TERRITORIOS EN EL MARCO DEL PROYECTO CONEXIÓN VIAL PACÍFICO 1 ENTRE
LOS AÑOS 2012 Y 2022

CLAUDIA MARCELA CANO ORTEGA

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Desarrollo

Asesora

MARCELA MARÍA VERGARA ARIAS

Doctora en Sociología

MAESTRÍA EN DESARROLLO
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
MEDELLÍN

2022

Junio 20 de 2022

Claudia Marcela Cano Ortega,

“Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad”. Art. 92, parágrafo, Régimen Estudiantil de Formación Avanzada.

Firma de la autora:



A la memoria de mi padre Carlos Enrique Cano Cardona, quien me acompaña desde las estrellas y se que está feliz de verme alcanzar otro objetivo.

Agradecimientos

Este trabajo es producto de un proceso de construcción y deconstrucción de muchos aspectos, conceptos, ideas y estructuras de mi vida, es la muestra de un camino de consciencia que se abrió y no sé si tenga fin, un proceso que se cruzó con muchos otros y se afianzó.

Gracias a mi familia, pilar fundamental de mi vida, inspiración, alegría y compañía en esta aventura; a Didier Ramírez por su lealtad, compañía y apoyo, por ser diversión, alegría y amor.

Sea este el momento de agradecer a todas las maestras y a los maestros que me acompañaron en este transitar por la Maestría en Desarrollo, fueron muchas las personas que caminaron conmigo, que me aportaron y me enseñaron de múltiples formas, agradezco de manera especial a Carlos Londoño y a Jesica Pérez, compañeros de historias y aventuras que quedarán para siempre en nuestro corazón, quienes con humildad, amor y respeto nos acompañamos para al fin poder decir que “sobrevivimos”, gracias por la alegría en la mañana, en la tarde, en la noche, en la madrugada.

Gracias a la soledad, maestra y consejera, de quien aprendí a aceptar quién soy, a confrontar mis miedos y a valorar mis fortalezas, quien me ayudó a ver de qué estoy hecha. Al Gran Espíritu por estar presente, por infiltrarse en mis clases, documentos y pensamientos, en los libros, los paisajes, las personas, las vivencias; por ser música, arte y medicina, porque supe finalmente que no estaba sola.

Contenido

Introducción	16
Capítulo 1 Identificando el problema de investigación	19
Pregunta de investigación	29
Objetivos	29
Objetivo general.....	29
Objetivos específicos	29
Justificación.....	30
Capítulo 2 El lugar de enunciación: elementos ontológicos y metodológicos	33
Estrategia metodológica	33
Paradigma de investigación	33
Enfoque metodológico	33
Estrategia de investigación	36
Delimitación temporal	37
Delimitación espacial	37
Técnicas de recolección y generación de información	38
Técnicas de registro y sistematización.....	42
Consideraciones éticas.....	42
Antecedentes de investigación en el problema de las APP	43
Categorías aplicadas.....	51
Racionalidad	52
Desarrollo	56
Territorio como espacio-lugar	57
El conflicto	59
Capítulo 3 Implementación de las Asociaciones Público Privadas en Colombia, la creación del Programa 4G y el proyecto Conexión Vial Pacífico 1.....	62

Contexto histórico de las Asociaciones Público Privadas (APP).....	62
Incorporación del modelo de Asociación Público Privada (APP) en Colombia.....	70
El programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales 4G	75
El programa Autopistas para la Prosperidad	78
El proyecto Autopista Conexión Pacífico 1 y su implementación en el Suroeste antioqueño	84
Capítulo 4 La implementación del proyecto Pacífico 1 y sus implicaciones en el territorio	88
Caracterización del Suroeste antioqueño	89
Caracterización del corregimiento Camilo C, Amagá.....	92
Caracterización del corregimiento de Bolombolo, Venecia	94
El territorio como espacio-lugar	96
El sujeto en el conflicto.....	97
Descripción del conflicto social.....	99
División del territorio en Camilo C	99
Dificultades en la transitabilidad y retardos en las obras en Camilo C	102
Disminución de tráfico vehicular en Bolombolo	103
Cambio en las dinámicas inmobiliarias	108
Conflicto ambiental.....	109
Deficiencias en la disposición de residuos	110
Afectaciones ambientales diversas	112
Caracterización del conflicto.....	114
Conflicto institucional.....	116
Concentración de capacidades en el nivel nacional y central de la administración ..	116
Planificación del desarrollo.....	122
Debilidades institucionales en el nivel local	125

Limitación de competencias y falta de mecanismos oficiales de participación ciudadana	129
Capítulo 5 El proyecto Conexión Vial Pacífico 1 como estrategia de desarrollo.....	134
Conclusiones.....	140
Referencias.....	144
Anexos	154

Lista de figuras

Figura 1	20
Relación de los corredores viales 4G	20
Figura 2	22
Mapa de vías 4G en Antioquia a 2019	22
Figura 3	23
División política y localización del Suroeste antioqueño.....	23
Figura 4	25
Información de la autopista Conexión Pacífico 1	25
Figura 5	28
Protestas por concesión Pacífico 1	28
Figura 6	38
Trayecto Bolombolo a Camilo C. Autopista Conexión Pacífico 1	38
Figura 7	69
Inversión sectorial en infraestructura.....	69
Figura 8	74
Listado de normas relacionadas con las APP en Colombia	74
Figura 9	76
Generaciones de concesiones viales en Colombia	76
Figura 10	79
Proyecto Autopistas para la Prosperidad.....	79
Figura 11	80
Grupo I. Autopistas para la Prosperidad	80
Figura 12	81
Grupo II. Autopistas para la Prosperidad	81

Figura 13	82
Primera ola de concesiones 4G	82
Figura 14	82
Segunda ola de concesiones 4G	82
Figura 15	84
Tercera ola de concesiones 4G	84
Figura 16	85
Planta general Conexión Pacífico 1	85
Figura 17	87
Génesis del proyecto Conexión Pacífico 1	87
Figura 18	90
Mapa del Suroeste antioqueño	90
Figura 19	92
Corregimiento Camilo C año 2012. Sin proyecto	92
Figura 20	93
Corregimiento Camilo C año 2022. Con proyecto	93
Figura 21	93
Corregimiento Camilo C año 2022 con trazado de Pacífico 1	93
Figura 22	95
Corregimiento Bolombolo año 2016. Sin proyecto	95
Figura 23	95
Corregimiento Bolombolo año 2016. Con proyecto	95
Figura 24	96
Corregimiento Bolombolo año 2022 con trazado de Pacífico 1	96
Figura 25	101
Registro de protestas 1	101

Figura 26	102
Registro de arengas	102
Figura 27	103
Reclamos de la comunidad a Pacífico 1	103
Figura 28	107
Datos que reportan la existencia del conflicto social	107
Figura 29	111
Vertimiento de sustancias en sitios no autorizados	111
Figura 30	111
Pronunciamiento del líder comunitario Norman Correa	111
Figura 31	113
Datos que reportan la existencia del conflicto ambiental	113
Figura 32	117
Publicación DNP Infrascopes 2021-2022	117
Figura 33	119
Participación de APP. Primer trimestre 2022	119
Figura 34	120
Participación de APP. Cuarto trimestre 2021	120
Figura 35	121
Participación de APP. Tercer trimestre 2021	121
Figura 36	133
Reunión Comunidad Camilo C	133

Lista de tablas

Tabla 1	
.....	24
Resumen de Impactos Ambientales Negativos – EIA.....	24
Tabla 2	39
Listado de actores entrevistados	39

Lista de anexos

Anexo 1. Consentimiento informado	154
Anexo 2. Guía de entrevista servidores públicos y colaboradores del Estado	156
Anexo 3. Guía de entrevista a ciudadanos	158
Anexo 4. Guía de recorrido de campo	160
Anexo 5. Lista de siglas.....	164

Resumen

El programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (Programa 4G) se ha impulsado en Colombia como una estrategia de desarrollo. La subregión del Suroeste antioqueño está siendo impactada por la ejecución de cuatro proyectos de concesión vial que generan procesos de transformación en los territorios, y que contrastan con las apuestas de desarrollo que han justificado su ejecución. Desde una mirada crítica, y bajo la episteme posestructuralista, este trabajo pretende analizar cuál es la relación existente entre la racionalidad de la implementación del programa 4G y los conflictos generados en los territorios del área de influencia de la Conexión Vial Pacífico 1 entre 2012 y 2022, el cual se ejecuta como proyecto de desarrollo.

Palabras clave: desarrollo, racionalidad, conflicto, territorio.

Abstract

The Fourth Generation Road Concessions Program (4G Program); It has been promoted in Colombia as a development strategy. The subregion of southwestern Antioquia is being impacted by the execution of four road concession projects that will result in a transformational processes in the territories, and that will align with the development goals that have justified their execution. From a critical perspective and under the poststructuralist epistemology, this project aims to analyze the relationship between the rationality of the implementation of the 4G program, and the conflicts generated in the territories of the area of influence of the Pacific Road Connection 1 between 2012 and 2022, which is being executed as a development project.

Key words: Development, Rationality, Conflicts, Territories.

Introducción

Este trabajo surge de un interés personal y profesional por profundizar en el tema de las Asociaciones Público Privadas (APP) en Colombia las cuales son una modalidad que se implementa para la ejecución de contratos de concesión con el Estado para la provisión de infraestructura y la prestación de sus servicios asociados.

Desde la incorporación de las APP en el ordenamiento jurídico a través de la Ley 1508 de 2012 y la pretensión de proveer infraestructura bajo este mecanismo como estrategia de desarrollo, surge la necesidad de problematizar esta modalidad contrastándola con la realidad que se vive en los territorios del área de influencia de los proyectos. Es por ello que en el presente trabajo se fijó como pretensión analizar la relación existente entre la racionalidad de la implementación del Programa 4G, y los conflictos generados en los territorios del área de influencia de la Conexión Vial Pacífico 1 entre 2012 y 2022, específicamente en el tramo comprendido entre los corregimientos de Camilo C en Amagá y Bolombolo en Venecia.

Como desarrollo del presente trabajo, se plantearon cinco capítulos y unas conclusiones. En el primer capítulo, denominado *Identificando el problema de investigación*, se plantea el problema de investigación con una identificación del territorio y de los conflictos presentes como consecuencia de la ejecución de Pacífico 1, además de hacer una caracterización del proyecto.

El segundo capítulo, denominado *El lugar de enunciación: elementos ontológicos y metodológicos*, desarrolla la metodología planteada para la ejecución del trabajo desde la episteme posestructuralista bajo los postulados de Michael Foucault. Entre las categorías aplicadas, se encuentran: la racionalidad que es abordada desde la propuesta de Michel Foucault; el desarrollo bajo la mirada de Arturo Escobar; la concepción del territorio entendido como espacio-lugar desde Doreen Massey y el conflicto desde Alain Touraine. Con esto se pretende generar un diálogo entre saberes debido a las formaciones y puntos de vista de los teóricos analizados.

En el tercer capítulo, *Implementación de las Asociaciones Público Privadas en Colombia, la creación del Programa 4G y el proyecto Conexión Vial Pacífico 1*, se aborda el contexto histórico, jurídico y económico para la implementación del modelo APP en Colombia.

En el capítulo cuarto titulado *La implementación del Proyecto Pacífico 1 y sus conflictos en el territorio*, se realiza un abordaje de los principales conflictos presentados en los espacios del área de influencia de los proyectos, se abordan los principales conflictos que emergieron en la realización del trabajo de campo.

Finalmente, el capítulo quinto, llamado *El proyecto Conexión Vial Pacífico 1 como estrategia de desarrollo*, deja planteada la discusión sobre si el Pacífico 1 al ser generador de conflictos puede ser considerado como un proyecto de desarrollo, se plantean además unos interrogantes sobre el desarrollo en los proyectos de infraestructura para permitir el análisis y la discusión

El aparte de las conclusiones evidencia los aprendizajes obtenidos durante el desarrollo del trabajo, los cuales se plantean a modo de recomendaciones para cualquiera que esté interesado en trabajar en el campo de las APP.

Capítulo 1

Identificando el problema de investigación

Desde la década de los 90, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se han venido impulsando en Colombia diferentes estrategias administrativas y legislativas con el fin de concretar un modelo de participación privada en infraestructura (DNP, 2019), que permita establecer condiciones para atraer agentes privados con capacidad de financiamiento e innovación para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios asociados a la infraestructura de uso público. Fue así como en el 2012 mediante la expedición de la Ley 1508 se implementó el modelo de las Asociaciones Público Privadas (APP), considerado un mecanismo para impulsar el desarrollo del país.

Como una forma de consolidar e implementar el modelo APP, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, lanzó el programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G) como una locomotora (Cárdenas, 2014) para el desarrollo del país. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para todos*, promovió la ejecución de proyectos para el desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura de transporte, así:

El mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial es un importante aporte al fortalecimiento de la competitividad, por lo cual se impulsará la consolidación de corredores que soportan carga de comercio exterior y que conectan los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera a través del programa Dobles Calzadas para la Prosperidad (DNP, 2011, p. 262).

Para ello, se expidió el CONPES 3760 de 2013 que planteó los lineamientos de política del programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G), los cuales se

resumen en cuatro componentes: i) estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura; ii) procesos de selección que promuevan participación con transparencia; iii) gestión contractual enfocada a resultados y iv) distribución de riesgos en el programa. Teniendo en cuenta que la Ley 1508 de 2012, permitió a los particulares estructurar proyectos de infraestructura de transporte como iniciativa privada, el Programa 4G, incluyó corredores viales que se estaban estructurando desde el Estado como iniciativa pública y otros desde el sector privado como iniciativa privada (**figura 1**).

Figura 1
Relación de los corredores viales 4G

Troncal de Occidente	Transversal Occidente Magdalena
Rumichaca-Pasto	Manizalez-Mariquita
Chachagui-Popayán	Honda-Villeta
La Virginia y la Manuela-La Pintada (Autopista Conexión Pacífico 3)	Bolombolo-Camilo cé-Ancón Sur (Autopistas Conexión Pacífico 1)
Bolombolo- La Pintada-Primavera (Autopista Conexión Pacífico 2)	Porcesito-San José del Nus- Alto de Dolores (Autopista al Río Magdalena 1)
Túnel de Occidente y Bolombolo-Cañasgordas (Autopista al Mar 2)	Remedios-Alto de Dolores-Puerto Berrio-Conexión RDS2 (Autopista al Río Magdalena2)
Trocal Medellín-Barranquilla	Transversal del Caribe
Don Matías-Caucasia	Cereté- Lórica-Toluviejo-Cruz del Viso
Remedios-Zaragoza-Caucasia (Autopista Conexión Norte)	Cartagena-Barranquilla; Circunvalar de la Properidad
Caucasia-Planeta Rica-La Ye	Barranquilla-Santa Marta
Ciénaga de Oro- La Ye- Sahagún-Sampués; Corozal-Puerta de Hierro; Cruz del Viso-Arjona	
Troncal del Magdalena	Transversal Magdalena-Cordillera Oriental
Santana-Mocoa-Neiva	Puerto Boyacá-Chiquirirá-Tunja
Neiva-Girardot	Puerto Araujo-Barbosa-Tunja
Girardot-Honda-Puerto Salgar	Yondó-Barrancabermeja-Bucaramanga
	Gamarra-Ocaña
	Ocaña-Cucuta
	La Mata-Convencción-Tibú
	San Roque-Paraguachón
Troncal Cordillera Oriental	Transversal Cordillera Oriental-Llanos Orientales
Bogotá-Bucaramanga	Bogotá-Villavicencio (Sector 1)
Bucaramanga-Pamplona	Bogotá-Villavicencio (Sector 3)
Pamplona-Úcua-Frontera con Venezuela	Perimetral de Oriente
Duitama-Pamplona	

Malla Vial del Meta
Sisga-El Secreto
Villavivencio-Yopal
Yopal-Arauca
Sogamoso-Aguazul-Puerto Gaitán

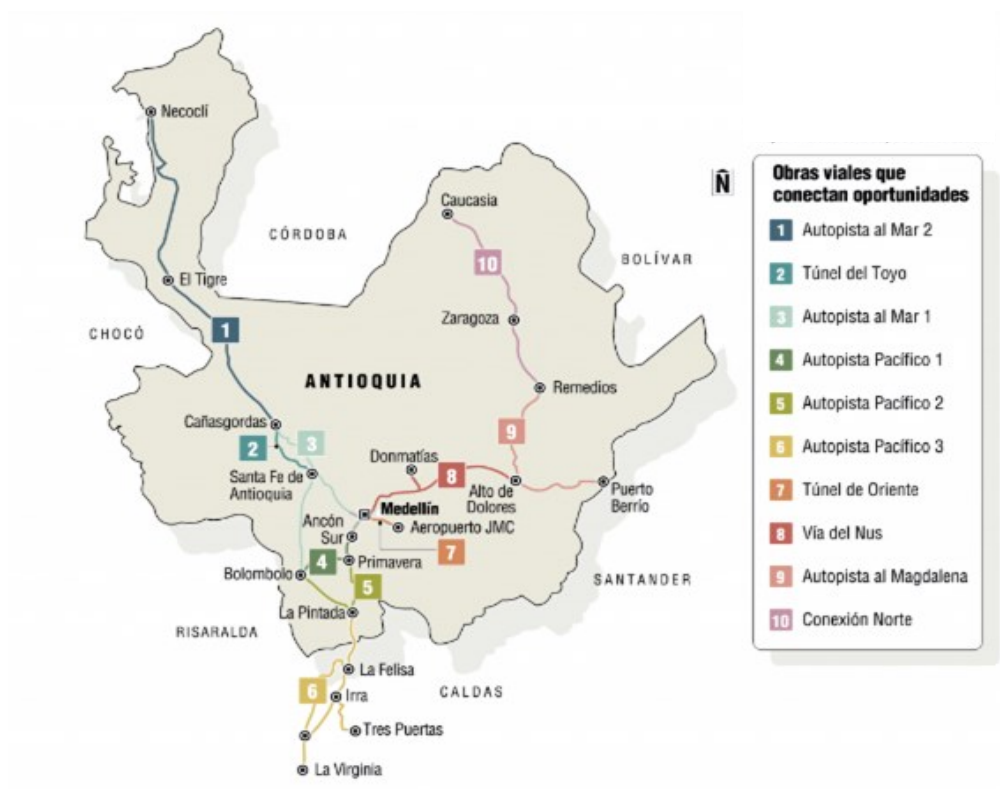
Según lo dispuesto en el CONPES 3760 de 2013, el Programa 4G recoge la experiencia vivida en Colombia con tres generaciones de concesiones viales, cuyos proyectos a nivel general presentaron retrasos en sus cronogramas, sobrecostos prediales y ambientales y desbalance financiero en los contratos, lo que generó múltiples controversias, es por ello que ante este panorama, para la puesta en marcha del Programa 4G, el Gobierno Nacional adoptó normas y demás políticas en las que se incorporaron mejoras administrativas, financieras, legales, entre otras medidas, lo que implicó un amplio ejercicio de planificación del país como un elemento representativo del discurso del desarrollo (Escobar, 2007) el cual se concretó en la incorporación de prácticas y racionalidades que se insertan en ensamblajes de poder (Castro, 2015) con la implementación de estrategias para el empleo, infraestructura, transporte, economía, etc.

El Programa 4G evidencia una lógica que se enmarca en el modelo neoliberal del desarrollo, cuya práctica se caracteriza, fundamentalmente, por la intervención de agentes privados en la planificación y gestión de lo público. Las vías 4G, como producto del proceso que se instala en Colombia con las APP, demuestran cómo el Estado crea las condiciones para que un tipo de racionalidad se imponga en las diferentes escalas territoriales, es así como en el nivel local, el desarrollo está influenciado por las prácticas que diferentes agentes desenvuelven en el lugar que habitan motivados por aspectos culturales, sociales, económicos y ambientales que configuran los territorios; así mismo por agentes externos, que si bien no habitan el territorio pero que sí territorializan en él.

En este sentido, los territorios locales se convierten en espacios donde confluyen, tanto la racionalidad neoliberal de desarrollo, como las prácticas del desarrollo propias de sus agentes, evidenciando relaciones de poder, de coexistencia o de tensión que tienen presencia en los municipios que hacen parte del área de influencia de los proyectos.

Para el 2019 eran diez las vías del Programa 4G trazadas en el territorio antioqueño que se proyectaron con el fin de acercar los grandes centros de producción y de consumo a los principales puertos del país, lo que se ha justificado como necesario para la conectividad y movilidad del departamento de Antioquia, con el norte del país en Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre y con la Zona Cafetera, el Valle del Cauca y el Pacífico (**figura 2**).

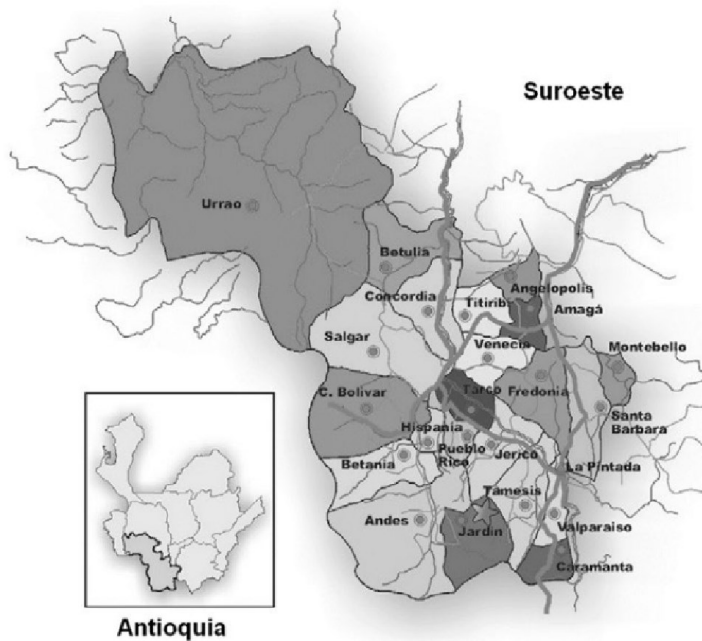
Figura 2
Mapa de vías 4G en Antioquia a 2019



Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI, 2019).

En la subregión del Suroeste antioqueño, por ejemplo, se ejecutan cuatro proyectos 4G: Pacífico 1, Pacífico 2, Pacífico 3 y Autopista al Mar 1, solo los pacíficos suman en total 292 km, 161 puentes, 5 túneles y cerca de 6.000 trabajadores, en un territorio con una extensión de 6.733 km², equivalentes al 10,44 % de la extensión total del departamento de Antioquia y que comprende cuatro zonas: Cartama, Sinifaná, Penderisco y San Juan (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2019).

Figura 3
División política y localización del Suroeste antioqueño



Fuente: Cámara de Comercio de Medellín (2019).

Entre las principales actividades económicas de esta subregión, se encuentran la caficultura, la ganadería, la minería de carbón, de oro y frutales; la caficultura es la actividad económica que prevalece por la generación de empleo.

Esta subregión cuenta con potencial de aprovechamiento forestal y para la explotación hidroeléctrica, también presenta fortalezas en turismo, ya que su clima y paisaje favorecen la articulación con proyectos turísticos con el Eje Cafetero, estas potencialidades aumentan con los proyectos de cuarta generación de concesiones viales promovidos por el Gobierno Nacional. (Gobernación de Antioquia, 2016, 95 p).

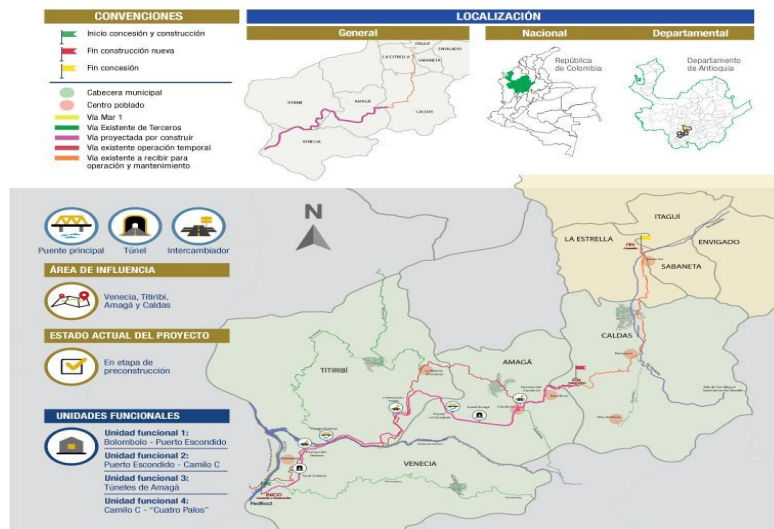
Estudios como el realizado por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia en 2019, sobre los perfiles socioeconómicos de las subregiones de Antioquia, y el análisis de las implicaciones sociales y económicas de las autopistas para la prosperidad¹ en el departamento de Antioquia realizado por la Gobernación de Antioquia en 2015, indican que, en infraestructura, la subregión está siendo impactada por los proyectos 4G por una inversión de COP 5,3 billones así: Pacífico 1, COP 1,7 billones; Pacífico 2, COP 0,9 billones; Pacífico 3, COP 1,2 billones y Mar 1, COP 1,5 billones y que estas cifras favorecen el desarrollo del departamento, ya que de un crecimiento anual 4,5 % en el PIB, se espera que pase al 6 %, los estudios también indican que se impactarán positivamente los ingresos locales de los municipios del área de influencia directa de los proyectos a través del impuesto de industria y comercio que perciben (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2019).

Estos indicadores evidencian la manera en que las prácticas producidas por el discurso del desarrollo, fundamentadas en la racionalidad neoliberal, se legitiman a través

¹ El proyecto Autopistas para la Prosperidad tiene como objetivo generar una interconexión vial entre la ciudad de Medellín y las principales troncales viales del país, los principales centros de intercambio comercial, como lo son la costa Caribe y la costa Pacífica, además de mejorar la conexión existente entre Medellín y el río Magdalena, hace parte del Programa 4G.

de los aparatos e instituciones de desarrollo (Escobar, 2007) mediante el uso de cifras como las mencionadas y categorías como la competitividad y el crecimiento económico. Muestra de ello es el caso del proyecto Pacífico 1, para el que se suscribió un contrato entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el concesionario Covipacífico cuyo objeto consiste en los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión de la vía, con área de influencia en los municipios de Caldas, Amagá, Venecia y Titiribí, cuyas características se exponen a continuación en la figura 4.

Figura 4
Información de la autopista Conexión Pacífico 1



Fuente: Concesionaria Vial del Pacífico (2022).

Esta concesión ha generado procesos de transformación en los municipios que hacen parte del área de influencia del proyecto, los cuales se evidencian en el trazado de las obras viales, modificaciones en los usos del suelo, cambios en las dinámicas sociales de la población, aislamiento, afectaciones económicas, especulación con el valor del suelo y

aumento de la dinámica inmobiliaria, entre otras implicaciones que ya comienzan a vislumbrar las comunidades y que contrastan con las apuestas de desarrollo que han justificado su ejecución.

El Estudio de Impacto Ambiental del mismo proyecto, contiene entre otra información las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales negativos que pueda ocasionar su ejecución al medio ambiente y a las comunidades, durante las fases de preconstrucción, construcción, operación y mantenimiento, este estudio plantea la presencia impactos negativos con diferentes niveles, así:

Tabla 1

Resumen de Impactos Ambientales Negativos – EIA

Nivel del Impacto	Etapa del Proyecto		
	Preconstrucción	Construcción	Operación y Mantenimiento
Irrelevante	3	24	3
Moderado	10	72	12
Severo	0	4	1
Total Riesgos	13	100	16

De este modo se evidencia desde etapas tempranas del proyecto, que su ejecución genera afectaciones relevantes tanto al territorio como a las comunidades de su área de influencia, las cuales demandan una gestión que en algunos casos trasciende los

mecanismos definidos en el contrato de concesión y en la licencia ambiental, pues involucran la interacción de diferentes actores y demandan soluciones complejas.

El alcalde de Amagá para el periodo 2016-2019, Wilser Darío Molina, manifestó en entrevista al diario El Colombiano, que el impacto positivo del proyecto es que acercará este municipio a Medellín, sin embargo:

Esta vía nos dividirá el municipio. Pedimos en audiencia pública la realización de unos retornos, unos puentes y deprimidos para que nuestros habitantes que quedan al lado y lado de la vía, puedan movilizarse, 14 de las 18 veredas se van a ver impactadas (Correa, 2019).

Como este son varios los testimonios y temores de los habitantes que afirman que sus territorios podrían quedar aislados por la ejecución del proyecto, tal es el caso del corregimiento de Bolombolo del Municipio de Venecia, cuya economía depende del paso de los vehículos que transitan hacia el Suroeste de Antioquia por su centralidad, sin embargo debido a que el nuevo trazado de la vía se aparta de este corregimiento, pescadores, vendedores y comerciantes temen que su territorio quede relegado bajo el auge de las Autopistas de la Prosperidad (Jiménez, 2019).

La construcción de la vía ha generado impactos ambientales y económicos en la subregión que preocupan a habitantes, comerciantes, cafeteros y transportadores, entre otros actores del territorio. El 28 de mayo de 2019, se presentó un derrumbe en el sector La Sinifaná que taponó la Troncal del Café y generó un represamiento en la quebrada La Sinifaná. Este derrumbe generó dificultades en el tránsito de personas y mercancías, incrementó los costos y tiempos de traslado, así como preocupación en el Suroeste por la venta de la cosecha cafetera, entre otros conflictos. El director ejecutivo de la Asociación

de Transportadores de Carga (ATC), Álvaro Alzate, expresó su preocupación por las millonarias pérdidas para el gremio de los camioneros, debido a que el transporte de mercancías por las rutas alternas tarda entre 3 y 4 horas adicionales, lo que incrementa los costos logísticos. Así lo manifestó el dirigente gremial a RCN:

El consumo de combustible y peajes tiene un sobre costo entre el 40 y 45 por ciento, dependiendo del carro. Y, en tiempo, hay dos rutas alternas, más o menos, está entre 3 y 4 horas, dependiendo de la que se tome. Esas pérdidas las estamos asumiendo los transportadores. Esta vía lleva tres meses cerrada (Ramírez, 2019).

Figura 5

Protestas por concesión Pacífico 1



Fuente: Periódico Regional el Suroeste (2019).

Las APP pueden considerarse como una estrategia derivada de la lógica del desarrollo bajo la perspectiva del modelo neoliberal, de acuerdo con los planteamientos de Arturo Escobar, el desarrollo es definido como “una práctica de vincular conocimiento y poder desde una racionalidad completamente distinta a la racionalidad que ha existido en

cada lugar” (Escobar, 2002), de esta manera genera transformaciones en los territorios en aspectos como impactos ambientales, accesibilidad de la población, potencial de mercado, dinámicas sociodemográficas y espaciales, y ocasiona tensiones en las relaciones de poder que se presentan en ellos, teniendo en cuenta la capacidad de acción que tienen las administraciones locales frente a los desafíos, retos y oportunidades que generan estos proyectos como una apuesta de desarrollo estructurada y gestionada desde el nivel nacional.

Pregunta de investigación

En virtud de lo expuesto, vale la pena preguntarse: ¿Cuál es la relación existente entre la racionalidad de la implementación del programa 4G y los conflictos generados en los territorios del área de influencia de la Conexión Vial Pacífico 1 entre 2012 y 2022 el cual se ejecuta como proyecto de desarrollo?

Objetivos

Objetivo general

Analizar la relación existente entre la racionalidad de la implementación del programa 4G y los conflictos generados en los territorios del área de influencia de la Conexión Vial Pacífico 1 entre 2012 y 2022, el cual se ejecuta como proyecto de desarrollo.

Objetivos específicos

Caracterizar los componentes, estrategias y discursos del programa 4G, para establecer la racionalidad bajo la cual se implementó el proyecto Conexión Vial Pacífico 1.

Describir los conflictos generados en los territorios del área de influencia de la Conexión Vial Pacífico 1.

Analizar las implicaciones del proyecto Conexión Vial Pacífico 1 como estrategia de desarrollo.

Justificación

Esta investigación tiene su justificación en tanto las APP son un modelo para la provisión de infraestructura social o productiva y la prestación de servicios públicos, modelo que ha venido en expansión por el mundo y que ha recibido diferentes denominaciones de acuerdo al país donde se aplica. En Colombia se adoptó en el año 2012² y en el marco de este modelo se lanzó el programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (Programa 4G) cuyo principal objetivo era 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 (Ministerio de Transporte, 2018). Este programa, impulsado por el Gobierno Nacional como estrategia de desarrollo, posee más de treinta proyectos e implicó la realización de una serie de prácticas dentro del aparato del Estado que evidencian la existencia de una racionalidad imperante que se incorpora y se aplica como un marco de acción, en este caso incentivando la participación privada en la financiación y provisión de infraestructura y sus servicios asociados.

² La Ley 1508 de 2012, en su artículo 1, a propósito de las APP, señala que: “las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”.

En el departamento de Antioquia hay diez proyectos 4G que atraviesan el territorio y generan multiplicidad de efectos en los lugares donde fueron trazados los corredores viales y su área de influencia, entre ellos se evidencia el aumento en la oferta inmobiliaria, la movilización de pobladores, la disminución de la actividad comercial, cambios en la dinámica económica, aislamiento, deterioro ambiental, disminución de la actividad agrícola, por mencionar algunos. Estos efectos pueden evidenciar que los proyectos 4G, apalancados en las promesas de competitividad y crecimiento económico con que fue justificado el programa 4G desde el nivel nacional, generan diferentes conflictos a nivel local, así mismo, la forma en que fueron estructurados los proyectos limita el nivel de acción de los diferentes actores locales en cuanto a mitigación de impactos, participación en la toma de decisiones, visibilización de necesidades, entre otros asuntos, cuya gestión desborda la capacidad de acción de las autoridades locales. La pertinencia de este proyecto reside en develar cómo la racionalidad de la implementación del Programa 4G genera conflictos en los municipios del área de influencia del proyecto Conexión Vial Pacífico 1.

Bajo este contexto, la presente investigación se justifica toda vez que propone un marco de referencia para examinar la racionalidad desde la cual se implementó el Programa 4G como un dispositivo de *gubernamentalidad*³ que posibilitó la participación del sector privado en proyectos de concesión cuyos impactos tienen incidencia en la configuración y prácticas locales de los territorios, este proyecto pretende presentar nuevos puntos de discusión sobre la materia que aporten para el campo de la academia y la investigación.

³ Foucault denomina *gubernamentalidad* al encuentro de las técnicas de dominación y las técnicas de sí. Foucault distingue cuatro tipos de técnicas: i) de producción (que permiten producir, transformar y manipular objetos), ii) de significación o comunicación (que permiten la utilización de signos y símbolos), iii) de poder y de dominación (que permiten determinar la conducta de los otros) y iv) técnicas de sí (aquellas que permiten a los individuos realizar ciertas operaciones sobre sí mismos: operaciones sobre el cuerpo, sobre el alma, sobre el pensamiento, etc.). La gubernamentalidad abarca, en un sentido muy amplio, el examen de lo que Foucault denomina las artes de gobernar.

Las conclusiones de este ejercicio de investigación evidenciarán las relaciones de poder y los conflictos que se presentan en los territorios, especialmente cuando los ejercicios de planificación del desarrollo se realizan de arriba hacia abajo.

Capítulo 2

El lugar de enunciación: elementos ontológicos y metodológicos

Estrategia metodológica

Paradigma de investigación

La propuesta metodológica para el desarrollo del presente trabajo, se enmarcó en el paradigma de investigación cualitativa que puede definirse como: el procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes para construir un conocimiento de la realidad social en un proceso de conquista-construcción-comprobación teórica desde una perspectiva holística, pues se trata de comprender el conjunto de cualidades interrelacionadas que caracterizan a un determinado fenómeno (Álvarez-Gayou *et al.*, 2014).

El presente proyecto se acercó a la realidad social a partir de la combinación de técnicas y datos cualitativos, aborda el problema de investigación planteado a través del análisis de información, su interpretación y comprensión.

Enfoque metodológico

La presente investigación se realizó bajo el posestructuralismo, especialmente a partir de la mirada de Michel Foucault⁴, desde esta perspectiva, la “realidad es un producto que es constituido por un entrelazamiento de prácticas discursivas, poder y procesos cognoscitivos, los cuales a su vez determinan lo que puede ser percibido, pensado,

⁴ Paul Michel Foucault (15 de octubre de 1926 - 25 de junio de 1984). Historiador, psicólogo, filósofo y teórico social francés, reconocido por sus ideas sobre las instituciones sociales, especialmente las prisiones, el sistema de salud, la psiquiatría, la sexualidad humana, también se destacó en el campo de las ciencias sociales y la política por sus teorías sobre el poder.

experimentado y sentido como realidad” (De la Garza y Leyva, 2010, p. 502), en este sentido nuestra percepción sensorial y cognitiva de la realidad siempre está relacionada con un discurso.

Bajo este enfoque, se pretende comprender la racionalidad con la que se implementó el Programa 4G como estrategia de desarrollo, enmarcada en la concepción de Foucault, que define la racionalidad como un sistema de prácticas que gira básicamente en dos ejes; el de la codificación, es decir como el conjunto de reglas, procedimientos y medios para obtener determinado fin; y el del dominio de objetos a partir de posiciones verdaderas o falsas. (Foucault, 1984, pág. 230). Siguiendo por esta línea, el desarrollo es asumido como una formación discursiva al tenor de los postulados de Arturo Escobar; y en este sentido aportar al análisis de las prácticas implementadas dentro del aparato del Estado y las aplicadas en los territorios, para la ejecución del Programa 4G y su relación son los conflictos generados en los territorios del área de influencia de la Conexión Vial Pacífico 1 entre el 2012 y el 2022.

Desde este punto de vista, es el poder el que constituye las prácticas del discurso, es decir, la racionalidad con la cual se entienden las cosas y el orden de la sociedad. Parker señala a este respecto que “Foucault propuso que el espacio de una formación discursiva impone ciertas condiciones tanto en los enunciados que se pueden hacer dentro de ella como en los *elementos* de dichos enunciados: sus objetos, sujetos, conceptos y teorías” (2013, p. 402). El conocimiento que se ha creado alrededor de las APP y, por ende, de las autopistas del Programa 4G, está puesto en función de entender que el desarrollo se alcanza a partir de –entre otras actividades– la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras que se crean por medio de contratos que permiten la movilización de grandes flujos de capital, es decir, desde una visión del desarrollo representado en crecimiento económico y competitividad. El capítulo tres de este trabajo, mostrará cómo la

racionalidad liberal ha prevalecido sobre otras visiones de lo que puede significar el desarrollo, un desarrollo en equilibrio con el ambiente y con las dinámicas sociales y culturales que se expresan en los territorios locales.

El enfoque de la genealogía foucaultiana, permite acercarse a la problematización del Programa 4G como motor de desarrollo, en cuanto a discurso que se ha formado históricamente en el contexto colombiano. Esta problematización va acompañada del análisis del saber que se ha creado en torno de dinámicas sociales y que han generado una serie de prácticas de construcción del territorio. Contrastando ambos es posible reflejar, en primer lugar, las relaciones que hacen posible la materialización de las 4G en el contexto del tramo estudiado del proyecto Pacífico 1 y, en segundo lugar, mostrar los conflictos y las tensiones que se expresan cuando la práctica hegemónica (liberal) y la práctica local se encuentran. Y, cómo a partir allí de se configuran diferentes procesos y actores alrededor de la defensa de una y otra práctica.

La genealogía del poder, que en este caso muestra esos “juegos de verdad de una sociedad” (Parker, 2013, p. 399) ayuda a identificar las prácticas discursivas (el saber) y las prácticas no discursivas (las relaciones de poder) en las cuales se centrará la atención, en cuanto a la forma como se constituyó el Programa 4G y los efectos que ha generado en los territorios. A su vez, muestra la posición de los actores que intervienen y las acciones que se ejercen sobre las acciones de otros, y con ello, las prácticas de subjetivación, de resistencia y de biopoder. Las prácticas de resistencia, las distintas movilizaciones y manifestaciones en contra de los efectos que se producen por la implementación del proyecto Pacífico 1, evidencian los diferentes juegos de verdad que se quieren imponer en el territorio.

La postura epistemológica desde el posestructuralismo implica una visión del conocimiento en la que el objeto no se separa del sujeto en el proceso de problematización.

Es decir, el conocimiento se produce en tanto sujeto que conoce y, a su vez, como objeto de conocimiento. El investigador “se da cuenta y tematiza el hecho de que él mismo –como cualquier otro investigador– participa en las prácticas sociales que está estudiando y es en gran medida producidos por ellas” (Dreyfus y Rabinov, 2001. p. 132.). Esto trae por ende un desafío en torno a la construcción de la verdad misma, en el ejercicio investigativo. En primer lugar, porque como investigadora de este trabajo, se parte de procesos y de trayectorias relacionadas con la implementación de las APP, del análisis de las mismas y se hace necesario asumir una posición de no neutralidad. En segundo lugar, y esto tiene que ver con la posición de no neutralidad, lo que se dice realmente debe apuntar a una cuestión de crítica frente a la implementación de los proyectos y a las racionalidades con las que se implementan. Al final, el trabajo investigativo surte efecto en la subjetividad al ver las cosas de manera distinta, al lograr otra forma de ordenar las cosas desde lo aprendido en el análisis de los discursos abordados en la investigación.

Estrategia de investigación

Se aplicaron diferentes técnicas de generación y recolección de información. Se analizaron fuentes oficiales, como la Ley 1508 de 2012, los CONPES que regulan el Programa 4G, informes técnicos emitidos por la ANI, los planes de desarrollo del nivel nacional, departamental y municipal, los esquemas de ordenamiento territorial, así como otros instrumentos de planificación locales y regionales, también se analizaron estudios realizados por diferentes sectores.

Entre las fuentes primarias, se realizaron entrevistas a diferentes agentes del Estado, colaboradores del proyecto Conexión Pacífico 1, líderes sociales y miembros de la sociedad civil para conocer los conflictos generados con la ejecución de la conexión vial, y también se realizaron recorridos territoriales.

Delimitación temporal

Para mejor comprensión del contexto histórico en el que surge el Programa 4G, se realizó una línea de tiempo, sin embargo, el presente proyecto abarcó el lapso comprendido entre el año 2012, cuando fue expedida la Ley 1508 que instauró en Colombia el marco jurídico para la implementación de las APP, y el 2022 como la temporalidad en la que se tiene el máximo avance en la ejecución del proyecto Autopista Conexión Pacífico 1 donde se consolidan algunos conflictos y corresponde al periodo en que se aplicaron diferentes instrumentos de investigación.

Delimitación espacial

Para efectos del presente trabajo, se seleccionó el proyecto Autopista Conexión Pacífico 1, que constituye la puerta de entrada a la subregión del Suroeste antioqueño debido a que tiene conexión con las concesiones Pacífico 2, Pacífico 3, Mar 1 y la Troncal del Café con las cuales forma un gran corredor vial que genera transformaciones en el espacio, entre ellas se destacan los siguientes:

- El corregimiento Bolombolo del municipio de Venecia⁵ está siendo impactado directamente por las obras de los proyectos Pacífico 1, Pacífico 2 y Mar 1, actualmente es vía de paso para varios municipios del Suroeste, Occidente, Urabá y el sur del país, por ello la ejecución del proyecto transformará varios aspectos de este lugar.

⁵ El corregimiento de Bolombolo es un punto de interconexión entre el Suroccidente del país y el Suroeste de Antioquia, es el paso de la Troncal del Café. Habitan aproximadamente 3.000 personas. Hoy en día se encuentran muchas fincas de recreo en varias parcelaciones. La población deriva su sustento económico del paso del transporte de pasajeros y de carga hacia los municipios del Suroeste de Antioquia y otros departamentos, como el Chocó.

- El corregimiento Camilo C del municipio de Amagá⁶ es transformado físicamente por el trazado de las obras de Pacífico 1, debido a ello sus efectos se verán reflejados en diferentes aspectos del espacio-lugar que serán objeto de análisis en el presente proyecto.

Figura 6

Trayecto Bolombolo a Camilo C. Autopista Conexión Pacífico 1



Fuente: Concesionaria Vial del Pacífico (2022).

Técnicas de recolección y generación de información

Se aplicaron las siguientes técnicas de acuerdo a los objetivos específicos planteados: para el primer objetivo, se realizó una revisión documental de fuentes secundarias, se consultaron investigaciones sobre la materia y textos académicos relacionados con la implementación de las APP en Colombia y en particular del proyecto

⁶ Es el segundo corregimiento más grande de Amagá, con una población total de 3.060 personas, por su ubicación es un punto de intersección que conecta principalmente a los municipios de Caldas, Fredonia y Venecia, con actividades turísticas y comerciales relevantes para el espacio-lugar.

Conexión Pacífico 1, así como literatura sobre el abordaje de los conflictos asociados a la provisión de infraestructura, para ello se consultaron archivos de prensa. A partir de una revisión de 175 documentos, se seleccionaron 78 para el análisis.

Para los objetivos segundo y tercero, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a diferentes agentes del Estado, al gerente del proyecto Conexión Pacífico 1, a líderes sociales y a agentes del sector privado, así mismo se realizaron recorridos de campo. Es necesario señalar que, debido a la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19 y a las restricciones a la circulación decretadas por el Gobierno Nacional, las entrevistas y recorridos de campo se realizaron en su mayoría en 2021 y 2022 y algunas entrevistas se aplicaron por medios virtuales. En cuanto a las entrevistas semiestructuradas, se realizaron quince con diferentes actores, que se relacionan en la **tabla 2**.

Tabla 2

Listado de actores entrevistados

N.º	Cargo/función/rol	Lugar de incidencia	Visión desde el Estado/concesionario/comunidad/sector privado	Código entrevistado
1	Directora General de la Fundación Sueños por Colombia	Suroeste	Sector privado	A3
2	Concejal de Venecia (Bolombolo)	(Bolombolo)-Venecia	Estado	A9
3	Concejal de Amagá (Camilo C)	(Camilo C)-Amagá	Estado	A14
4	Habitante de Bolombolo. Deportista	Venecia	Comunidad	A1
5	Gerente de TV Comunitaria y Red de Emisoras del Suroeste	Suroeste	Comunidad	A6
6	Directora Operativa Concesiones y APP, Secretaría de Infraestructura, Gobernación de Antioquia	Suroeste	Estado	A4
7	Comerciante y líder social, integrante del Directorio Liberal Municipal de Amagá	Amagá	Comunidad	A15
8	Gerente de TAMA, empresa de servicio de aseo y ambiente	Amagá	Estado	A10

8	Concejal de Amagá	Venecia	Estado	A10
9	Líder social, concejal 93-97 y 2008-2022, activista	Amagá (Camilo C)	Comunidad	A5
10	Director Desarrollo Territorial. Proantioquia	Suroeste	Sector Privado	A11
11	Director del periódico Visión Suroeste	Suroeste	Comunidad	A2
12	Gerente General de Covipacífico	Suroeste	Concesionario	A12
13	Docente universitario, líder social del Suroeste	Suroeste	Comunidad	A13
14	Docente universitario /Secretario de Educación de Venecia, ciudadano nacido en Bolombolo	Venecia	Estado	A8
15	Personero desde hace 25 años	Titiribí	Estado	A7

Entre los criterios tenidos en cuenta para la selección de los entrevistados, se encuentran los siguientes:

- **Vinculación con el territorio:** se seleccionaron once personas que tuvieran vínculos con el área de influencia del proyecto Conexión Pacífico 1 y en especial con los corregimientos de Bolombolo (Venecia) y Camilo C (Amagá), lugares definidos como delimitación espacial para el desarrollo de la presente investigación, de modo que la información aportada evidencie su conocimiento del espacio-lugar y la incidencia del proyecto en el mismo.
- **Servidores públicos de entidades territoriales de diferente nivel:** se entrevistaron dos servidores públicos del más alto nivel de los municipios de Venecia y Amagá para conocer la visión de las administraciones municipales con respecto al proyecto, sus implicaciones en el territorio y el nivel de actuación desde el nivel municipal, así mismo se entrevistó a la Directora Operativa de Proyectos Estratégicos, Concesiones y APP de la Secretaría de Infraestructura del departamento de Antioquia, para conocer la visión del proyecto de la administración departamental, su nivel de acción y su incidencia en el territorio. Se entrevistaron

tres concejales para conocer la visión de los concejos municipales de Venecia y Amagá sobre la incidencia del proyecto en el territorio y las acciones de control político ejercidas por estas corporaciones como actores importantes en la toma de decisiones y conformación de los territorios.

- **Representantes del sector privado:** se entrevistó a dos representantes de organizaciones del sector privado con gestión en el Suroeste antioqueño para conocer su visión con respecto a la incidencia del proyecto en la subregión.
- **Representantes de la comunidad y líderes sociales:** bajo este criterio se entrevistaron seis personas entre líderes sociales, representantes de los medios de comunicación de la subregión y habitantes, para conocer su visión del proyecto con respecto a su incidencia en el territorio y su relacionamiento con la comunidad.
- **Representantes del proyecto:** se entrevistó al Gerente de la Concesionaria Covipacífico, que es la sociedad encargada de la ejecución del proyecto para conocer su visión del proyecto y con respecto a la implementación del mismo en el territorio y su relacionamiento con los diferentes actores que confluyen en el área de influencia.

El trabajo de observación se realizó en de tres recorridos por el territorio con la finalidad de tener una ubicación real en campo (diferente a los mapas), identificar el trazado del proyecto, sus implicaciones en el territorio en términos de las dinámicas sociales, económicas y ambientales. Los recorridos fueron acompañados de instrumentos (como mapas) y se realizaron distintos registros fotográficos y de video. Uno de los recorridos fue realizado en compañía de tres representantes de Covipacífico, estos fueron la Directora de Gestión Social, un ingeniero y una trabajadora social, quienes pusieron a disposición dos

vehículos, su tiempo y conocimiento para recorrer el proyecto de principio a fin, incluyendo los tramos construidos que aún no se han puesto en operación, durante este recorrido los representantes del concesionario respondieron diferentes preguntas planteadas sobre el proyecto y se complementó la visión del proyecto que había sido manifestada por el gerente de la concesionaria. En los tres recorridos se pudieron contrastar y establecer relaciones entre las perspectivas de los diferentes actores frente a los beneficios y los conflictos que el proyecto genera en el territorio, así mismo, la observación permitió realizar una lectura del espacio-lugar desde las diferentes escalas de la planeación local y global.

Para la realización del trabajo de campo, que consistía en las entrevistas y en los recorridos, se presentaron dificultades, como la restricciones a la movilidad derivadas del COVID-19 por lo que el trabajo se pospuso, lo que afectó el cronograma inicial del presente proyecto de investigación, por ejemplo, los representantes de Covipacífico se tardaron tres meses en confirmar tanto las entrevistas como el recorrido guiado, en la realización de algunas entrevistas virtuales la señal del internet fue inestable, lo que generó dificultades para la adecuada grabación de las mismas.

Técnicas de registro y sistematización

Las técnicas de registro de información utilizadas fueron aquellas que permitieron la clasificación de la información para su análisis y adecuado manejo, entre ellas se utilizaron: i) matriz categorial, ii) grabación y transcripción de entrevistas, iii) guías de recorridos, iv) fotografías, v) mapa de actores. Para sistematizar la información se elaboraron flujogramas y mapas que permitieron el análisis de contenido y se utilizó el *software* Nvivo.

Consideraciones éticas

En esta investigación, se aplicaron las siguientes orientaciones éticas:

- **Consentimiento informado:** de manera previa a la realización de las entrevistas y los recorridos guiados, se aplicó el consentimiento informado a todas las personas que se entrevistaron y a quienes intervinieron en los recorridos.
- **Confidencialidad y anonimato:** teniendo en cuenta que el concepto de confidencialidad está asociado al de privacidad, no se divulgó, ni se divulgará la información que permita identificar a los participantes, por tal motivo sus ubicaciones e identidades son protegidas tanto en los resultados publicados, como en la forma en que se recolecta y archiva la información.
- **Integralidad en el manejo de las fuentes:** se garantizará el respeto por la información y titularidad de la información obtenida por las respectivas fuentes utilizadas en el proceso de investigación.
- **Devolución social de la investigación:** de conformidad con las normas aplicables, los resultados del presente trabajo de investigación serán publicados y comunicados para que estén a disposición de la comunidad académica y de todas las personas que hayan tenido que ver con su ejecución.

Antecedentes de investigación en el problema de las APP

En el proceso de conformación de los antecedentes de investigación, se realizaron consultas a través de diferentes bases de datos, repositorios universitarios y motores de búsqueda; entre los sistemas de información utilizados se encuentran los siguientes: Repositorio Institucional de la UPB, el Catálogo Público del Sistema de Bibliotecas de la U de A, Biblioteca Universidad Externado de Colombia, Dialnet, SciELO – Scientific Electronic Library Online (Biblioteca Científica Electrónica en Línea), Redalyc. La información

encontrada fue ordenada y sistematizada, posteriormente se realizó el proceso de revisión documental, en el cual se hallaron los antecedentes que se relacionan a continuación.

La Asociación Ambiente y Sociedad, a través de Valentín Estrada, en junio de 2017, realizó un trabajo denominado *Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público Privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina*, el objetivo de este trabajo fue presentar de manera descriptiva los pormenores de la implementación de las APP en estos países y advertir otros que podrían ser replanteados.

Durante el análisis de la normatividad de Colombia, Perú y Brasil se encontraron similitudes, sin embargo, se evidenció que Argentina es diferente pues solo hasta el 2016 se desarrolló un nuevo marco normativo de APP, razón por la cual el ambiente de estas asociaciones no es comparable con el de los otros países. Entre las conclusiones de este análisis, se observa que:

- Colombia, Brasil y Perú presentan avances en la implementación del modelo APP, sin embargo, no cuentan con estudios dedicados a dar cuenta de si la implementación ha contribuido a la eliminación de la brecha de pobreza, si tiene efectos adversos sobre la deuda pública y el posible impacto sobre las finanzas públicas.
- Las normas de los cuatro países contemplan la asignación de riesgos, sin embargo los Estados retienen o comparten riesgos que puede implicar el aporte de grandes cantidades de recursos públicos, esto es, la designación del presupuesto público necesario para suplir otras necesidades del Estado; lo que se traduce en un aumento de los costos de los proyectos APP.
- El esquema de vinculación de capital privado resulta muy oneroso para el Estado, pues debe pagar por la infraestructura y garantizar tanto al socio privado como a las

entidades que financian los proyectos una rentabilidad, además de flexibilizar otras normas para que los proyectos les resulten atractivos.

- Debido a que los proyectos APP son de gran envergadura, implican grandes impactos ambientales y sociales, a pesar de ello las legislaciones han flexibilizado su normativa en estos aspectos, lo que puede representar una clara vulneración a los derechos colectivos de la población.
- En la normatividad de los cuatro países no se observa la obligación de consultar a las comunidades que se puedan ver afectadas directa o indirectamente con el proyecto, esto puede generar rechazo de los mismos por falta de participación comunitaria, la imposibilidad de realizar una correcta valoración del costo-beneficio al ignorar impactos que solo la comunidad del territorio puede conocer y la vulneración de derechos colectivos.
- Los cuatro Estados deben mejorar garantías para que la comunidad tenga acceso a la información de los proyectos, durante las etapas de planeación, contratación, ejecución y de retorno de la infraestructura al Estado.
- Colombia, Brasil y Perú han realizado esfuerzos para fomentar la inversión de los fondos de pensiones en los proyectos APP, sin embargo, es posible que esa inversión no sea suficiente para que la región pueda cerrar su brecha de infraestructura, de este modo se ponen en riesgo grandes sumas de dinero pertenecientes a los trabajadores de los países.

El artículo de maestría titulado *La gestión de lo público por los particulares en el Estado contemporáneo: el caso de las Alianzas Público-Privadas (APP)*, elaborado por la abogada Jessica Mancipe González para optar al título de magíster en Derecho de la

Universidad del Rosario en el año 2015, propone: i) presentar los aspectos generales sobre la clásica noción de servicio público, ii) exponer la revaluación de la noción clásica de servicio público y iii) hacer una introducción al tema de las APP como modalidad contractual de gestión de los asuntos públicos por los particulares en el Estado contemporáneo.

Durante el análisis se abordó la configuración de los asuntos públicos y la creciente incorporación en este sector de las lógicas propias de las relaciones entre particulares, lo que ha venido transformando la noción clásica de servicio público, generando reflexiones relativas a los límites de las esferas públicas y privadas; la creciente gestión de los asuntos públicos por los particulares, su responsabilidad, y los retos que la globalización le impone a los poderes públicos y al ciudadano, entre otras.

Este artículo aborda las principales características del modelo APP adoptado en Colombia, sus modalidades y particulares, a partir de lo cual plantea las siguientes conclusiones:

- El campo del derecho administrativo, hoy se complementa con la asunción creciente de funciones y actividades eminentemente públicas por parte de los particulares.
- Las APP, como manifestación del contacto entre la institucionalidad estatal y los particulares, representan una clara expresión de la transformación en la concepción de lo público en el Estado contemporáneo.
- La Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios ponen de presente que la inversión privada en la gestión de los asuntos públicos trasciende las fronteras de la planeación estatal, lo cual evidencia una tendencia en el ámbito de la contratación pública relacionada con el creciente incremento de los contratos de colaboración público-privada.

- El derecho público se ve inmerso en transformaciones, especialmente en el ámbito de la contratación pública.

Se tiene como antecedente de investigación el estudio realizado por la Gobernación de Antioquia, en el año 2015 titulado *Análisis sociodemográfico autopistas para la prosperidad en Antioquia*, este estudio tenía como objetivo general construir propuestas de aprovechamiento y mitigación del proyecto Autopistas para la Prosperidad relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a partir de la comprensión de las implicaciones de estas construcciones en las dinámicas sociales, específicamente en las demográficas y las condiciones de vida en los territorios influenciados por la construcción de la obra.

El estudio realizó un análisis de las oportunidades, riesgos, prioridades, factores de cambio y desafíos que tendría la construcción y operación de las Autopistas para la Prosperidad en todas las subregiones del departamento de Antioquia, las conclusiones se emitieron desde aspectos como el crecimiento económico, la conexión vial, demanda de nuevos servicios y dinámicas poblacionales. En términos generales el estudio se orientó a mencionar algunos impactos generados por las vías 4G pero no analizó la racionalidad de la implementación del Proyecto 4G.

Se revisó el artículo llamado *Conflictos territoriales y proyectos de infraestructura vial*, realizado por María Patricia Rincón Avellaneda en 2016, su objetivo fue evidenciar conflictos territoriales producidos por la implementación de proyectos de infraestructura vial en Colombia.

El análisis se realizó desde el ordenamiento territorial y el enfoque de la complejidad que entiende cómo se entrelazan en el territorio múltiples dimensiones, tiempos y escalas

haciendo necesario identificar diferentes niveles de análisis, correlaciones e interdependencias. Para este propósito se tomó como universo los diez primeros proyectos de las vías 4G y algunas otras vías construidas bajo el esquema de concesiones, con el fin de extraer algunas evidencias sobre sus impactos y los tipos de conflicto generados. La investigación y las reflexiones extraídas se apoyan en variables de naturaleza económica, social, ambiental, demográfica e histórica, algunas extraídas de fuentes bibliográficas y otras del diálogo con los habitantes de los lugares.

En el epílogo se plantean los siguientes aspectos considerados relevantes para el presente proyecto de investigación:

- En Colombia es necesario contar con vías adecuadas para los mercados locales y las economías campesinas que abastecen buena parte de los alimentos de las zonas urbanas del país.
- Gran parte de los conflictos generados por proyectos de infraestructura se presentan en las zonas rurales por donde pasa el trazado de las vías, además estos territorios carecen de infraestructuras de todo tipo, es por ello que allí hay mayor tendencia a que los conflictos se agudicen y aumente la inequidad.
- Lo urbano y lo rural deben ser reconocidos como territorios indisolubles, el bienestar o malestar en uno redundará en el otro.

Por último se encontró el artículo denominado *Desarrollo y conflictos asociados a la construcción de infraestructura*, el cual hace parte del boletín Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe (FAL), publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en 2018. La publicación presenta una aproximación a aspectos sociales y ambientales que deben considerarse para gestionar adecuadamente

los conflictos asociados a la infraestructura, y resalta que los conflictos son inherentes al desarrollo y pueden ser una oportunidad de cambio cuando se gestionan adecuadamente.

El boletín se desarrolla en cinco partes, así: la primera presenta el contexto regional de América y el Caribe respecto al desarrollo de las infraestructuras y una aproximación a los conflictos relacionados con la construcción de infraestructuras de transporte y gestión del agua. La segunda, expone la relación entre conflicto social y violencia estructural relacionadas con el desarrollo de infraestructuras. La tercera muestra algunos conflictos que se presentan recurrentemente en el ámbito de las infraestructuras. La cuarta indica herramientas útiles para las empresas, los gobiernos y la sociedad, para la prevención y transformación de estos conflictos, y concluye con un conjunto de recomendaciones para mejorar la gobernanza de la infraestructura en América Latina y el Caribe.

Las conclusiones y recomendaciones planteadas se resumen a continuación:

- La construcción de infraestructuras es fundamental para el desarrollo, pues su existencia brinda condiciones básicas para una vida digna, sin embargo, si las infraestructuras no están bien contextualizadas con las necesidades de la población, su ejecución puede generar tensión social y conflicto al producir o ahondar dinámicas de violencia estructural en los territorios donde se desarrollan.
- Para la superación de los conflictos sociales en torno a los proyectos de infraestructura, se requiere el respeto por los derechos humanos y la promoción de esquemas de gobernanza participativa a través del diálogo entre empresas de infraestructuras, el Estado y las comunidades locales.
- El desarrollo de las infraestructuras debe contar con un adecuado proceso de planeación y ordenación del territorio, y poner a la gente en el centro del desarrollo para asegurar que se produzcan efectos en mejora de las condiciones de vida de la

población.

- Se requiere una mejor gobernanza de la infraestructura, y promover cambios en las políticas y regulaciones para gestionar los conflictos asociados a la construcción de nueva infraestructura, sumado a esto se debe fomentar una mayor coordinación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil para generar efectos positivos sobre el desarrollo social y el medio ambiente.
- Las empresas que operan en entornos socialmente inestables, deben realizar esfuerzos y acciones concretas con sus grupos de interés para generar diagnósticos compartidos sobre las necesidades de los territorios e incluir criterios de transversalidad en el desarrollo de sus infraestructuras.

El boletín concluye indicando que el sector transporte necesita incrementar su conocimiento de los vínculos entre transporte y pobreza, así mismo generar mecanismos de participación, colaboración y asociación entre sectores para establecer un equilibrio entre las necesarias inversiones con rentabilidad social y procesos basados en la capacidad local, el conocimiento y el monitoreo del impacto.

De lo expuesto, se concluye que:

- En las investigaciones halladas, se efectuaron análisis de la figura de las APP, como una nueva forma de realizar proyectos de infraestructura con la participación del sector público y privado, analizando sus características y modalidades.
- En el ámbito académico no se hallaron estudios donde se analice la racionalidad con la cual opera el programa de cuarta generación de concesiones 4G como estrategia de desarrollo, no se hallaron investigaciones que cuestionen las APP como dispositivo de esa racionalidad y su relación con las prácticas locales de

desarrollo de los municipios con área de influencia de los proyectos, desde la perspectiva de las ciencias sociales.

- Se ha planteado una relación entre los proyectos de infraestructura vial y los conflictos que estos generan en los territorios.

Los antecedentes de investigación analizados, constituyen un marco de referencia para la realización del presente trabajo, pues permiten identificar paradigmas, referentes conceptuales, y técnicas de investigación que van a ser tomados en cuenta para que este trabajo tenga un criterio diferenciador y se logren los objetivos planteados.

Categorías aplicadas

El presente proyecto de investigación tiene como propósito analizar cómo la racionalidad en la ejecución de proyectos de desarrollo como el Programa 4G, genera conflictos o entra en tensión con prácticas locales de desarrollo en diferentes territorios. Para ello, se hace necesario ahondar en la relación entre conceptos como racionalidad, desarrollo, territorio concebido como espacio-lugar y conflicto. Se parte del marco del posestructuralismo, buscando mostrar que las estructuras de la sociedad están conformadas por prácticas y discursos que moldean la visión de la realidad y que, en este caso, moldea la visión del desarrollo.

La racionalidad es abordada desde la mirada de Michel Foucault, el desarrollo bajo la mirada de Arturo Escobar, la concepción del territorio entendido como espacio-lugar a partir de Doreen Massey y el conflicto con Alain Touraine, así, se pretende generar un diálogo entre saberes debido a las formaciones y puntos de vista de los teóricos analizados. Las asociaciones público privadas como modelo de ejecución de grandes proyectos de

infraestructura como se verá en el capítulo 3 del presente trabajo, surgen en el Reino Unido y se han expandido en América Latina y el mundo como una estrategia para la provisión de infraestructura y la prestación de servicios necesarios para el desarrollo, esta expansión ha sido facilitada en gran parte por la globalización, la cual que permite la construcción de los espacios-lugares como punto de encuentro con las prácticas locales, siendo estos además el escenario donde se evidencian los conflictos generados por los proyectos, donde los actores no sólo objeto de dominación, sino que también presentan una manifestación del rechazo de una parte del individuo por la otra parte, lo que lo convierte en sujeto (Touraine, 2007).

Racionalidad

Este trabajo analiza la racionalidad económica que fundamenta grandes proyectos de “desarrollo”, como es el caso de las autopistas 4G, que se materializan bajo discursos de crecimiento económico y de prácticas del ejercicio de gobierno. Más allá de entender cómo funcionan las instituciones del Estado para la implementación de estas obras de infraestructura, es necesario comprender estos proyectos en el marco del ejercicio de poder que realizan sobre los individuos, los grupos y los lugares. Michel Foucault insta a pensar justamente sobre las relaciones de poder como mecanismos de instauración de ciertas visiones sobre el devenir de las sociedades.

Para entender la racionalidad, este trabajo ve necesario partir de la concepción que tiene Michel Foucault sobre gubernamentalidad, en el sentido de especificarla como las relaciones de poder que se ejercen entre los distintos actores que se insertan en el territorio comprendido en el tramo de la Conexión Pacífico 1 que se analiza en la presente investigación, y lo que se desprende de esas relaciones en tanto las acciones y los

conflictos que se generan por su implementación. Al trazar su concepción de gubernamentalidad, Michel Foucault hace énfasis en la incidencia de las acciones de los seres humanos sobre las acciones de los otros, es decir, el dominio que se puede ejercer a través de distintos mecanismos o dispositivos de poder.

La palabra “gobernar”, antes de adoptar su significación propiamente política a partir del siglo XVI, abarca un dominio semántico muy amplio que se refiere al desplazamiento en el espacio, al movimiento, que se refiere a la subsistencia material, la alimentación, que se refiere a los cuidados que pueden proporcionarse a un individuo y la salvación que se le puede asegurar, que se refiere asimismo al ejercicio de un mando, de una actividad prescriptiva, a la vez incesante, afanosa, activa y siempre benévola. Alude al dominio que se puede ejercer sobre uno mismo y los otros y sobre el cuerpo, pero también sobre el alma y la manera de obrar. (Foucault, 2006, p.149)

Para Foucault, pese a los distintos significados de la palabra Gobernar, hay algo que se deja ver con claridad:

Nunca se gobierna un Estado, nunca se gobierna un territorio, nunca se gobierna una estructura política. Los gobernados, con todo, son gente, hombres, individuos, colectividades. Cuando se habla de la ciudad que se gobierna, y que se gobierna sobre la base de la pañería, se da a entender que la gente obtiene su sustento, su alimentación, sus recursos y su riqueza de la industria de los paños. No es entonces la ciudad como estructura política, sino la gente, individuos o colectividad. Aquellos a los que se gobierna es a los hombres. (Foucault, 2006, p. 149)

La gubernamentalidad, a la que Foucault particulariza, es aquella que se refiere al ejercicio del poder de soberano sobre las tareas específicas de los hombres, y desde allí problematiza, el tipo de racionalidad sobre la cual se hace, es decir, la problematización de la razón gubernamental. ¿A qué tipo de racionalidad debe apelar el soberano para gobernar? Es la pregunta con la cual Foucault parte para reflexionar sobre el ejercicio de lo público. (Foucault, 2006, p. 270) dice al respecto Foucault:

... el soberano tiene una tarea específica que ninguna otra persona debe [realizar]. Ni Dios respecto de la naturaleza, ni del alma respecto del cuerpo, ni el pastor ni el padre de familia respecto de su rey o de sus hijos. Algo absolutamente específico: la acción consistente en gobernar, y cuyo modelo no encontrará ni en Dios un en la naturaleza. Este surgimiento de la especificidad del nivel y la forma de gobierno es lo que se traduce en la nueva problematización, a fines del siglo XVI, de lo que se llamaba *res pública*, cosa pública. (Foucault, 2006, p. 275)

Significa además que, justamente esa razón gubernamental se problematiza en el sentido de que esta, se conforma como un conjunto de prácticas discursivas o no discursivas, que operan en el marco de juego de lo verdadero o lo falso. (Foucault, 1999, p. 371) Por eso, se destaca en este trabajo, el hecho de identificar la racionalidad sobre la cual se sustentan las Asociaciones Público Privadas APP, con relación a modelos de “desarrollo” que se instauran bajo lógicas de racionalidades económicas, como lo es el Proyecto Conexión Pacífico 1.

Más allá de la noción de “gubernamentalidad” relacionada con el estudio de la población, el territorio y la seguridad, Foucault se dirige hacia una historia de la gubernamentalidad. Para ello, plantea que la noción de gubernamentalidad se fundamenta

en tres cuestiones: i) El conjunto formado por las instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esta forma de poder muy específica; ii) la formación de toda una serie de aparatos gubernamentales específicos y, por el otro, en el desarrollo de todo un complejo de conocimientos; iii) la gubernamentalización del estado administrativo. (Foucault, s.f. p. 219). La gubernamentalización del estado, permite justamente su continuidad, en la medida en que se implementan unas tácticas de gobierno, y con ello, la definición o redefinición de las competencias del estado, o de lo que es público o privado.

Aquí aparece entonces la importancia de la *racionalidad* como ese juego de verdad (o de falsedades) que intervienen en los discursos y en las prácticas. En efecto, la racionalidad tiene un sentido instrumental, es decir, el modo en que unos tipos de racionalidad se organizan para lograr determinados fines, para lo cual el uso de técnicas o estrategias resultan necesarias para la orientación de las diferentes prácticas. Para Foucault la práctica como tal, se define por la racionalidad de los modos de hacer u obrar de los hombres que suelen ser sistemáticos o regulares. Estas maneras de hacer, obrar, se ubican en tres ámbitos fundamentales: el ámbito del saber (las prácticas discursivas). El ámbito del poder (las relaciones entre los sujetos). Y el ámbito de la ética (las relaciones del sujeto consigo mismo). (Foucault, 1994, p. 440)

A la luz de lo expuesto, puede plantearse que, con la incorporación del Proyecto Conexión Pacífico 1 en el contexto del territorio de su área de influencia, de alguna manera se le ha otorgado, desde el estado como tal, la facultad para alterar, modificar, o transformar a los seres humanos, lo que significa, un proceso de racionalidad. En última instancia,

implica la posibilidad de tener la capacidad para el ejercicio del poder a través de la ejecución de la Conexión Pacífico 1 como un proyecto de “desarrollo”.

Desarrollo

Según lo propone Arturo Escobar, el desarrollo es definido como “la práctica de vincular conocimiento y poder desde una racionalidad completamente distinta a la racionalidad que ha existido en cada lugar” (Escobar, 2002). Esta definición hace referencia a un discurso hegemónico y patriarcal, que surgió en la segunda posguerra, con orígenes en la modernidad y el capitalismo, y se evidencia en las estrategias económicas implementadas por Occidente para rescatar de la pobreza al “tercer mundo”, es decir, Asia, África y Latinoamérica. Este discurso se difunde a través de un campo de prácticas, se materializa en intervenciones concretas de la realidad que organizan los tipos de conocimiento, las formas de poder y la producción de formas sociales (Escobar, 2007). “El desarrollo, hizo posible la creación de un vasto aparato institucional a través del cual el discurso se convirtió en una fuerza social real y efectiva transformando la realidad económica, social, cultural y política de las sociedades tercermundistas” (Escobar, 2014, p. 28). Este aparato institucional está comprendido por una amplia gama de organizaciones, que va desde el nivel internacional con instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el sistema de la ONU, hasta las agencias nacionales y locales de planificación y desarrollo.

Este discurso tiene unas prácticas institucionales que contribuyen a producir y formalizar las relaciones sociales, divisiones del trabajo y formas culturales, de esta manera el poder se ejerce por medio procesos institucionales y documentales que generan una marginación de quienes son sujetos del progreso por la existencia de un régimen determinado de representación (Escobar, 2007). Visto de esta forma, el desarrollo se concibe como un principio organizativo central de la vida social, alrededor

del cual se han creado planes, programas y proyectos que pueden devenir en estrategias de colonización y dominación.

Para Escobar (2007), el trabajo de Michel Foucault sobre la dinámica del discurso y del poder en la representación de la realidad social “ha contribuido a mostrar los mecanismos mediante los cuales un determinado orden de discurso produce unos modos permisibles de ser y pensar al tiempo que descalifica e incluso imposibilita otros” (p. 23), es en este orden de ideas donde la realidad se coloniza y esto se evidencia en la forma como ciertas representaciones se vuelven dominantes y dan forma a los modos de imaginar la realidad e interactuar con ella, tal como sucede con el desarrollo visto como un discurso.

Territorio como espacio-lugar

Desde la perspectiva de Doreen Massey, en el contexto de la globalización donde hay un espacio global de flujos, los conceptos de *espacio* y *lugar* deben ser redefinidos, en este sentido define al espacio como “producto de relaciones, una complejidad de redes, vínculos, prácticas, intercambios tanto a nivel muy íntimo (como el del hogar) como a nivel global” (Massey, 2004, p. 79). El espacio no es simplemente la suma de territorios sino una complejidad de relaciones (flujos y fronteras, territorios y vínculos) ello implica que “un lugar, un territorio, no puede ser tampoco algo simple, cerrado y coherente. Al contrario, cada lugar es un nodo abierto de relaciones, una articulación, un entramado de flujos, influencias, intercambios, etc.” (Massey, 2004, p. 79).

Si bien varias corrientes de la geografía definen el lugar como una parte del espacio al que se le otorga significado, el lugar de lo vivido, para Doreen Massey estas definiciones dotan al lugar local de un romanticismo que genera dificultades, bajo su perspectiva si el

espacio se construye a partir de relaciones, lo global y lo local se construyen mutuamente, de lo cual se desprende que: i) los lugares locales no son puramente ni productos ni víctimas de la globalización; ii) cada lugar representa una mezcla distinta, un entretreído de relaciones sociales dentro de las cuales un lugar puede tener una posición dominante, mientras que en otras relaciones tiene una posición más o menos subordinada y iii) en algunos lugares la misma globalización neoliberal es producida, coordinada y orquestada, todo lo cual quiere decir que son “lugares de poder” (Massey, 2004).

Desde una postura postestructuralista, Massey considera que la relación entre espacio y poder es también un orden, mirando al poder bajo una perspectiva relacional. Así pues, para Massey el espacio tiene tres características:

- El espacio es el producto de la existencia de una multiplicidad de relaciones, distancias, redes, enlaces e intercambios. Es un espacio relacional en tanto encuentra en la complejidad de las relaciones existentes su condición de emergencia.
- El espacio es una dimensión de la multiplicidad: sin ella no puede existir interacción y por lo tanto, espacio. Sin embargo, la pura multiplicidad sería inaprensible, el espacio tiene un efecto sobre la multiplicidad, volviéndola inteligible, es por ello que son mutuamente constitutivos.
- El espacio, en tanto es producto de una dinámica relacional, es siempre un proceso. En todo momento se encuentra definiéndose y, por lo tanto, transformándose. Contrario a la definición del espacio como algo dado e inerte (*stasis*), este es una entidad dinámica y abierta, susceptible en todo momento de fallar (*tolack*) y por lo tanto, de ser intervenida políticamente (como se citó en Velázquez, 2013, p. 67).

De esta forma, el poder opera conjugando tanto vínculos como la ausencia de ellos, lo que indica que la sociedad está compuesta por una red desigual de relaciones, por lo que cada parte de la sociedad es vista como una posición específica dentro de una compleja red de relaciones.

El conflicto

Para Alain Touraine, “la idea de conflicto ha destrozado todas las imágenes de la sociedad como un todo integrado, a tomar o a dejar en bloque” (Touraine, 2007, p. 176), en este sentido plantea que deben ser reevaluadas, tanto la noción de quienes consideran que el conflicto tiene un carácter patológico y que por tanto debe ser eliminado para acceder a la paz social y crear un bienestar individual y colectivo, como la noción de quienes consideran desde un pensamiento revolucionario que es necesaria la unidad interna de la sociedad y que en esta medida el cambio social solo puede ser producido a través de una ruptura, mediante la transformación del pasado. Touraine, considera el conflicto como:

Un elemento central de los conjuntos sociales, desde la familia al Estado y a la nación, elimina por el contrario todas las ideas del todo o nada, ya procedan de los defensores de los abusos del orden o de los fanáticos del cambio. La idea de conflicto es lo contrario de todos los planos de construcción de una ciudad ideal (Touraine, 2007, p. 176).

Bajo esta premisa, situados en la sociedad moderna occidental, los conflictos surgen en gran número, se desarrollan y emergen con independencia unos de otros, fragmentando la sociedad, a medida que se crean grupos de defensa, protesta, así mismo los conflictos

se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad, generando la acción colectiva como respuesta.

Plantea el autor que el conflicto es omnipresente y se manifiesta tanto en el individuo como en el grupo, y que todo individuo y todo grupo tropieza con obstáculos que le impiden afirmarse o defender sus intereses, “todos se encuentran situados en diferentes relaciones de poder o de dominación” (Touraine, 2007, p. 178), es por ello que la noción de conflicto es tan general que no corresponde a ningún tipo de acción, es una noción que designa, por lo tanto, un estado del sistema social y no una categoría de actores, como puede ser un movimiento social que se define por los actores que lo animan y que pretende cambiar el uso de los principales recursos de una sociedad.

Los conflictos tienden a centrarse más en el actor, no solamente en sus derechos, sino también en la manera de conseguir que se respeten, esto implica que están vinculados con una toma de conciencia personal de las amenazas que es capaz de discernir, es decir que el conflicto no es simplemente consecuencia de la dominación que otro ejerce sobre el individuo, sino que se presenta como una manifestación del rechazo de una parte del individuo por la otra parte, lo que lo convierte en sujeto (Touraine, 2007).

Ahora, Touraine (2013) especifica que en la relación sujeto-actor, y los conflictos en la sociedad se dan justamente porque estos últimos corresponden a un determinado modelo cultural y a unas formas de producción. Dice Touraine:

No existe ningún gran tipo de sociedad histórica que no haya tenido como uno de sus principales componentes un tipo de conflicto societal. Hasta podemos agregar que mientras más aumenta la historicidad de una sociedad, más profundo y más central es este conflicto, al punto de poner en entre dicho las orientaciones culturales de una sociedad (Touraine, 2013, p.182)

Esta idea la ubica Touraine en el análisis que desarrolla sobre lo postsocial y lo poshistórico, allí coloca en el centro del análisis del conflicto la contrastación de dos “formas de individualismo”. Una, la que separa al actor de la sociedad al definirlo por deseos, necesidades y métodos para alcanzar sus deseos. La segunda, el actor que busca afirmar su derecho a la autodeterminación, un individuo autónomo. El campo de las relaciones de conflicto no se da sólo por aspectos económicos, sino que obedece a los modelos culturales y las situaciones que se generan en determinado modo de producción. Al respecto nos habla Touraine:

Los adversarios sociales no pueden constituir movimientos sociales si no tienen y reconocen tener en común ciertas orientaciones culturales, como por ejemplo la creencia en el progreso mediante la racionalización del trabajo en las sociedades industriales, (...) los adversarios tienen en común creer en desafíos culturales que están por encima de la sociedad y que no entran en ella sino a través de conflictos sociales centrales que se forman en torno a dichos desafíos (Touraine, 2013, p. 183).

Capítulo 3

Implementación de las Asociaciones Público Privadas en Colombia, la creación del Programa 4G y el proyecto Conexión Vial Pacífico 1

Contexto histórico de las Asociaciones Público Privadas (APP)

Durante las últimas décadas del siglo XX, se impulsaron en América Latina grandes reformas del Estado en materia política y económica, las cuales fueron implementadas paulatinamente por los diferentes países de acuerdo con el contexto nacional, varias de ellas a manera de recomendaciones promovidas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En la década de los 70 imperaba la aplicación del modelo desarrollista de industrialización por sustitución de importaciones –propuesto por Keynes– en virtud del cual el Estado era el principal proveedor de infraestructura, bienes y servicios públicos, estaba orientado al desarrollo económico y la industrialización era el eje central de cualquier política, lo cual implicaba la necesidad de contar con un órgano estatal fortalecido.

Aunque Colombia no fue ajena a la aplicación del modelo intervencionista del Estado, es necesario precisar que este no fue el modelo imperante, en nuestro país la prestación de los servicios públicos tuvo sus inicios en la época de la Colonia cuando eran prestados exclusivamente por particulares incluso con inversión extranjera, y se consolidó en el siglo XIX con la oferta de acueducto, vías adoquinadas y alumbrado público (Pardo *et al.*, 2005, p. 67), después de que se formaran monopolios privados y mala calidad en la prestación de los servicios públicos, se generaron presiones para que fuera el propio Estado su principal proveedor, es así como fueron los municipios, los departamentos y la nación los encargados de la provisión de los servicios públicos, lo que dinamizó la participación del

Estado en la economía y restringió la incidencia de los particulares sobre asuntos considerados como naturalmente públicos, en cifras, casi la totalidad de la inversión en infraestructura (salvo en los sectores de minería, petróleo y gas) fue desarrollada por el sector público.

Este modelo entró en crisis ante la necesidad de hacer al Estado más eficiente, sumado a ello estaba la llegada de la globalización y la apertura de mercados entre otros factores; fueron situaciones que generaron presión en los países de América Latina y los llevaron a replantearse el papel que debía jugar el Estado (Shack, 2016).

La crisis propició la llegada del neoliberalismo en el que el mercado surge como principal propulsor del desarrollo, y con ello la implementación de políticas de participación de la inversión privada en la ejecución de obras de infraestructura y la prestación de servicios, relegando al Estado al cumplimiento de funciones de regulación y control sobre los agentes económicos privados (García, 2003). En la década de los 80, en el camino hacia la consumación de una economía de mercado, se presentaron en América Latina dos generaciones de reformas administrativas a las que Colombia no fue ajena, las cuales fueron realizadas bajo la lupa de los organismos multilaterales de crédito. Para Souza y Moreira (1999, como se citaron en García, 2003), los programas de la primera generación de reformas pretendían corregir graves desequilibrios fiscales y efectuar ajustes macroeconómicos. El objetivo fundamental era racionalizar los recursos financieros del Estado mediante “la eliminación de funciones gubernamentales, los cortes de gastos corrientes y de inversión, la reducción del personal, las privatizaciones, las desregulaciones y la descentralización”. Se hizo énfasis en la producción para la exportación, la apertura económica y la reducción del Estado.

Entre las medidas promovidas para superar el desempeño económico supuestamente deficiente de América Latina, se encuentra el denominado Consenso de

Washington, término que fue acuñado por Williamson en 1990 para codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales (Ocampo, 2005, p. 7). Estas propuestas concentraban su agenda en el cumplimiento de diez puntos tendientes a extender el papel de las fuerzas del mercado, a través de medidas que fueron adoptadas en las economías en desarrollo y en transición.

Algunas de las recomendaciones de política económica del Consenso de Washington estaban las siguientes: i) disciplina fiscal, en cuanto a reducir y evitar grandes déficits en las cuentas públicas; ii) focalización del gasto público en subsidios dirigidos a los más pobres –incluidos aquellos destinados a la salud primaria y a la educación escolar– y en infraestructura, descartando subsidios universales; iii) privatización de empresas públicas. Estas propuestas tenían un trasfondo fiscal porque apuntaban a racionalizar el gasto público y a reducir el efecto sobre el déficit que generaban las grandes pérdidas de las empresas públicas, que hacia fines de los años setenta tenían presencia en prácticamente toda América Latina (Morandé, 2016), las había en el área de los servicios públicos, pero se extendían también a otras áreas, como líneas aéreas, navieras, bancos, compañías de seguros, refinerías de petróleo, minas, forestales, diarios, canales de TV y distribuidoras de combustible, entre otras. Esta amplia presencia estatal presentaba tres problemas:

- Con escasas excepciones, las empresas públicas mostraban serios problemas de gestión por falencias en sus gobiernos corporativos (directivos seleccionados con criterios políticos, baja fiscalización del trabajo de los ejecutivos) y sobredotación de personal.
- Sus precios solían ser fijados por el gobierno con un criterio *social* –es decir a valores bajo el costo– generando con ello una tendencia crónica hacia las pérdidas

que debían ser cubiertas por transferencias desde el gobierno central (presionando el déficit fiscal) o, en el mejor de los casos, por endeudamiento directo con aval del Estado.

- Tenían muy pocas posibilidades de invertir para crecer e innovar, porque los recursos para ello provenían del presupuesto del gobierno central, siempre apretado, lo que llevaba a una subinversión crónica (Morandé, 2016). Por lo tanto, la propuesta de privatización contenida en el Consenso de Washington, se justificó en la medida en que ayudaba a los Estados a tener una balanza más equilibrada.

En los 90, los efectos de la implementación de estas medidas, evidenciaron la necesidad de realizar ajustes en la estructura del Estado, dando origen a lo que se conoce como la segunda generación de reformas, lo que para algunos es la continuidad de las medidas para la transformación del Estado consagradas en la primera generación. Para Souza y Moreira (1999, como se citaron en García, 2003), los nuevos planes de reforma estaban dirigidos a la búsqueda de: i) eficiencia de los servicios públicos, a ser alcanzada por la optimización de los recursos financieros vía el estímulo a la competencia administrada de los recursos humanos y financieros; ii) efectividad; iii) democratización, con el involucramiento de la comunidad en las decisiones relativas a las acciones públicas y iv) descentralización hacia las esferas subnacionales, de las responsabilidades de provisión de infraestructura y de los servicios sociales.

En esta línea, el gobierno del Reino Unido comenzó a promover la participación del capital privado para la provisión eficiente de infraestructura y servicios considerando que era un factor clave para el desarrollo y el crecimiento económico. Fue así como en la década

de los 90, el gobierno británico implementó la política denominada *Private Finance Initiative* (PFI) con la que el Estado dejó de proveer directamente para permitir la participación de la inversión privada en las actividades de suministro y desarrollo de servicios y bienes públicos y pasó a ejecutar el rol de regulador. Esta forma de obtener la financiación del sector privado se promovió para los sectores de transporte, educación, defensa, edificios públicos, entre otros, dando origen a lo que hoy conocemos como Asociación Público Privada (APP).

Por su parte, América Latina se estaba inscribiendo en un nuevo modelo económico enfocado en la apertura económica y la detracción del papel del Estado, por lo cual la vinculación del capital privado se convirtió en una tendencia; bien podría relacionarse esta tendencia con el problema de la racionalidad expuesto por Foucault, el cual se refiere a la forma de hacer las cosas, es decir, cómo se debe calificar o examinar a las personas, clasificar las cosas y los signos, entrenar a los individuos para lograr determinados fines. Dice Foucault, que la racionalidad tiene que ver con la forma como los hombres se gobiernan a sí mismos y a los otros, a través de la producción de discursos que proporcionan las razones y los principios para hacer las cosas. De este modo, se establecen dominios en los que la práctica de lo verdadero y lo falso pueden darse de manera ordenada en la conducción de los hombres. En este sentido, es entender el conjunto de prácticas singulares, para hacer comprensible los diferentes regímenes de "jurisdicción", en términos de la gobernabilidad política, y la "veracidad": como forma de saber o de conocimiento. (Foucault, s.f, p. 230). Esta racionalidad se operativiza con la incorporación de nuevas prácticas de gobierno, las cuales se materializan en nuevas instituciones, modificaciones, normas, que adquieren una sistematicidad y que representan un cambio importante en la forma tradicional del Estado, bajo esta racionalidad, las APP se incorporaron en América Latina como un dispositivo de gobierno proveniente de la ola reformista.

Colombia no fue ajena a la ola reformista, el país se encontraba sumido en fuertes tensiones que reclamaban un cambio político inmediato: de un lado el crecimiento del narcotráfico con los males que le son propios, una fuerte crisis política ocasionada por las precarias posibilidades de participación política de tendencias distintas a las del bipartidismo y, además, una intensificación del conflicto armado con participación de guerrillas, el Estado y grupos paramilitares. Es en este contexto donde se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente, y se expide la Constitución Política de 1991 con la que el país adopta el modelo de Estado social de derecho.

La adopción de este modelo tuvo grandes implicaciones en los aspectos políticos, sociales y económicos para el país y especialmente para el Estado, pues significó el fortalecimiento de la democracia dentro de un contexto de pluralismo, participación y respeto a la dignidad humana; el establecimiento de controles a la actuación de las autoridades y la prevención del abuso de poder, situaciones que se presentaban en el anterior Estado de derecho, es así como se incorporan al ordenamiento jurídico colombiano los denominados derechos colectivos o económicos, sociales y culturales y se incluyeron mecanismos para asegurar su protección, por tanto, el Estado, en lugar de limitarse a reconocer los tradicionalmente llamados derechos civiles y políticos, debe garantizar la protección de todos los derechos consagrados constitucionalmente (Defensoría del Pueblo, 2013).

La promulgación de la nueva Constitución Política de 1991, significó un cambio relevante en las reglas de juego y en los patrones de inversión del sector privado en diversos temas, se abrió la puerta para la entrada de nuevos actores al ejercicio del poder, el cual no obedece exclusivamente al campo jurídico, este se extiende a mecanismos de poder, a procedimientos de poder, que deben ser considerarlos como técnicas (Castro, 2011, p. 524) es decir, como procedimientos que han sido inventados, perfeccionados y

que se desarrollan sin cesar para la consecución de los fines propuestos, en este caso la adecuación de los medios para propiciar la participación del capital privado en la provisión de infraestructura y la prestación de servicios públicos.

Los servicios públicos en Colombia están consagrados en artículo 363 de la Constitución Política, el cual los definió de la siguiente manera:

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

A partir de esta regulación, se abrió la posibilidad de que los agentes privados ofrecieran la prestación de los servicios públicos, para Valencia (2006) esta actividad está asociada a otros derechos que les sirven de base, como el derecho económico a la competencia de todos los ciudadanos, a la libertad económica, a la propiedad privada, a la libertad de iniciativa privada y a evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado; es así como el mercado de bienes y servicios en Colombia, a pesar de que goza de amplia competitividad, en todo caso está sometido a la dirección, coordinación y control del Estado, una medida que como se ha dicho hace parte de la racionalidad aplicada.

Con posterioridad a la Constitución del 91, y en línea con la tendencia expuesta, se expedieron normas sectoriales como la *Ley de transporte* (Ley 105 de 1993), la *Ley eléctrica* (Ley 143 de 1994), la *Ley de servicios públicos domiciliarios* (Ley 142 de 1994) y además se crearon las instituciones de regulación y control requeridas para estas nuevas condiciones (Fainboim Yaker y Rodríguez Restrepo, 2000, p. 7), estas actuaciones se pueden considerar como las técnicas, es decir los medios empleados para determinar las reglas de la participación privada en cada uno de estos sectores, que es lo que corresponde a la estrategia o a los fines que se pretendió implementar. A continuación (**figura 7**) se muestra la participación privada en el PIB entre 1987 a 1997, gracias a la inversión realizada en los diferentes sectores de la infraestructura, en la cual se evidencia un incremento en la participación de capital privado especialmente en algunos sectores, lo cual se impulsó a partir de la expedición de las normas sectoriales que permitieron a los particulares la prestación de servicios públicos en competencia inclusive con el sector público.

Figura 7
Inversión sectorial en infraestructura

INVERSIÓN SECTORIAL EN INFRAESTRUCTURA (en % del PIB)											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 e
Transporte /1	1.31	1.12	1.01	0.92	0.80	0.89	1.14	0.92	1.26	0.97	0.88
Privado								0.05	0.16	0.22	0.28
Público	1.31	1.12	1.01	0.92	0.80	0.89	1.14	0.87	1.10	0.75	0.60
Energía	1.08	1.00	0.94	0.85	0.91	1.05	0.97	1.21	1.43	2.57	2.73
Privado					0.11	0.11	0.09	0.29	0.60	1.08	1.17
Público	1.08	1.00	0.94	0.85	0.80	0.95	0.87	0.92	0.83	1.49	1.57
Telecomunicaciones	0.45	0.48	0.50	0.45	0.76	0.63	0.72	0.71	1.11	0.84	1.39
Privado					0.02	0.01	0.03	0.09	0.51	0.46	0.71
Público	0.45	0.48	0.50	0.45	0.74	0.63	0.69	0.62	0.60	0.38	0.67
Minería	1.08	0.91	0.85	0.82	1.29	1.85	2.30	2.15	2.58	3.04	2.89
Privado	0.20	0.25	0.25	0.23	0.81	1.06	1.09	1.33	1.50	1.80	1.52
Público	0.89	0.66	0.60	0.58	0.47	0.79	1.21	0.82	1.08	1.25	1.37
Total Infraestructura	3.93	3.51	3.30	3.03	3.76	4.42	5.13	4.99	6.39	7.43	7.89
Privado	0.20	0.25	0.25	0.23	0.94	1.17	1.22	1.76	2.77	3.56	3.68
Público	3.73	3.26	3.05	2.80	2.81	3.25	3.91	3.23	3.62	3.87	4.21

Nota: Transporte incluye vías, ferrocarriles, puertos y aeropuertos. Energía incluye electricidad y gas.

Incorporación del modelo de Asociación Público Privada (APP) en Colombia

Con un nuevo marco constitucional de apertura, en 1996 Colombia suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) dos empréstitos para financiar el *Programa de apoyo al proceso de privatización en infraestructura* y posteriormente el *Proyecto de asistencia técnica para la reforma regulatoria* (DNP, 2019) liderados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), esto con el fin de concretar el modelo de participación privada en infraestructura para el país, modelo que pretende establecer las condiciones para atraer actores privados con capacidad de financiamiento de proyectos, así como de innovación, para mejorar las eficiencias en la prestación de los servicios asociados a la infraestructura de uso público.

En el marco de la racionalidad mencionada, y como resultado de ese trabajo conjunto con la banca multilateral, sumado a la necesidad de satisfacer diferentes requerimientos en infraestructura y cumplir en su momento con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en el 2012, con la expedición de la Ley 1508, se incorporó legalmente el modelo de las APP como una nueva forma para contratar la provisión de infraestructura y sus servicios asociados en Colombia.

La noción de relaciones de poder, juega un papel en el sentido de que las APP, pueden ser analizadas como dispositivos de poder. Para Foucault, una sociedad está configurada por relaciones de poder. “Vivir en sociedad es actuar sobre las acciones de los demás” (Foucault, 1994, p. 239) por lo que es importante saber qué es lo que hace sólidas las relaciones sociales. Entre los aspectos a tener en cuenta para este análisis se encuentran, los sistemas de diferenciación (diferencias culturales, lingüísticas, de conocimiento etc.); los objetivos perseguidos por aquellos que actúan por la acción de otros

(mantenimiento de privilegios, acumulación de ganancias, implementación de la autoridad legal, ejercicio de una función o un comercio); Los dispositivos o modalidades instrumentales: (el poder ejercido por la amenaza de las armas, por los efectos del habla, por disparidades económicas, por mecanismos de control más o menos complejos, por sistemas de vigilancia, con o sin archivos, según reglas explícitas o no explícitas, permanentes o modificables, con o sin dispositivos materiales, etc.); Formas de institucionalización: pueden mezclar disposiciones tradicionales, estructuras legales, fenómenos habituales o de moda (como se ve en las relaciones de poder que atraviesan la institución de la familia); Los grados de racionalización: porque la implementación de las relaciones de poder como una acción en un campo de posibilidad puede ser más o menos elaborada de acuerdo con la efectividad de los instrumentos y la exactitud del resultado. (Foucault, 1994, p. 240)

De modo concreto, para Foucault, un dispositivo de poder es una estrategia específica que constituye o configura el mantenimiento de las relaciones de poder, es decir, los modos de acción sobre las acciones de los otros. (Foucault, 1994, p. 241) Así las cosas, la implementación del modelo APP se incorporó en nuestro ordenamiento jurídico como un dispositivo que articulará una serie de prácticas o actuaciones dentro del aparato del Estado que permitirán su aplicación.

Entre las prácticas realizadas por el Gobierno Nacional para que el modelo contara con las condiciones necesarias para su implementación, se expidieron diferentes decretos reglamentarios de la norma citada, documentos CONPES, se realizó el fortalecimiento de entidades públicas como la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)⁷ y la Financiera de

⁷ La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), tiene por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación

Desarrollo Nacional (FDN); así mismo se debieron introducir modificaciones a normas complementarias, como la *Ley de infraestructura*, para procurar la viabilidad de los proyectos.

Como antecedente normativo de la Ley 1508 de 2012, en Colombia se tenía el Decreto 4533 de 2008, por medio del cual se reglamentaron las iniciativas privadas de que trata el parágrafo 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Este decreto regulaba el procedimiento para la presentación, evaluación y selección de ofertas de iniciativa privada para los estudios, diseños, construcción, mantenimiento y operación de obras públicas por concesión, sin embargo, el mismo fue derogado por el Decreto 734 de 2012, ahora bien la Ley 1508 de 2012 amplió el panorama para la inversión privada en infraestructura y reguló aspectos no contenidos en el Decreto 4533.

Si bien es cierto que en Colombia se venían ejecutando proyectos de Concesión, incluso antes de la vigencia de la Ley 80 de 1993 (*Estatuto General de Contratación Pública en Colombia*), fue por medio de la Ley 1508 de 2012, que incorporó nuevas reglas de juego para incentivar la participación del sector privado en los proyectos de infraestructura, esta norma en su artículo 1 define las APP de la siguiente manera:

Son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de

Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes.

pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

En este sentido, a través del programa de participación privada en infraestructura, el DNP ha promovido la aplicación del modelo, tanto en entidades del nivel central de la administración como en las del territorial; considerando que la gestión del sector privado en los proyectos por la vía de las APP puede implicar aspectos como la inversión, el financiamiento, construcción, operación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura; ello con el fin de mejorar las eficiencias en la prestación de los servicios asociados en sectores como transporte (vías, puertos, aeropuertos, transporte urbano), energía, gas, comunicaciones, agua potable y saneamiento básico; y en sectores de desarrollo social tales como salud, educación, renovación urbana, desarrollo rural, establecimientos públicos, entre otros.

Las APP han venido en expansión en diferentes países del mundo, su incorporación, especialmente en Latinoamérica, obedece en gran medida a la racionalidad propia de las recomendaciones y orientaciones de organismos multilaterales de crédito, tal y como sucedió en el caso colombiano. Son muchos los argumentos a favor de la aplicación de esta medida, entre ellos se encuentran los siguientes:

- Criterio de eficiencia, por la posibilidad de vincular la capacidad del sector privado para hacer grandes inversiones de alta calidad en infraestructura.
- La inversión del sector privado puede reducir la necesidad de que el Estado realice aportes de recursos públicos, y en caso de requerirlos, en lugar de construir la infraestructura con capital público por adelantado, las APP utilizan cuotas anuales de los presupuestos públicos, o las tarifas de los usuarios para pagar la infraestructura, de esta manera, los gobiernos no necesitan tomar préstamos

directamente, en este sentido los costos de los proyectos serán diferidos durante la vigencia del contrato, y se pagarán por los gobiernos o serán absorbidos por los pagos de los usuarios.

- Las APP ofrecen una forma menos riesgosa de invertir para el sector privado, ya que garantizan un ingreso por un largo período de tiempo, que normalmente es financiado en gran parte por el Estado, entre otros.

Si bien las APP se implementaron en Colombia a partir de la expedición de la Ley 1508 de 2012 con base en las ventajas que implica el modelo, su aplicación generó nuevas dinámicas y prácticas dentro del aparato del Estado, tanto a nivel nacional como departamental, dinámicas que merecen un análisis crítico de la figura que permita evidenciar si este modelo es la respuesta a las necesidades que justificaron su implementación. Como parte de esa serie de prácticas e instrumentos de poder que dan forma a la aplicación de las APP, en Colombia se han expedido, entre otras, las siguientes leyes y decretos que permiten su aplicación (**figura 8**).

Figura 8

Listado de normas relacionadas con las APP en Colombia

Nro.	Documento	Descripción
1	Ley 448 de 1998	Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.
2	Ley 1508 de 2012	Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.
3	Decreto 1082 de 2015	Reglamenta Ley 1508 de 2012, compila los decretos reglamentarios de APPs.
4	Decreto 1068 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Reglamenta la Ley 1508 de 2012.
5	Ley 1882 de 2018	por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones..
6	Ley 1682 de 2013	Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.
7	Ley 1955 de 2019	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Fuente: Minhacienda (2020).

Entre las principales acciones aplicadas en Colombia como prácticas de gobierno para la ejecución del dispositivo de las APP, se lanzó el programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales, cuyas características e implicaciones se siguen articulando en red con otras prácticas.

El programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales 4G

Con el marco jurídico claro y las entidades gubernamentales adecuadas, el Gobierno Nacional a través de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), realizó el lanzamiento del programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G), que fue catalogado como el más ambicioso y revolucionario en la infraestructura del país y Latinoamérica, y que consiste en la ejecución de cuarenta proyectos para la rehabilitación de más de 7.000 km de vías, la construcción de dobles calzadas, puentes y túneles para la generación de la infraestructura necesaria para la conexión y el crecimiento productivo del país, entre los principales beneficios del programa se encuentra el ahorro en tiempos de viaje, la reducción de costos operacionales vehiculares y la generación de empleos, entre otros, así las cosas se fueron ejecutando más prácticas de gobierno para concretar el dispositivo de las APP.

En Colombia se ha clasificado la evolución de los contratos de concesión a partir de generaciones de concesiones viales, las cuales constituyen paquetes de contratos que comparten características similares y que han sido objeto de mejoras con el paso del tiempo gracias a la maduración de los proyectos. Con la implementación del modelo APP, se crea una nueva generación de concesiones, denominada Cuarta Generación de Concesiones

Viales o Vías 4G, esto debido a que la nueva normativa implica la incorporación de reglas de juego diferentes a las que se aplicaban de manera tradicional en cuanto a la modalidad de pago, la gestión de riesgos, los plazos de los contratos, entre otras características. De este modo, las generaciones de concesiones viales que han precedido a la cuarta generación se han clasificado como se expone en la figura 9.

Figura 9
Generaciones de concesiones viales en Colombia



Fuente: Tomado de Bueno y Durán (2021).

Mediante el CONPES 3760 de 2013, se fijaron los lineamientos de política del programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G), cuyo propósito está dirigido a 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, los lineamientos definidos en el CONPES 3760 se emitieron en varios aspectos relevantes como el financiamiento, la gestión de los riesgos, el manejo de temas ambientales y sociales, la consulta previa, entre otros asuntos que fueron incorporados en las minutas de los contratos y en la estructuración de los proyectos ya fueran de iniciativa privada o pública, así mismo en la fijación de procedimientos y reglamentos expedidos por diferentes entidades nacionales, consolidando de este modo una red de prácticas de gobierno en torno a las APP.

Como antecedentes del CONPES 3760 de 2013, se había expedido el CONPES 3413 de 2006, en el cual se declaró de importancia estratégica un programa de concesiones viales que incluía el desarrollo de once proyectos carreteros, en el cual se le solicitó al Instituto Nacional de Concesiones (INCO, hoy ANI), desarrollar la estructuración de los proyectos y de los respectivos procesos precontractuales, entre ellos la doble calzada Valle de Aburrá-Puerto Berrío y la doble calzada Primavera-Sabaneta, cuyos alcances pretendían mejorar la conexión vial del departamento de Antioquia con los principales corredores de comercio exterior.

Bajo esta línea, el Gobierno Nacional, el departamento de Antioquia y el municipio de Medellín adelantaron la estructuración de estos proyectos, para lo cual se consolidó una iniciativa de mayor alcance denominada proyecto Autopistas de la Montaña, declarado de importancia estratégica mediante el CONPES 3612 de 2009, este pretendía mejorar la conexión del departamento de Antioquia con el centro del país, el Magdalena Medio, el Eje Cafetero, la costa Pacífica y la costa Atlántica, para optimizar el transporte y facilitar el

comercio exterior, así como los flujos de productos y mercancías con destino al mercado nacional.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para todos* consideró la infraestructura de transporte como una locomotora estratégica de crecimiento, que genera empleo, dinamiza la economía, aumenta la productividad, fortalece la competitividad en los mercados internacionales, mejora la disponibilidad, calidad y precio de los bienes y servicios, disminuye los costos de transporte y genera un impacto social y regional. Así mismo, definió elementos de política de transporte orientados a procesos integrales de planificación y al desarrollo de programas que respondan a las apuestas productivas y sectoriales mediante la integración regional y la adopción de nuevos y mejores mecanismos de financiación, es así como mediante el CONPES 3770 de 2013 el proyecto Autopistas para la Prosperidad se incorporó al Programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G).

El programa Autopistas para la Prosperidad

Este proyecto fue diseñado con el fin de comunicar grandes centros de producción con los mayores centros de consumo y con los principales puertos del país descongestionando el corredor del Magdalena para canalizar el flujo de carga proveniente del centro y suroccidente del país hacia la costa del Caribe colombiano pasando por Antioquia. Es por ello que, continuando con el trabajo interinstitucional, el Gobierno Nacional, el departamento de Antioquia y el municipio de Medellín suscribieron un convenio de cooperación para establecer el alcance definitivo del proyecto Autopistas de la Montaña y su estructura de financiación, bajo esta línea, el entonces INCO (ahora ANI), suscribió un convenio interadministrativo con Interconexión Eléctrica ISA, para:

La elaboración de los estudios en etapa de evaluación y, bajo el esquema de concesión, la posterior entrega del corredor vial a ISA para la realización de los diseños Fase III, la programación, la construcción de las obras, la financiación, la gestión predial, la operación, el mantenimiento, la conservación y la explotación comercial del proyecto.

Del mismo modo, el CONPES 3770 de 2013 determinó que la ANI adquiriría la obligación de “realizar la revisión de los estudios etapa de evaluación”, para determinar la viabilidad o no del proyecto, de acuerdo con los resultados presentados en los estudios y diseños de ISA.

La ANI decidió no continuar con el convenio interadministrativo, razón por la cual este se terminó por mutuo acuerdo entre las partes, y de este modo la agencia adquirió los estudios y diseños del proyecto a ISA y adelantó los procesos de estructuración financiera y técnica del proyecto Autopistas de la Prosperidad, tomando como base el proyecto Autopistas de la Montaña, incorporando otras consideraciones técnicas conforme a las políticas de la Cuarta Generación de Concesiones Viales. La decisión de la ANI estuvo fundada en un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, conforme al cual ISA no podría ejecutar los proyectos estructurados.

Figura 10
Proyecto Autopistas para la Prosperidad



Fuente: tomado de CONPES 3770 de 2013.

El proyecto Autopistas para la Prosperidad se configuró en varios proyectos de concesión divididos en dos grupos para facilitar su ejecución. A continuación se presentan con los corredores viales incluidos en el proyecto con sus respectivos grupos (**figuras 11 y 12**).

Figura 11
Grupo I. Autopistas para la Prosperidad

Conexión Eje Cafetero y Río Magdalena		
Proyecto	Departamentos	Longitud (Km) ²⁰
1 Concesión Autopista Conexión Norte	Antioquia	145,00
2 Concesión Autopista al Río Magdalena 2	Antioquia - Santander	144,00
3 Concesión Autopista Conexión Pacífico 1	Antioquia	49,70
4 Concesión Autopista Conexión Pacífico 2	Antioquia	97,70
5 Concesión Autopista Conexión Pacífico 3	Antioquia - Caldas - Risaralda	142,00

Fuente: tomado de CONPES 3770 de 2013.

Figura 12*Grupo II. Autopistas para la Prosperidad*

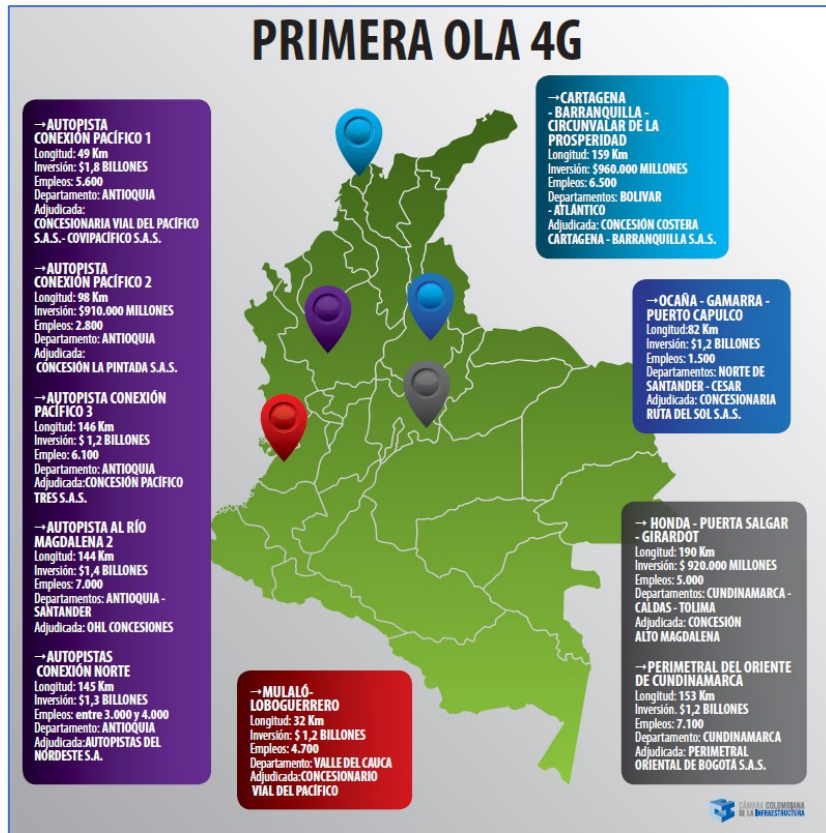
	Proyecto	Departamentos	Longitud (Km) ²⁹
1	Concesión Autopista al Mar 1	Antioquia	185,24
2	Concesión Autopista al Mar 2	Antioquia	136,68
3	Concesión Autopista Río Magdalena 1	Antioquia	149,60
4	Concesión Caucasia – Donmatías	Antioquia	209,00

Fuente: tomado de CONPES 3770 de 2013.

De este modo, el proyecto Autopistas para la Prosperidad como parte del Programa 4G fue objeto de la estructura de financiación y demás parámetros aplicables a este tipo de vías incluyendo las disposiciones de la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, es así como se configura y fortalece el esquema de prácticas de gobierno para la implementación del modelo APP.

Debido a la complejidad y amplitud del Programa 4G, la ANI comenzó su ejecución por grupos de corredores viales denominados *o/as*, priorizando los proyectos estructurados desde el sector público; también se denominó en el sector de infraestructura como *cuarta o/a* a un grupo de proyectos estructurados por particulares a modo de iniciativas privadas, cumpliendo con los estándares 4G. Los grupos de proyectos se conformaron tal como lo muestra las **figuras 13 a 15**.

Figura 13
Primera ola de concesiones 4G



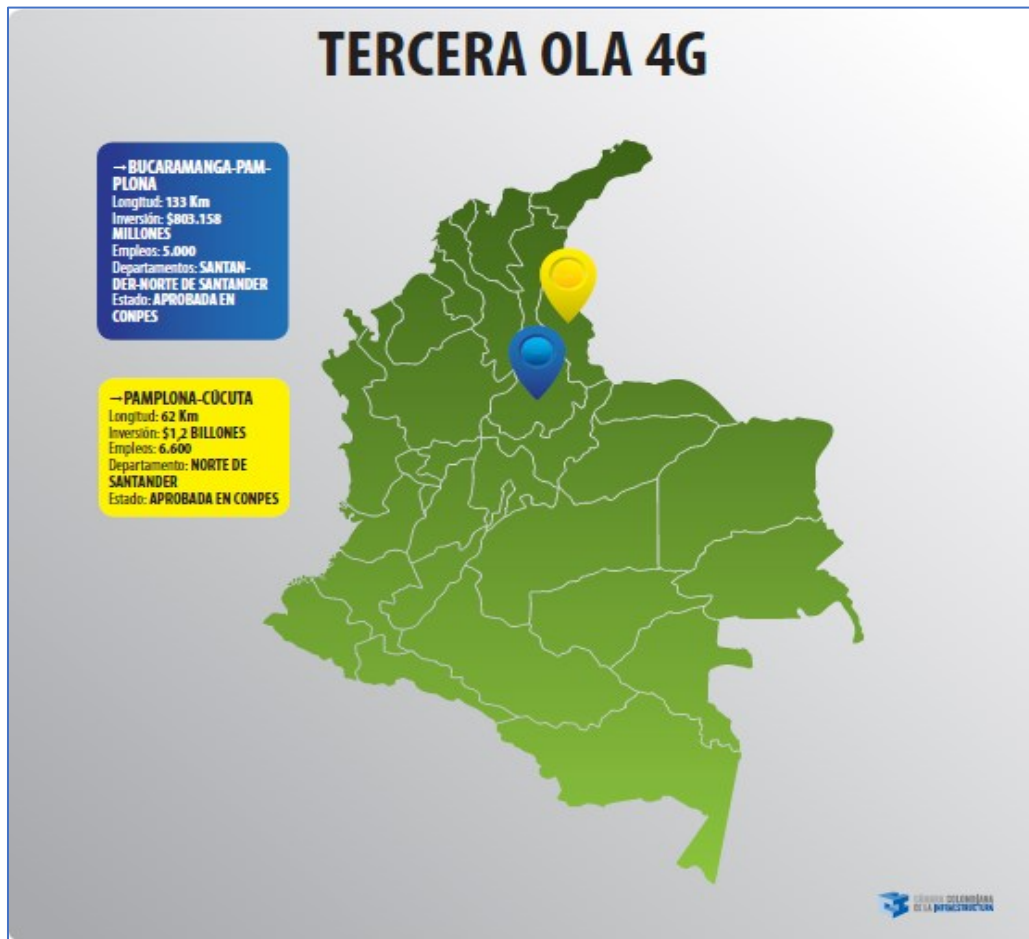
Tomado de: Cámara Colombiana de la Infraestructura

Figura 14
Segunda ola de concesiones 4G



Tomado de: Cámara Colombiana de la Infraestructura

Figura 15
Tercera ola de concesiones 4G



Tomado de: Cámara Colombiana de la Infraestructura

El proyecto Autopista Conexión Pacífico 1 y su implementación en el Suroeste antioqueño

El proyecto Conexión Vial Pacífico 1 se ubica en la subregión del Suroeste antioqueño, en conjunto con las concesiones Autopista Conexión Pacífico 2 y 3, tiene como objeto conectar los centros de insumos y producción del norte del país en Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre y Antioquia con la zona cafetera, el Valle del Cauca y el

Pacífico, para fomentar el intercambio comercial al interior del país y con el exterior para convertirse en uno de los corredores más importantes (ANI, 2019).

Figura 16
Planta general Conexión Pacífico 1



Fuente. Covipacífico (2022).

El proyecto tiene influencia directa en los municipios de Amagá, Titiribí, Venecia y Caldas, y comprende la construcción de 32,2 km de vía nueva, más 18 km de mantenimiento a la vía existente, para un total de 50,2 km de vía concesionada, adicionalmente contempla la construcción de dos túneles dobles, 67 puentes y tres intercambios viales de tipo desnivel en Camilo C, Titiribí y Sinifaná (Covipacífico, 2022).

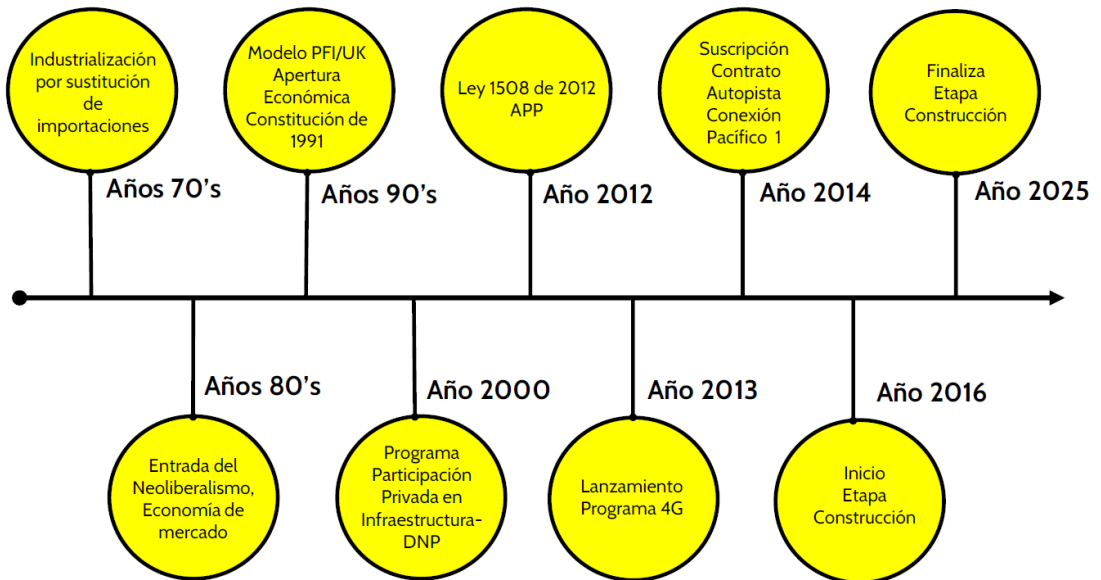
De acuerdo con los estudios realizados en su estructuración, el proyecto aportará los siguientes beneficios, entre otros inherentes a la naturaleza de los proyectos 4G:

- Generar gran demanda de bienes y servicios asociados con el desarrollo vial y de turismo.
- Mejorar la movilidad para el transporte, de usuarios y carga, desde y hacia la ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia con el Eje Cafetero y el suroccidente del país, además de tener acceso al puerto de Buenaventura.
- Ahorrar más del 25 % de tiempo de transporte desde Medellín-La Pintada con respecto a la situación actual.
- Generar más de 10.500 empleos durante la etapa de construcción: 6.300 empleos directos y 4.200 empleos indirectos.
- Incrementar la inversión, el comercio intrarregional, las posibilidades de desarrollo y la competitividad internacional.
- Mejorar la seguridad vial por las buenas especificaciones técnicas (ANI, 2019).

A junio de 2022, el proyecto tiene un avance de ejecución de obra del 88 %, lo que quiere decir que está en un 16 % por encima del plan de obra aprobado por la ANI, razón por la cual se cuenta con un avance significativo, respecto del cual es posible analizar las implicaciones de la ejecución del proyecto en el espacio-lugar intervenido y en sus áreas de influencia directa pues, debido al porcentaje de avance de obra, las intervenciones en los territorios y en la vida de la población son evidentes, siendo necesario contrastar los beneficios perseguidos con el proyecto con los efectos negativos que este genera, de manera especial en los territorios definidos dentro de la delimitación espacial del presente

proyecto, esto es: el corregimiento Camilo C en Amagá y el corregimiento de Bolombolo en el Municipio de Venecia.

Figura 17
Génesis del proyecto Conexión Pacífico 1



Por su parte la **figura 17**, presenta una línea de tiempo que muestra un hilo conductor entre las principales acciones, programas, tendencias, normas y modelos contractuales aplicados en Colombia para la consolidación del modelo APP, bajo los cuales se ejecuta el proyecto Pacífico 1 como parte del programa de cuarta generación de concesiones, cuyos lineamientos relevantes se materializan en el contrato de concesión

bajo el esquema APP donde se fijan las condiciones para la incorporación del capital privado al proyecto, la gestión de riesgos, la gestión social, predial y ambiental, y que consta de una parte general y una parte especial diseñados como minuta estándar para los proyectos 4G, resultan evidentes las prácticas gubernamentales por medio las cuales se han ejercido relaciones de poder.

Capítulo 4

La implementación del proyecto Pacífico 1 y sus implicaciones en el territorio

Durante el proceso de estructuración del Programa 4G y por consiguiente de los proyectos que lo conforman, la ANI realizó los análisis, estudios y diseños desde los componentes jurídicos, técnicos, financieros y de gestión de riesgos que de conformidad con la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, se requieren para el desarrollo de un proyecto bajo la modalidad de APP. Sin embargo, durante la ejecución de los proyectos, se ha notado la presencia de conflictos y tensiones en los territorios, los cuales indican que el modelo APP es imperfecto y que pese a las prácticas institucionales que se han evidenciado en el presente trabajo, este modelo requiere ajustes de fondo que permitan prevenir, resolver y gestionar de forma más eficiente los impactos negativos en los territorios, muchos de los cuales se generan por la racionalidad de garantizar la inversión privada sobre los intereses sociales y colectivos de la comunidad.

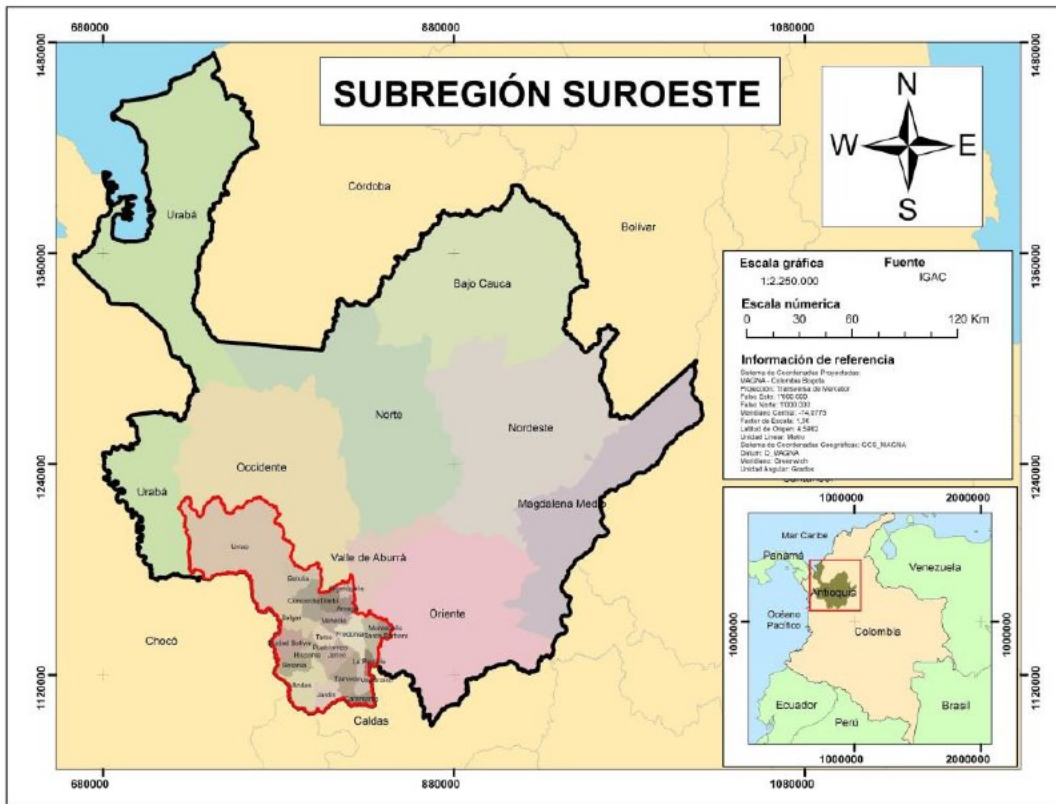
A continuación se realizará una descripción de los principales conflictos identificados en el espacio delimitado como objeto de análisis para este trabajo, muchos de los cuales

también se presentan en otros proyectos de cuarta generación, debido a que conservan identidad en cuanto a la racionalidad bajo la cual se abordó su estructuración y gestión.

Caracterización del Suroeste antioqueño

Esta subregión se encuentra ubicada en la parte oeste del departamento, limita con las subregiones de Valle de Aburrá (norte), Oriente (oriente), al occidente con Urabá y el departamento del Chocó y con los departamentos de Risaralda y Caldas al sur, y está compuesta por 23 municipios: Amagá, Andes, Angelópolis, Betania, Betulia, Caramanta, Ciudad Bolívar, Concordia, Fredonia, Hispania, Jardín, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Salgar, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Titiribí, Urao, Valparaíso y Venecia. Se ubica también entre las vertientes de las cordilleras Occidental y Central, que conforman el cañón del río Cauca y las cuencas del río San Juan y de la quebrada Sinifaná. Cuenta con cuatro zonas (Cartama, Sinifaná, Penderisco y San Juan), tiene una extensión total de 6.733 km² (10,5 % del área departamental), de la cual, más del 40 % son bosques y áreas seminaturales (Gobernación de Antioquia, 2020).

Figura 18
 Mapa del Suroeste antioqueño



Fuente: Universidad de Antioquia (2021).

Para 2019, presentó una población proyectada, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018) realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de 367.467 habitantes, lo que corresponde al 5,6 % de la población total de Antioquia, distribuida en 184.350 hombres (50,2 %) y 183.117 mujeres (49,8 %). Esta población se encuentra ubicada en un 47,0 % en la parte urbana y el 53,0 % en la rural. Conforme al índice de importancia económica municipal del DANE, para 2018 fue de COP 5.283 miles de millones a precios corrientes. Teniendo una participación en el valor agregado departamental del 4,1 %. De las ramas de actividad económica que aportaron en esta dinámica, se encontraron agricultura (29,9 %), el comercio (12,0 %), las

actividades inmobiliarias (9,4 %) y las manufactura (8,5 %). De estas participaciones, el sector agrícola de esta subregión junto con los del Norte, Occidente, Urabá fueron los de mayor participación, se evidencian entonces cuáles son las actividades que son desarrolladas de manera predominante. De las actividades agrícolas a las que se dedica el Suroeste, se encuentran las subramas: otros productos agrícolas (42,6 %), productos de café (37,1 %) y animales vivos y productos animales (20,1 %) (Gobernación de Antioquia, 2020).

En este contexto subregional, se ubica el tramo de la concesión Pacífico 1 que va a ser objeto de análisis y referencia, el cual corresponde al trayecto comprendido entre el corregimiento Camilo C del municipio de Amagá y el corregimiento de Bolombolo del municipio de Venecia.

A continuación, en las **figuras 19, 20 y 21** se presenta el mapa del corregimiento de Camilo C. Se pueden apreciar las transformaciones que ha tenido el territorio entre el 2012 y el 2022. En igual sentido, en las **figuras 22, 23 y 24** se presenta el mapa del corregimiento de Bolombolo, en ellas se pueden apreciar las transformaciones que ha tenido el territorio entre el 2016 y el 2022. Es preciso aclarar que algunas de las transformaciones que se pueden apreciar son generadas por el proyecto Pacífico 1 como se evidenciará más adelante, sin embargo, confluyen otras que ocurren debido a fenómenos distintos que también tienen presencia en el espacio y que generan grandes retos de gestión para todos los actores que confluyen en el territorio, las cuales no son objeto de análisis en el presente trabajo, pero que deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar el territorio.

Caracterización del corregimiento Camilo C, Amagá

Camilo C también conocido como Camilo Cé, es un corregimiento del municipio de Amagá, este centro poblado recibió su nombre en honor al ingeniero Camilo C. Restrepo fundador del Ferrocarril de Amagá, en este lugar se ubicó la estación Camilo C de este ferrocarril que en la actualidad es uno de sus atractivos turísticos, cuenta con una población aproximada de 44.706 habitantes, tiene un alto potencial para minerales energéticos, con dedicación de base agrícola para el cultivo de café y árboles frutales. Este centro poblado se encuentra altamente impactado por la ejecución de Pacífico 1, además de ser objeto de los efectos inmediatos a la ejecución de un proyecto 4G para un territorio rural, el impacto más significativo es la fragmentación del territorio, el trazado de la vía lo cruzó por el centro y generó una gran división territorial que alteró las prácticas sociales, culturales y económicas de la comunidad, el espacio se encuentra dividido en tres segmentos, lo que hoy genera la movilización social como muestra de resistencia a la imposición de un trazado vial que rompe las dinámicas de la población, conflicto que será ampliado más adelante.

Figura 19

Corregimiento Camilo C año 2012. Sin proyecto



Nota: cortesía de la Secretaría de Infraestructura Física de la Gobernación de Antioquia

Figura 20

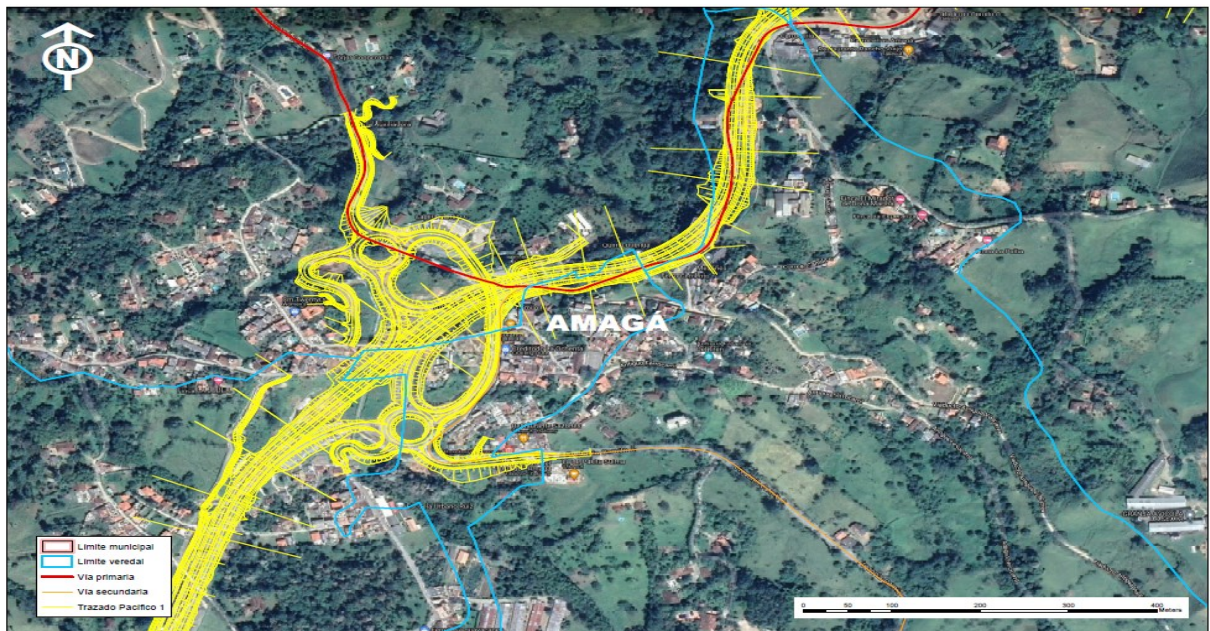
Corregimiento Camilo C año 2022. Con proyecto



Nota: cortesía de la Secretaría de Infraestructura Física de la Gobernación de Antioquia

Figura 21

Corregimiento Camilo C año 2022 con trazado de Pacífico 1



Nota: cortesía de la Secretaría de Infraestructura Física de la Gobernación de Antioquia

Caracterización del corregimiento de Bolombolo, Venecia

Bolombolo es un corregimiento del municipio de Venecia, erigido en 1934, su nombre viene del cacique Bolombolo que habitó el lugar, tiene una extensión de 57,39 km, está situado entre 550 y 900 msnm, su población se calcula en 3.000 habitantes, entre sus actividades económicas se encuentran la agricultura con cultivos de maracuyá y de cítricos, la ganadería, la minería y la pesca artesanal por su ubicación a orillas del río Cauca que también le sirve como atractivo turístico. También tiene la estación Tulio Ospina que perteneció al Ferrocarril de Antioquia que fue la estación principal para el transporte de ganado, carbón y productos de la zona. Se destaca por su comercio derivado del tráfico de vehículos que circulan por el territorio, ya que es vía de paso para todos los municipios del Suroeste, Occidente, Urabá y del sur del país (Municipio de Venecia, 2022).

Este lugar se encuentra afectado con la ejecución de Pacífico 1, de manera especial porque el trazado de la vía saca a los vehículos de circulación por el centro poblado, esto implica un cambio en las dinámicas sociales, culturales y económicas que dependen del comercio dinamizado por la presencia de visitantes y turistas que transitan por el territorio, además de ser susceptible a los cambios que cualquier proyecto 4G genera en su área de influencia, para algunos habitantes y comerciantes la principal preocupación es que Bolombolo se convierta en un pueblo fantasma, pues dejaría de ser un lugar de paso, este conflicto será abordado más adelante.

Figura 22
Corregimiento Bolombolo año 2016. Sin proyecto



Nota: cortesía de la Secretaría de Infraestructura Física de la Gobernación de Antioquia

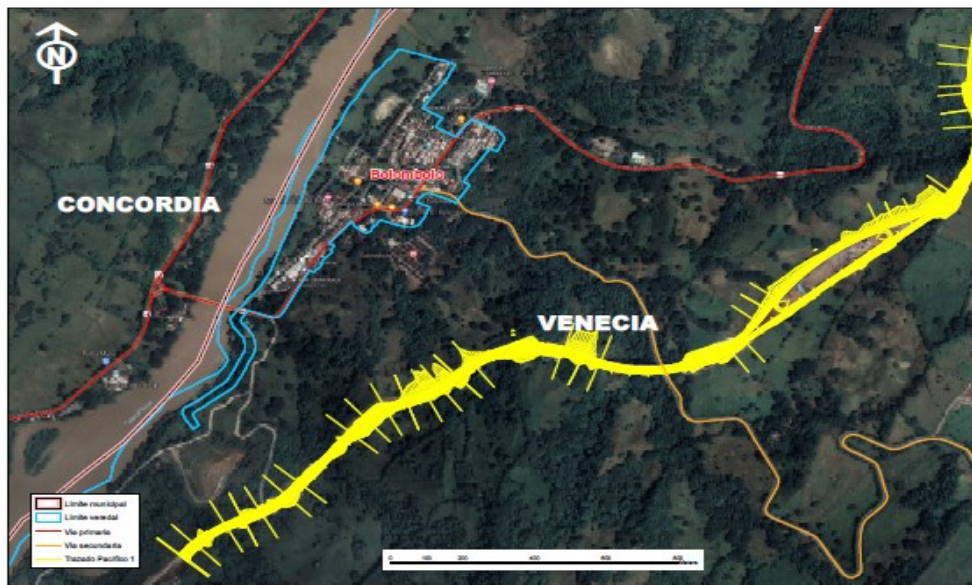
Figura 23
Corregimiento Bolombolo año 2016. Con proyecto



Nota: cortesía de la Secretaría de Infraestructura Física de la Gobernación de Antioquia

Figura 24

Corregimiento Bolombolo año 2022 con trazado de Pacífico 1



Nota: cortesía de la Secretaría de Infraestructura Física de la Gobernación de Antioquia.

El territorio como espacio-lugar

Para abordar las tensiones, los conflictos y los cambios en las dinámicas que se presentan en Camilo C y en Bolombolo como consecuencia de la ejecución del proyecto Pacífico 1, haremos referencia al territorio concebido como el *espacio*, es decir, como producto de relaciones, una complejidad de redes, vínculos, prácticas e intercambios, tanto a nivel local como a nivel global, de este modo el espacio no es simplemente la suma de territorios sino una complejidad de relaciones (flujos y fronteras, territorios y vínculos) ello

implica que *un lugar*, un territorio, no puede ser tampoco algo simple, cerrado y coherente. Al contrario, cada lugar es un nodo abierto de relaciones, una articulación, un entramado de flujos, influencias e intercambios (Massey, 2004), se propone entonces una interpretación alternativa del lugar, cuya realidad social e histórica no es dada exclusivamente por la comunidad local, sino más bien una manifestación de la dinámica de las relaciones sociales, económicas y de las comunidades locales y globales. De lo anterior, se deduce que los lugares son espacios de encuentro donde se manifiestan los cambios y cruces dinámicos entre sujetos y grupos de culturas distintas y lejanas, que han trascendido a un determinado lugar, por lo tanto, la globalización puede intensificar el sentido de lo local, esta mirada es interesante para comprender un sentido global del lugar (Massey, 1991). Bajo esta perspectiva, ambos corregimientos son espacios donde confluyen tanto las prácticas locales como aquellas incorporadas por la racionalidad de las APP, se encuentran las visiones del desarrollo de los habitantes como aquellas propias del proyecto Pacífico 1 y convergen las acciones de los diferentes actores como actos de dominación y actos de resistencia.

El sujeto en el conflicto

Alain Touraine centra al sujeto en el logro de la autodeterminación y la autocreación en el campo de la conflictualidad, en términos de la relación consigo mismo, la conciencia y la voluntad de acción.

No basta con comprender combatir el mal o al enemigo social o cultural que lo representa, sino que también es preciso afirmarse asimismo como sujeto, es decir, como creador y como principio de legitimación de los derechos del individuo. Recordémoslo: esto es lo que permite que el individuo, porque es controlado por él

mismo como sujeto, se convierta en un actor, toda vez que admitamos que este término implica en su definición –a diferencia del vocablo *agente*– cierta capacidad de autonomía y de responsabilidad. La idea de sujeto no solo reivindica y defiende intereses, pertenencias y, menos aún, identidades, sino derechos universales (Touraine, 2013, p. 183).

Esta concepción de conflicto, donde se resalta al actor como sujeto que defiende una idea universal (más allá de los intereses particulares), ayuda a comprender la manera en que los conflictos por la implementación de las 4G y de Pacífico 1 en el contexto analizado, se presentan por un lado, por la concepción contrapuesta que tienen los diferentes actores sobre el desarrollo, que se marca no solo por las visiones de progreso, sino por las diferencias entre las prácticas socioculturales presentes en los lugares y las formas de construcción del desarrollo de una sociedad bajo lógicas de competitividad. Por otro lado, las distintas escalas territoriales de planificación, ponen en contradicción las formas de construcción social del territorio y las prácticas de una racionalidad instrumental que determinan el territorio como espacio propio de un desarrollo basado en el crecimiento económico.

La relación que hace Touraine del sujeto y el conflicto nos remite a la idea de entender cómo a partir de las distintas manifestaciones, organizaciones y movilizaciones que se han dado alrededor de la implementación de las 4G y Pacífico 1 en el tramo entre Camilo C y el Bolombolo, surgen movimientos de defensa del territorio, se aumentan los discursos alrededor de las afectaciones que se originan en torno al medio ambiente, la cotidianidad de los habitantes de los municipios impactados, y el cambio en las actividades económicas. No se trata de hacer un análisis detallado de la conformación del sujeto como tal a través de los conflictos que se presentan; de lo que se trata es de identificar cómo esos

conflictos son producto de una racionalidad que se impone en el espacio y partir de allí se dan confrontaciones, cambios en el lugar y discursos en torno a los dilemas que se presentan por las grandes obras de “desarrollo”.

Descripción del conflicto social

Los proyectos de infraestructura vial, especialmente aquellos que se ejecutan bajo la modalidad de APP, juegan un papel estratégico para estructurar el territorio y establecer un primer nivel de ordenamiento, constituyen una huella del modelo de país que se aplica. Lo paradójico son los conflictos que se generan por el choque de intereses, unos ligados a escalas locales y otros a escalas nacionales o transnacionales, cada uno de ellos con visiones del mundo, economías y modos de vida, no solo diferentes, sino, en algunos casos, totalmente contrarios (Rincón, 2016, p 74), por este motivo cobra valor concebir los espacios como el escenario donde se presenta el conflicto y el sujeto se organiza, gestiona sus intereses y realiza actos de resistencia como respuesta al ejercicio del poder, tal y como ha sucedido en el caso de Pacífico 1.

Los conflictos que se agrupan en el componente social son muy similares en Camilo C y en Bolombolo, a continuación se plantearán los que se identificaron como más relevantes durante el proceso investigativo, haciendo la distinción del lugar en donde se presentaron de acuerdo a su relevancia.

División del territorio en Camilo C

Como se evidencia al analizar las figuras 19 a 21, el territorio de Camilo C fue dividido por el trazado de la vía, lo que causa grandes perjuicios a sus habitantes debido a la alteración de sus dinámicas sociales, culturales y económicas. La división del territorio

ha separado familias, ha asilado territorios, ha separado a estudiantes de las escuelas, a feligreses de sus iglesias, dificulta las actividades comerciales dentro del centro poblado y las prácticas sociales. Frente a este conflicto, durante la realización de las entrevistas se recogieron testimonios como este:

La ANI y Covipacífico han llegado a estos territorios armados con la ley de infraestructura a violentar a los campesinos, a quitarles sus propiedades, a generar huida masiva, y a acusarles daños en los valores de sus propiedades, armados como digo de la ley nacional de infraestructura y haciendo uso indebido de la posición dominante, ha llegado a nuestros territorios con base en mentiras, con base en engaños, con base en corrupción, se apropiaron de ellos, lo dominaron y hoy son los dueños absolutos del territorio, porque, el centro poblado donde yo vivo lo dividieron en tres o cuatro partes, le pasaron una vía inmensa por la mitad del territorio cuando la idea inicial era que pasara por encima, la segunda que pasara por debajo y la tercera fue que se fueron por la mitad del territorio y hoy en día nosotros seguimos clamando que se nos hagan pasos elevados, que nos permitan que la gente del sector de La Virgen pueda llegar al centro donde está ubicada la capilla para las eucaristías, que hayan iluminación, que no se tapen los caminos tradicionales (Entrevistado A5, 2022)

Ante la división generada en el territorio y por solicitud de la comunidad, Covipacífico construyó un *Box Culvert* para la movilidad peatonal, sin embargo este genera inseguridad, se inunda, es compartido con el paso de ganado y por lo tanto no representa una real solución a la movilidad, es por ello que la comunidad se organizó y por medio de solicitudes formales y derechos de petición, ha reclamado soluciones efectivas de conectividad y transitabilidad a la ANI y a Covipacífico, sin recibir respuestas satisfactorias, pues al tratarse

de obras que no están contempladas en el contrato, no se ha viabilizado su construcción, por este motivo han realizado manifestaciones en las que claman soluciones definitivas por considerar que las condiciones actuales del territorio ponen en peligro la vida de sus habitantes. Parte de la movilización social como actuaciones de resistencia, se ha registrado como se presenta a continuación⁸.

Figura 25⁹

Registro de protestas 1



⁸ Ver otro cubrimiento de la situación en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/camilo-c-no-soporta-mas-division-po-la-autopista-pacifico-14g-DC17732818>

⁹ El registro de la noticia se puede ver en: <https://www.teleantioquia.co/noticias/protestan-por-afectaciones-de-la-construccion-de-pacifico/>

Nota: imagen cortesía de un líder social.

Figura 26
Registro de arengas

1.- La salud y la vida de los niños de CAMILOCE están en Riesgo!!	1.- La salud y la vida de los niños de CAMILOCE están en Riesgo!!
2.- PACIFICO1: EXIGIMOS SU ATENCIÓN!!	2.- PACIFICO1: EXIGIMOS SU ATENCIÓN!!
3.- EXIGIMOS PUENTES PEATONALES ELEVADOS!!	3.- EXIGIMOS PUENTES PEATONALES ELEVADOS!!
4.- EL TUNEL EN DEPRIMIDO ES PARA EL GANADO!!	4.- EL TUNEL EN DEPRIMIDO ES PARA EL GANADO!!
5.- LOS NIÑOS Y LOS ADULTOS EXIGIMOS UN PUENTE ELEVADO...	5.- LOS NIÑOS Y LOS ADULTOS EXIGIMOS UN PUENTE ELEVADO...
6.- PACIFICO 1 Y COVIPACIFICO NO NOS ESCUCHAN!!	6.- PACIFICO 1 Y COVIPACIFICO NO NOS ESCUCHAN!!
7.- CER URBANO RUIZ ...PRESENTE!!	7.- CER URBANO RUIZ ...PRESENTE!!
8.- Camiloce reclama ATENCION Y RESPETO!!	8.- Camiloce reclama ATENCION Y RESPETO!!
9.- FAMILIA ARIZMENDI...VICTIMAS DE Pacifico 1!!	9.- FAMILIA ARIZMENDI...VICTIMAS DE Pacifico 1!!
10.- EXCELENTES CARRETERAS, DAÑOS GRAVES A LA COMUNIDAD!!	10.- EXCELENTES CARRETERAS, DAÑOS GRAVES A LA COMUNIDAD!!
11.- PROGRESO SI...!! ¡DAÑO A LAS PERSONAS...NO!!	11.- PROGRESO SI...!! ¡DAÑO A LAS PERSONAS...NO!!
12.- CONCEJO MUNICIPAL...PRESENTE!!	12.- CONCEJO MUNICIPAL...PRESENTE!!
13.- PERSONERÍA MUNICIPAL... PRESENTE!!	13.- PERSONERÍA MUNICIPAL... PRESENTE!!
14.- NUESTROS NIÑOS RECLAMAN ATENCIÓN!!	14.- NUESTROS NIÑOS RECLAMAN ATENCIÓN!!
15.- CAMILOCE MERECE RESPETO!!	15.- CAMILOCE MERECE RESPETO!!
16.- LOS PADRES DE FAMILIA RECLAMAMOS RESPUESTAS CONCRETAS!!	16.- LOS PADRES DE FAMILIA RECLAMAMOS RESPUESTAS CONCRETAS!!
17.- NO NOS HAN ESCUCHADO!!	17.- NO NOS HAN ESCUCHADO!!
18.- NO NOS TIENEN EN CUENTA!!	18.- NO NOS TIENEN EN CUENTA!!
19.- SOMOS VICTIMAS DE PACIFICO 1!!	19.- SOMOS VICTIMAS DE PACIFICO 1!!
20.- SI AL PROGRESO, NO A LA DESTRUCCIÓN DEL ENTORNO!!	20.- SI AL PROGRESO, NO A LA DESTRUCCIÓN DEL ENTORNO!!
21.- CAMILO C NO NECESITA VICTIMAS PARA QUE ACTUEN	21.- CAMILO C NO NECESITA VICTIMAS PARA QUE ACTUEN

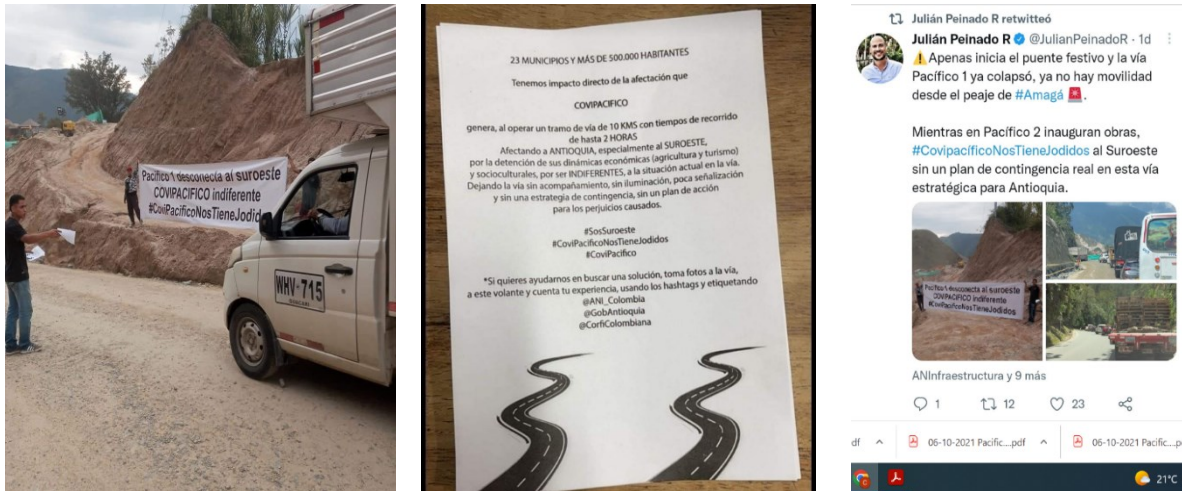
Nota: imagen cortesía de un líder social.

Dificultades en la transitabilidad y retardos en las obras en Camilo C

Desde inicios de octubre de 2021, conductores, líderes de la zona y políticos de la región han denunciado en redes sociales y medios de comunicación, la difícil transitabilidad desde antes del peaje Amagá hasta llegar a Camilo C, situación que se agudiza los fines de semana y que perjudica a todos los viajeros del Suroeste al aumentar considerablemente la duración del recorrido, la comunidad sigue inconforme con la situación de la vía que actualmente se encuentra en obras, denuncia además la falta de señalización de la misma.

El viernes 14 de octubre, miembros de la comunidad salieron a la vía a manifestar su inconformidad con pancartas y volantes que repartieron a los conductores.

Figura 27
Reclamos de la comunidad a Pacífico 1



Fuente: Periódico Regional El Suroeste (2021).

Disminución de tráfico vehicular en Bolombolo

Históricamente Bolombolo se ha caracterizado por ser un lugar de paso y puerta de ingreso al Suroeste antioqueño en donde confluyen las vías que conectan esta subregión, por esta característica ha desarrollado actividades comerciales alrededor de la vía que cruza por el centro poblado, la **figura 24** muestra en color rojo el trazado de la vía tradicional, la misma imagen presenta en color amarillo el trazado de la vía Pacífico 1, evidenciando que el tráfico vehicular estará por fuera y alejado del centro del corregimiento. Esta situación genera conflictos a los habitantes y comerciantes cuyas actividades económicas dependen del tráfico vehicular, pues sus ingresos se verían afectados al dejar

de ser Bolombolo un lugar de paso. El cierre parcial de la vía tradicional por mantenimientos o accidentes es motivo recurrente de preocupación para la comunidad, sin embargo, ahora la preocupación es mayor pues cuando entre en operación la totalidad de Pacífico 1, el tráfico disminuirá de manera permanente, así las cosas un cambio en la vocación de la actividad económica del corregimiento se hace necesario y urgente, desde ya se vislumbran algunas apuestas para que se recupere el turismo en Bolombolo como reactivador de la economía. Entre los relatos recogidos durante las entrevistas, frente al tema se manifestaron así:

Siento mucho que tenemos como una resignación o como una como una idea ya fija de que Bolombolo se desapareció, se borró del mapa. Esto acabó con el corregimiento, aquí nadie va a pasar, o sea como un tema, ya que uno dice estamos devastados (...). Hay un tema como de no, esto ya se acabó, esto ya no va a volver a ser lo que era, aquí ya nadie va a pasar, los locales comerciales se van a acabar, hay una desesperanza, entonces eso si es como un sentimiento generalizado, me ha sorprendido mucho que siento en los jóvenes que hay un gran desconocimiento de su territorio, como si vivieran en una capsulita, pesar de la conectividad estamos en un burbujita, hay niños que nunca han ido a Venecia, ni siquiera conocen su propio municipio (Entrevistado A3, 2022).

El entrevistado A6 declaró:

El mayor impacto del proyecto es hacia las zonas centro del municipio y en la vía, no se ustedes qué tanto conozcan del tema, pero en la vía de Camilo C hacia Titiribí, hacia Bolombolo, esa es una vía, por ejemplo, cuando el proyecto comience a operar en su totalidad, muchos de los habitantes del territorio la catalogan como una vía que va a quedar muerta, ¿cómo así que muerta? Pues por ahí solo van a circular

finqueros o el transporte que se dirigía hacia Titiribí, pero habitualmente los que transitaban a través de esa vía van a dejar de hacerlo, porque el desvío lo va hacer por el túnel, entonces por ende eso también va a transformar en el sentido que mucha gente tiene su sustento alrededor de las carreteras, dependen económicamente de ese tipo de situaciones (Entrevistado A6, 2022).

Y el entrevistado 4 afirmó:

Los proyectos de cuarta generación por su infraestructura no entienden mucho las dinámicas de asentamiento, pongo mi puestico de fruta nuevamente en la nueva vía, pero ya son vías rápidas eso ya no les aplica, en primera instancia es reconocer esa cantidad de vacíos y empezar articularnos con las otras secretarías a revisar de qué manera potenciamos sus intereses turísticos y demás para atraer a la gente que entre, que el caso urbano no solamente sea un tema de paso sino que se queden a consumir y a mover la economía del sector (Entrevistado A4, 2022).

La prensa no ha sido ajena a esta problemática, sobre el particular se hallaron los siguientes registros:

- Titular: *¿Bolombolo, entre el olvido y el desarrollo?* La publicación plantea la preocupación de los comerciantes por la pérdida de tráfico en la vía y las falencias de Bolombolo para recuperar su economía (Periódico Regional El Suroeste, 2017)¹⁰.

¹⁰ El reporte completo se encuentra en: <https://periodicoelsuroeste.com/bolombolo-olvido-desarrollo/>

- Titular: *Los pueblos que por las 4G temen ser fantasmas*. La publicación afirma que con la operación de las autopistas 4G, los accesos a algunos municipios de Antioquia quedarán relegados, entre ellos se señala el caso particular de Bolombolo (Jiménez, 2019)¹¹.
- Concebido Bolombolo como un espacio donde confluyen diferentes actores e intereses, también se encontró la presencia de voces que tienen una mirada más optimista del tema, en gran parte porque el avance de las obras y la puesta en operación de algunos tramos de vía nueva, permiten reducir el nivel de incertidumbre con respecto al tráfico de las vías, vislumbrando que habrá una reducción no significativa en el tráfico, pese a lo cual es necesario afrontar retos como fortalecer el sector comercial si se quieren mejorar los ingresos e impulsar otros sectores de la economía como el turismo. Así se recoge en el reporte: *Bolombolo, ser centro turístico o “morir” en soledad*¹².

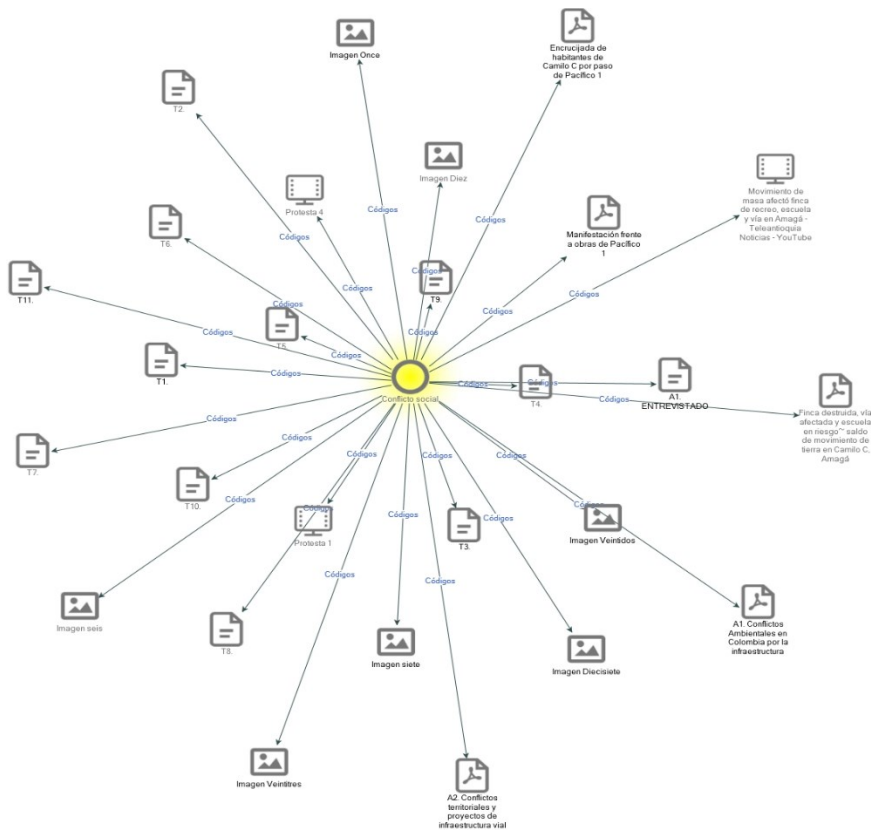
Al realizar una triangulación de los datos obtenidos durante la recolección de información, se evidencia que el conflicto social está latente durante la ejecución de Pacífico 1, la mayoría de los entrevistados se refirió a él durante la entrevista, es además un tema que está registrado por diferentes medios de comunicación, así mismo el conflicto social en proyectos de infraestructura ha sido objeto de reflexión en los diferentes artículos académicos revisados, así lo muestra la **figura 28**, de este modo es uno de los conflictos más importantes a gestionar desde los diferentes niveles municipal, departamental y nacional.

¹¹ El reporte completo se encuentra en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/movilidad/la-construccion-de-las-autopistas-4g-en-antioquia-podria-aislar-a-algunos-pueblos-y-afectar-su-economia-EB11017311>

¹² El reporte completo se encuentra en: <https://www.youtube.com/watch?v=SXKTZE5rbLc>

El conflicto social que se ha generado por la ejecución de Pacífico 1 tanto en el espacio de Camilo C como de Bolombolo, además de lo expuesto, se evidencia por la presencia de otros fenómenos como el tráfico y microtráfico de drogas, la prostitución, el desempleo, la migración de habitantes y el encarecimiento del costo de vida entre otras situaciones, estos emergieron durante el desarrollo de las entrevistas y el recorrido de campo, si bien no se abordan debido a que no son el propósito de estudio de esta investigación, es relevante indicar que su presencia demanda acciones y soluciones por las diferentes administraciones desbordando su capacidad de respuesta en algunos casos, teniendo así relación con el conflicto institucional.

Figura 28
Datos que reportan la existencia del conflicto social



Cambio en las dinámicas inmobiliarias

La ejecución de Pacífico 1 ha generado la presencia de circunstancias que pueden ser detonantes de conflictos o bien podría tratarse de conflictos cuyos efectos son acelerados por circunstancias que emergen en el territorio, entre estas circunstancias se identificaron las siguientes:

- El incremento en la demanda inmobiliaria ocasiona cambios en la vocación de los usos del suelo. La cantidad de empleados y colaboradores del proyecto que llegaron a asentarse en el territorio generó gran demanda de vivienda, cambiando la vocación económica de ciertos inmuebles, algunas fincas de vocación agrícola se convirtieron en vivienda, algunas casas rurales se modificaron y se convirtieron en viviendas con construcción en altura.
- Aumento en el valor de los arriendos, debido a la alta demanda de vivienda en arrendamiento, los precios aumentaron, muchos de los habitantes de los territorios tuvieron que salir de allí ante la imposibilidad de pagar los altos precios.
- Incremento de parcelaciones. Con la construcción de las vías, se generó un aumento en la construcción de parcelaciones debido a la conectividad de los territorios.

Situaciones como las descritas, generaron dificultades que se ven inmersas en el conflicto institucional, tales como:

- Dificultad de planeación del ordenamiento territorial de los municipios de Venecia y Amagá.
- Incapacidad de realizar control urbanístico por parte de los municipios de Venecia y Amagá.

- Falta de construcción de vías terciarias que comuniquen las nuevas viviendas con las existentes y Pacífico 1.
- Aumento en la demanda de servicios públicos y poca capacidad de respuesta de los municipios de Venecia y Amagá.

Frente a la existencia del conflicto social, es relevante indicar cómo este ha generado la movilización social como alternativa para la comunidad ante la falta de respuesta y de gestión de las necesidades causadas por el proyecto, especialmente en el espacio de Camilo C. De este modo podemos observar que los pobladores se conciben como sujetos capaces de organizarse y actuar por sus intereses para encarar al conflicto, así, el territorio se convierte en ese espacio donde los intereses locales y transnacionales confluyen, se encuentran, se articulan y disienten para mostrar al espacio como producto de una construcción colectiva, donde emergen los procesos y estrategias de poder.

Conflicto ambiental

Tratándose de un gran proyecto de infraestructura, Pacífico 1 contempla la construcción de túneles, puentes y viaductos que necesariamente generan un gran impacto ambiental, si bien es cierto que el contrato de concesión contempla la realización de una gestión de acuerdo a lo estipulado en el Apéndice 8 de Gestión Ambiental, entre lo que se encuentra actuar bajo el marco del licenciamiento ambiental concedido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la comunidad ha sentido afectaciones ambientales que la han llevado a adelantar protestas y a realizar trámites administrativos y judiciales a fin de proteger su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano. De este modo se ha configurado un conflicto ambiental o conflicto ecológico distributivo, definido como:

Las luchas generadas por los efectos de la contaminación en ciertos grupos o por los sacrificios causados por la extracción de recursos naturales, de los cuales muchos se convierten en incidentes colectivos, que motivan a personas de un lugar concreto a expresar críticas, protestar o ejercer resistencia, presentando reclamos visibles sobre el estado del ambiente físico y los probables impactos en su salud o en su situación económica, que afectarían sus intereses y también los de otras personas y grupos (Kousis, 1998).

A diferencia otros conflictos ambientales, que se generan por la competencia por recursos naturales, para el caso de Pacífico 1, el conflicto se genera por la afectación potencial de las obras sobre las actividades económicas de la población local y por la afectación de la naturaleza en sí misma, estos conflictos se describen a continuación.

Deficiencias en la disposición de residuos

Dos meses después de las manifestaciones por la afectación a la transitabilidad que genera mayores tiempos de desplazamiento hacia Camilo C y en general hacia el Suroeste, la comunidad se pronunció en esta ocasión porque desde el proyecto se estaba realizando el vertimiento de sustancias y materiales a sitios no autorizados, como lo muestra la **figura 29**, líderes sociales y habitantes habían advertido de la situación a Covipacífico y a la ANI sin resultados, por este motivo acudieron a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), quien ordenó a la concesionaria Covipacífico “garantizar el adecuado manejo de las aguas generadas en la parte superior de la ladera y en el área de la vía construida”.

Figura 29

Vertimiento de sustancias en sitios no autorizados.





Fuente: Jiménez (2021).

Norman Correa, exdiputado de Antioquia, y líder social en el Suroeste antioqueño, quien realiza seguimiento al proyecto, les manifestó a varios medios, entre ellos a El Colombiano, que aunque se alegra que por fin hayan sido escuchados, es preocupante que la concesionaria no haya actuado por voluntad propia, sino que hayan tenido que recibir una orden de la autoridad ambiental.

Figura 30

Pronunciamiento del líder comunitario Norman Correa

 **Norman Correa**
@NormanCorreaB · Seguir 

Srs @MinTransporteCo y @ANI_Colombia ya que Uds son de oídos sordos frente a las quejas que la Comunidad del Suroeste y en particular la de Camilo C interpone sobre Pacífico 1, le tocó a la @ANLA_Col requerirlos. Por fin alguien le pone el cascabel al gato. @PGN_COL @CGR_Colombia

DISPONE: 0 Del 14 de diciembre de 2021 Ho

requerir a la CONCESIONARIA VIAL DEL PACÍFICO S... de cumplimiento con l... proyecto "Conexión Pacífico 1", de cumplimiento con l... requerir a la CONCESIONARIA VIAL DEL PACÍFICO S... soportes documentales derivadas de la atención a... rmino de un (1) mes, contados a partir de la fecha... k, contado a partir de la ejecutoria de este acto administr... de las medidas a implementar para el manejo de l... ección a la Vía Camilo C – Los Aljibes con la comunid... gía, departamento de Antioquia.

s de mantenimiento correspondientes a la vía de acce... coordenadas magna sirgas origen único: E4700855.92... el inadecuado manejo de las aguas de escorrentía... i, garantizando el manejo adecuado de las mismas sil... incumplimiento de las obligaciones establecidas en el... al vigente dará lugar a la imposición y ejecución de... les según el caso, de conformidad con lo establecido e...

ortes de cumplimiento de la implementación de las me... de material acopiado desde las instalaciones tempor... ; – Los Aljibes y las cunetas para el manejo de las... ; – Los Aljibes y las cunetas para el manejo de las... a medida 3 contenida en la Ficha de Manejo. Subprogr... instituido de la CONCESIONARIA VIAL DEL PACÍFICO... lo dispuesto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1...

Fuente: Ospina (2021).

Afectaciones ambientales diversas

A pesar de la cantidad de eventos de movilización y resistencia que ha tenido la comunidad, y del triunfo obtenido de la justicia ambiental con la decisión de la ANLA al obligar a Covipacífico a garantizar un manejo adecuado de aguas, tanto los habitantes de Camilo C como de Bolombolo, siguen siendo objeto de alteraciones ambientales de varios tipos, así lo manifestaron en diferentes entrevistas:

¿Dónde estaba la sensibilización, del daño del ecosistema? También hay un daño acuático pues cruzan el río; económico, pues yo creo que la sensibilización debió de haber partido de factores como estos, pues estamos hablando de un pueblo costeño, la contaminación relacionada con el impacto ambiental es importante, no vi por ninguna parte que se hiciera una resignificación en la parte ambiental y yo creo que es lo que más critico de eso. (...) pero ¿dónde está la resignificación, el respeto a la parte ambiental del territorio?, ¿dónde se desplazaron muchas especies nativas de allí?, ¿dónde si no se tuvo en cuenta especies de árboles propias del corregimiento para ser replantadas o inclusive para no tocarlas? (Entrevistado A8, 2022).

Otro de los entrevistados manifestó:

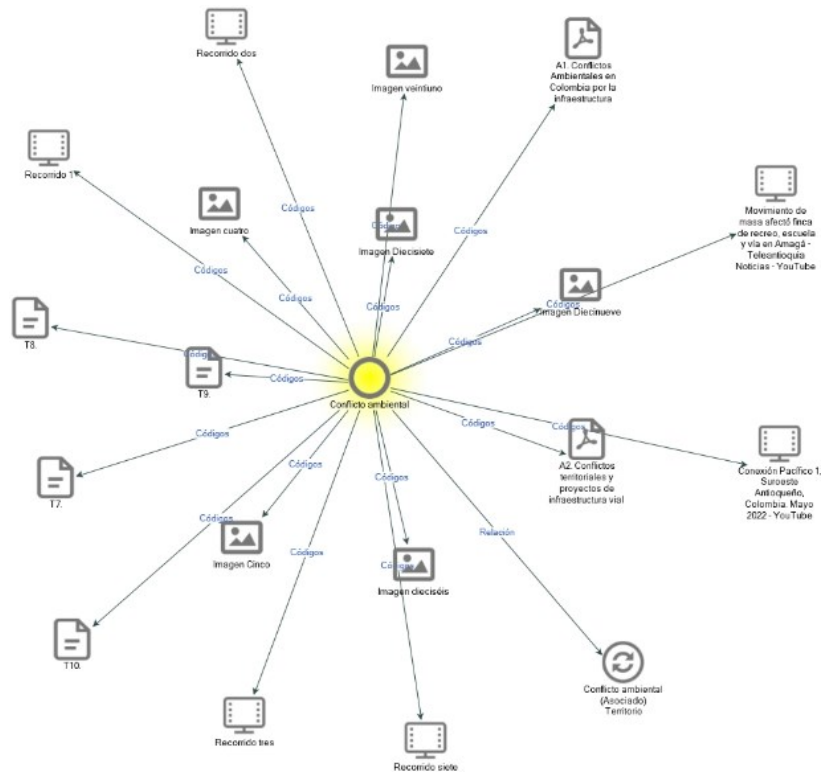
Las afectaciones medioambientales son tremendas, el ruido, empolvadas, todas las afectaciones a las quebradas por todo el material que les ha caído, la fracturación del territorio, con ellos todo es un cuento, son mentiras y los engaños reiterados (...). El cierre de vías por ejemplo, nos afectó en el tema del aseo, el servicio de

recolección pues también se vio afectado por días porque los operarios de recolección se ven obligados a entrar a pie a ciertos sectores por la ejecución de la obra, sus costes ambientales y por eso ellos compraron el predio de La María en el sector poblado como medio de protección ambiental, lo que queda está a 3 km del casco urbano, no toca población, toca el tema ambiental que se van a demoler o comer dos montañas de arena inmensas que se ven desde aquí, pero ya la doble calzada viene de Caldas a Amagá. Esto es crónica de una muerte anunciada, esto ya está escrito, ya no haya nada que hacer, ni socializar, ni decir (Entrevistado A10, 2022).

Estas situaciones muestran cómo los corregimientos de Camilo C y Bolombolo, se tornan en un espacio donde confluyen las prácticas de las comunidades, que generan a su vez distintos mecanismos y estrategias de resistencia y defensa de sus derechos y medios de vida (Pérez, 2015), como puede ser las manifestaciones, los paros, los bloqueos, las gestiones institucionales, la defensa jurídica y, en muy pocas ocasiones, acciones de violencia. Así mismo son el espacio para que Covipacífico despliegue sus actuaciones cuidando en todas ellas la aplicación de estrategias y mecanismos para preservar y mantener la acumulación de capital (Pérez, 2015), siempre valiéndose de lo pactado en el contrato como punto de partida, del lenguaje del desarrollo en defensa del interés nacional, del beneficio general y actuando con el respaldo del Estado representado en la ANI como entidad concedente y estructuradora el proyecto APP.

Figura 31

Datos que reportan la existencia del conflicto ambiental



La triangulación de los datos que dan cuenta del conflicto ambiental permite evidenciar que las afectaciones ambientales fueron muy evidentes en los datos recolectados durante los recorridos, mediante el registro fotográfico y videos, también se evidencia que a diferencia del conflicto social no es un tema de tanta relevancia para todos los entrevistados, sin embargo es la acción social la que ha permitido lograr la protección de los derechos ambientales de la comunidad ante la actuaciones de poder la concesionaria.

Caracterización del conflicto

Alain Touraine centra al sujeto en el logro de la autodeterminación y la autocreación en el campo de la conflictualidad, en términos de la relación consigo mismo, la conciencia y la voluntad de acción.

No basta con comprender combatir el mal o al enemigo social o cultural que lo representa, sino que también es preciso afirmarse asimismo como sujeto, es decir, como creador y como principio de legitimación de los derechos del individuo. Recordémoslo: esto es lo que permite que el individuo, porque es controlado por él mismo como sujeto, se convierta en un actor, toda vez que admitamos que este término implica en su definición –a diferencia del vocablo *agente*– cierta capacidad de autonomía y de responsabilidad. La idea de sujeto no solo reivindica y defiende intereses, pertenencias y, menos aún, identidades, sino derechos universales (Touraine, 2013, p. 183).

Esta concepción de conflicto, donde se resalta al actor como sujeto que defiende una idea universal (más allá de los intereses particulares), ayuda a comprender la manera en que los conflictos por la implementación de las 4G y de Pacífico 1 en el contexto analizado, se presentan, por un lado, por la concepción contrapuesta que tienen los diferentes actores sobre el desarrollo que se marca no solo por las visiones de progreso, sino por las diferencias entre las prácticas socioculturales presentes en los lugares y las formas de construcción del desarrollo de una sociedad bajo lógicas de competitividad. Por otro lado, las distintas escalas territoriales de planificación ponen en contradicción las formas de construcción social del territorio y las prácticas de una racionalidad instrumental que determinan el territorio como espacio propio de un desarrollo basado en el crecimiento económico.

La relación que hace Touraine del sujeto y el conflicto nos remite a la idea de entender cómo a partir de las distintas manifestaciones, organizaciones y movilizaciones que se han dado alrededor de la implementación de las 4G y Pacífico 1 en el tramo entre Camilo C del municipio de Amagá y el corregimiento de Bolombolo, de Venecia, surgen movimientos de defensa del territorio, se aumentan los discursos alrededor de las afectaciones que se originan en torno al medio ambiente, la cotidianidad de los habitantes de los municipios impactados, y el cambio en las actividades económicas. No se trata de hacer un análisis detallado de la conformación del sujeto como tal a través de los conflictos que se presentan, de lo que se trata es de identificar cómo esos conflictos son producto de una racionalidad que se impone en el espacio y a partir de allí se dan confrontaciones, cambios en el territorio y discursos en torno a los dilemas que se presentan por las grandes obras de *desarrollo*.

Conflicto institucional

Para efectos del presente trabajo, se ha denominado como *conflicto institucional*, a aquellas tensiones que se generan con ocasión de la ejecución de los proyectos 4G, debido a intereses contrapuestos existentes entre los diferentes actores que intervienen. Estas tensiones están relacionadas con la delimitación de competencias entre entidades públicas y privadas, la falta de canales claros de comunicación, la falta de espacios para el diálogo y la participación ciudadana, falta de voluntad institucional, debilidades presupuestales y administrativas de las administraciones locales, entre otras, que impiden o dificultan la toma de decisiones, y la solución de controversias.

Concentración de capacidades en el nivel nacional y central de la administración

Según datos reportados por el Gobierno Nacional, Colombia ha tenido avances significativos en la consolidación del modelo APP, así se muestra en la **figura 25** tal y como lo informó la directora del Programa de Participación Privada en Infraestructura del DNP, Katherin Sandoval por medio de una publicación realizada en la red LinkedIn.

Figura 32
Publicación DNP Infrascopie 2021-2022



Nota: tomado de LinkedIn. https://www.linkedin.com/posts/katherin-sandoval-64202950_colombia-ha-tenido-avances-significativos-activity-6954839200139522048-xDJ4?utm_source=linkedin_share&utm_medium=ios_app

Según Economist Impact (2022), Infrascopie es una herramienta de evaluación comparativa que evalúa la capacidad de los países para implementar APP sostenibles y eficientes en sectores clave de infraestructura, como transporte, energía, agua y saneamiento, gestión de residuos sólidos e infraestructura social. Es desarrollada por Economist Impact para el BID desde el año 2011 y su objetivo es “ayudar a los formuladores de políticas a identificar los desafíos para la participación del sector privado en la

infraestructura que, si se superan, podrían desbloquear el poder de las APP y respaldar la agenda de desarrollo más amplia”.

Como se observa en la medición realizada en su séptima versión, Colombia ocupa el cuarto lugar en América Latina y el Caribe, lo cual es producto de las prácticas de gobierno aplicadas dentro del aparato del Estado para la consolidación del dispositivo de las APP. La metodología de Infrascopes evalúa la preparación y la capacidad de los países dividiendo el entorno propicio de las APP en cinco componentes: i) reglamentos e instituciones, ii) preparación y sostenibilidad de proyectos, iii) financiación, iv) gestión de riesgos y seguimiento de contratos y v) evaluación de desempeño e impacto (*ex-post*) (Economist Impact, 2022).

Teniendo en cuenta los indicadores, es clara la tendencia a la consolidación del modelo APP mediante el fortalecimiento de prácticas institucionales, sin que se encuentren implementados indicadores para conocer los conflictos que ha generado la ejecución de los proyectos en los territorios de su área de influencia y la forma de mitigar sus efectos.

Mediciones de este tipo, así como otros escenarios a nivel internacional en los que Colombia participa, evidencian el interés del gobierno por garantizar que se encuentre el entorno adecuado para la aplicación del modelo APP, en este sentido Colombia hace parte de la Red de Análisis y Buenas Prácticas en Asociaciones Público Privadas (Red APP) también promovida por el BID y que fue creada con el propósito de mejorar el desarrollo de infraestructura en América Latina y el Caribe en términos de calidad, sustentabilidad y eficiencia, fortaleciendo las capacidades de los países, de esta forma se evidencia cómo una racionalidad global impulsada en gran medida por el BID en la región, se incorpora en los territorios encontrándose con la racionalidad local, siendo los espacios-lugares el punto de encuentro y desencuentro de estas tendencias, lo que genera la presencia de conflictos.

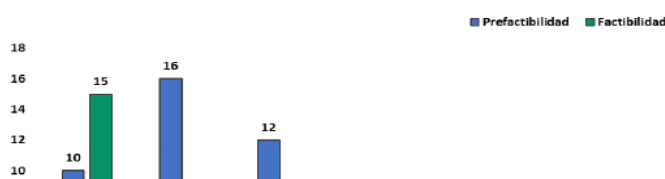
Como en ediciones anteriores del Infrascopio, en la última se ha destacado a la ANI por ser una entidad “altamente calificada y capaz” otorgándole 100 puntos a su gestión e indicando que “está muy involucrada en las APP de infraestructura de transporte y ha sido reconocida como la mejor agencia gubernamental de infraestructura en *P3 Américas*, una revista de infraestructura” (Mintransporte, 2022), estas mediciones y esfuerzos se han enfocado en el aspecto institucional visto además desde el nivel nacional, sin embargo no abarcan el nivel subnacional (departamental, municipal), no se extienden a la evaluación de otros criterios como el acople de los proyectos en los territorios, o la capacidad y preparación de las administraciones locales para atender las demandas sociales de las comunidades y gestionar adecuadamente las transformaciones de los espacios que el proyecto genera en diferentes campos.

Si bien se encuentran fortalezas en las entidades del nivel nacional, el conocimiento y las capacidades de las administraciones a nivel local para gestionar los proyectos es todavía muy débil, prueba de ello es el número de proyectos APP registrados en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP)¹³, en la publicación trimestral que realiza el DNP sobre el RUAPP, se muestra la participación de las entidades públicas tanto del nivel nacional como territorial en los proyectos APP, en las figuras 33, 34 y 35 se presentará la información publicada en los últimos tres trimestres (dos últimos del 2021 y primero del 2022).

Figura 33
Participación de APP. Primer trimestre 2022

Por participación de entidades, se destaca la mayor contribución por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura con un total de 25 proyectos, seguida de la Alcaldía Mayor de Bogotá con 21 iniciativas; el tercer lugar lo ocupa la Gobernación de Magdalena con 12 iniciativas (figura 5).

Figura 5. Entidades con mayor cantidad de registro de proyectos en estado de factibilidad y de prefactibilidad



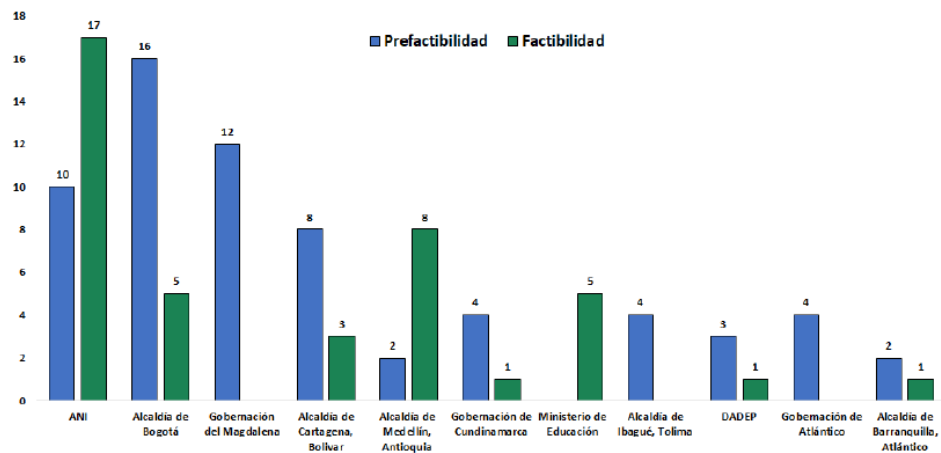
Fuente: RUAPP (2022).

Figura 34
Participación de APP. Cuarto trimestre 2021

Participación por entidades

Por participación de entidades, se destaca la mayor contribución por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura con un total de 27 proyectos, seguida de la Alcaldía Mayor de Bogotá con 21 iniciativas; el tercer lugar lo ocupa la Gobernación de Magdalena con 12 iniciativas (figura 5).

Figura 5. Entidades con mayor cantidad de registro de proyectos en estado de factibilidad y de prefactibilidad



Fuente: RUAPP (2021).

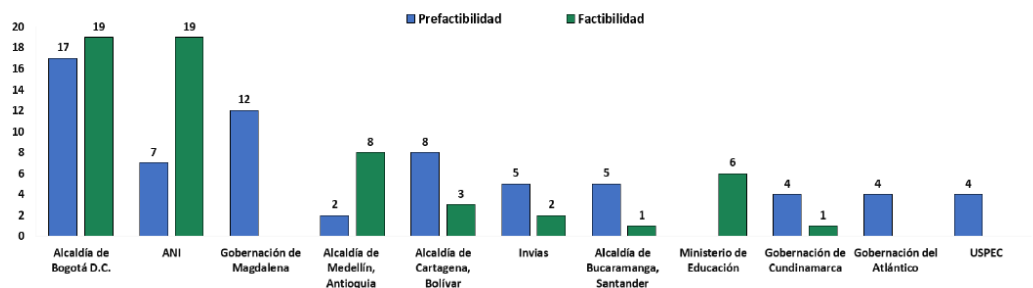
Las cifras muestran la cantidad de proyectos registrados por entidad, se conserva la tendencia a albergar la mayor cantidad de proyectos en entidades del nivel nacional y la alcaldía de Bogotá, evidenciando una baja participación o ninguna, de la mayoría de gobernaciones y capitales de departamento. Las altas cifras que registra la ANI, responden a la cantidad de proyectos estructurados y en ejecución como los que hacen parte del programa 4G, entre los que se encuentra Pacífico 1 y recientemente al lanzamiento del programa de vías de quinta generación 5G.

Figura 35
Participación de APP. Tercer trimestre 2021

Participación por entidades

Por participación de entidades, se destaca la mayor contribución por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá con un total de 36 proyectos, seguida por la Agencia Nacional de Infraestructura con 26 iniciativas; el tercer lugar lo ocupa la Gobernación de Magdalena con 12 iniciativas (figura 5).

Figura 5. Entidades con mayor cantidad de registro de proyectos en estado de factibilidad y de prefectibilidad



Fuente: RUAPP (2021).

Planificación del desarrollo

Según Escobar (como se citó en Sachs, 1996) “las técnicas y las prácticas de la planificación han sido centrales al desarrollo desde sus inicios”, de este modo la planificación es un concepto que encarna la creencia que el cambio social puede ser manipulado, dirigido y producido a voluntad, está asociado a la creencia axiomática que los países pobres pueden moverse más o menos fácilmente a lo largo del camino del progreso (p. 216), en concordancia con ello, la estructuración del programa de Cuarta Generación de Concesiones considerado como la “locomotora del desarrollo en Colombia”, implicó una aplicación del conocimiento científico y técnico al dominio público, dando legitimidad a la incorporación del modelo APP como dispositivo para alcanzar el ideal de desarrollo a través de la generación de infraestructura.

La ANI, valiéndose de un equipo de consultores expertos en diferentes áreas y bajo la tutoría del DNP, realizó la estructuración del Programa 4G, observando además los parámetros exigidos en la Ley 1508 de 2012 para este tipo de proyectos, con la finalidad de conectar los puertos con los centros urbanos y mejorar la competitividad y el transporte de mercancías, se definieron los trazados de las vías, para el caso de Pacífico 1 con el fin de garantizar la conectividad con el sur del país desde el Valle del Cauca pasando por Antioquia hasta la costa Atlántica.

Ahora bien, con la realización del presente trabajo, luego de un análisis de los estudios y diseños que reposan en el cuarto de datos de Pacífico 1 en el portal de la ANI, se pudo evidenciar que en el proceso de planificación no se incluyó un análisis de las

transformaciones de los municipios del área de influencia del proyecto como consecuencia de su ejecución, no se vinculó en el ejercicio de planificación un análisis de las prácticas de sus habitantes, de sus dinámicas sociales, económicas y culturales, lo que evidencia falta de acercamiento a la realidad social propia de los espacios, por consiguiente no hay mecanismos de prevención o mitigación de impactos.

La planificación se realizó además con independencia de la ordenación territorial y de los instrumentos de desarrollo propios de los municipios del área de influencia del proyecto, es así como se impuso la racionalidad liberal de generar las condiciones adecuadas para la vinculación del capital privado, y la movilización de capital a través de la infraestructura con una visión que catalogo como “origen-destino” enfocada en el transporte de personas y mercancías del punto A al B, sin considerar las implicaciones del proyecto para los habitantes y los territorios ubicados en los puntos medios, así las cosas, esta práctica de planificación da cuenta de un ordenamiento que establece quién habla a nombre de él, desde qué perspectiva lo hace, con qué peso argumentativo y a través de qué clasificaciones, de este modo se define un campo de percepción configurado por formas particulares de observar, interrogar y registrar la realidad, creando mecanismos de intervención sobre la misma (Gómez, 2015).

Varios de los testimonios recogidos en la realización de las entrevistas, así lo evidenciaron:

Estos proyectos de cuarta generación se estructuraron aproximadamente por allá en el 2012 y jamás pensaron en el desarrollo económico de hoy y que la población iba a ser tan elevada, entonces las proyecciones de tráfico que se trabajaron hace diez años donde se estructuraron esos proyectos ya no corresponden a la realidad de hoy que se está ejecutando del proyecto en campo. Entonces por allá dijeron que la población va a estar en x número y el tráfico promedio diario me va a

dar 500 y hoy vemos que en la realidad promedio están en 2500, completamente desbordado por el desarrollo urbanístico donde no se respetan planes de ordenamiento territorial, ni zonas de expansión, ni zonas rurales, entonces eso también va en contra de esa planeación que se hizo hace muchos años y que ya hoy estamos intentando contenerlas para ver de qué manera nos unimos para trabajar porque no hay de otra, hay que unirse visión municipio, visión departamento, visión privado, porque finalmente para el privado eso es un negocio, entonces debemos ver desde el gobierno departamental de qué manera caminamos al mismo lado (Entrevistado A4, 2022).

Por su parte, otro de los entrevistados señaló que:

Eran de Bogotá y Boyacá y no conocían absolutamente nada con relación a lo local, lo regional, y en las audiencias eso tiene que estar escrito, tiene que estar en los audios, en los videos, mi esposa salía de esas audiencias y llegaba a la casa llorando, me decía: Eduardo esto está hecho así, nos quitaron la finca, nos robaron, y en esas conversaciones vuelvo y digo, es como si hubiera llegado las FARC armados de pistolas y revólveres quitándonos la finca, eso no sufrió esta gente, y eso sí, no nos entregaron la plata inmediatamente, un año, dos años, tres años y todavía hay bastante de los títulos de propiedad de la familia, (...) eso no es progreso, no es desarrollo, eso garantiza que los transportes van a pasar, que la carne va a llegar al puerto o a las ciudades después del puerto, pero por encima de la gente, del llanto, de la sangre, la pobreza y de la decepción de la gente, eso no tiene nombre, ese es el altavoz de un país con base en unas normas hechas para que los que tienen poder se impongan y acaben con el campo, con la producción, con los más débiles y los más pobres (Entrevistado A5, 2022).

Debilidades institucionales en el nivel local

Como parte de la revisión documental realizada en el presente trabajo, se analizaron los planes de desarrollo de los municipios de Venecia y de Amagá. En el caso del municipio de Venecia se revisaron los planes *Venecia nos une 2016-2019* y *Volemos alto 2020-2023*. En lo que respecta a Amagá se analizaron los planes *Amagá, el cambio es ahora, te lo mereces 2016-2019* y *Juntos por la equidad 2022-2023*, se observa que en ninguno de ellos se planteó una línea de acción o un proyecto para gestionar, articular acciones o mitigar los impactos del Proyecto Pacífico 1. Esto muestra que las administraciones municipales no previeron las problemáticas, ni los retos que les demanda la comunidad desde la oferta institucional, lo que implica mayores limitaciones para que desde el gobierno local se generen acciones de mitigación o de solución de conflictos, especialmente aquellas que requieran la inversión de recursos públicos. Los instrumentos de ordenamiento territorial se encuentran desactualizados, la administración no cuenta en su planta de cargos con personal suficiente para atender las demandas de la oferta institucional, las cuales se han incrementado con la ejecución del proyecto. Así lo manifestó uno de los entrevistados:

Necesitamos una administración muy organizada, pero lastimosamente ni los recursos, ni la voluntad han alcanzado, la Secretaría de Planeación, es una secretaría que uno va y uno encuentra sin decirles mentiras unas 12 o 13 personas trabajando, pero quedan corticos porque tenemos dos centros poblados y varias veredas, en la que la gente sigue construyendo su licencia, no se paran las obras, no necesitan disponibilidad de recursos públicos, (...) en este punto administrativo, es un municipio que tiene un estatuto tributario desactualizado desde 2012,

imagínese usted cuantas reformas tributarias han pasado por este país, son como 2 o 3 reformas y nuestro municipio aún sigue con un estatuto tributario del 2012, hoy el municipio todavía tiene un POT en el que la primera administración quiso visualizar las obligaciones, pero hoy no se sabe ese rumbo del POT, a ese contratista ya se le pagó el 95% del POT y no dio nada de resultado (...)

Ha sido muy complicado, de hecho, con la gestora política lo hablábamos ayer del tema del PBOT, porque nosotros llegamos y sabemos que es una necesidad sentida en el municipio, porque sabemos que con la actualización del PBOT, viene la actualización de un estatuto tributario. Primero, se va a organizar el municipio, segundo, se van a fortalecer las casas del municipio, entonces encontramos un contratista del PBOT que no viene a las audiencias, no responde los correos, no se presenta, entonces esto es un retroceso muy grande para esta administración, podemos mirar que si hay un problema muy grande, no podemos detenernos en ese problema, hoy estamos a un año y dos meses de salida. Es un problema que hay que seguir cargando, pero también meterle el acelerador para tener resultados positivos, por eso el tema con el PBOT, ya está incluido el proyecto Pacífico 1 en él (Entrevistado A10, 2022).

El entrevistado 5 declaró en la entrevista que:

Amagá tiene un plan básico de ordenamiento territorial, POT, por allá de 1994 o 95 creo, con ninguna renovación o actualización y totalmente obsoleto. El proyecto hace uso de esa circunstancia y eso también nos afecta (...) el hecho de que Amagá no tuviera un plan de desarrollo totalmente renovado, actualizado, afecta la dinámica de lo que está pasando, porque nos cogieron con los calzones abajo, porque aquí

nos vamos a convertir como muchos otros municipio, en sedes de construcción y vivienda de interés social y vamos a tener que admitir a un montón de gente que va a llegar, una vinculación más bien negativa para el municipio, no dirigida por una vocación clara que el municipio tenga, sino que, lo que nos pasó es que vino el río y se los llevó, eso nos puede pasar a nosotros en Amagá, muchos efectos negativos creemos que va a haber aquí por la división del territorio (Entrevistado A5, 2022).

Sumado a lo anterior, también se evidencia que no existen instrumentos de planificación subregionales que permitan un accionar conjunto o articulado en favor de todos los municipios del suroeste antioqueño, y en especial de aquellos que hacen parte del área de influencia del proyecto Pacífico 1. El ejercicio más cercano es el de la Provincia de Cartama¹⁴, creada en 2017 como entidad pública, en desarrollo de la ley de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011) que permite la agrupación de municipios y departamentos para conformar instituciones para planificar y ordenar el territorio, a ella pertenecen 11 municipios del Suroeste antioqueño, ellos son: Caramanta, Fredonia, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblerino, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Valparaíso y Venecia, los cuales se agruparon para acordar propósitos comunes alrededor del desarrollo territorial para llevar a la práctica acciones y proyectos estratégicos que contribuyan a mejorar el bienestar de sus habitantes (Lotero *et al.*, 2021). A pesar de que en los objetivos de la

¹⁴ Como entidad administrativa y de planificación, de acuerdo con la Ordenanza 68 de 2017 de la Asamblea Departamental, la Provincia de Cartama tiene como objetivos generales: ejercer funciones de administración y planificación territorial, gestionar y ejecutar obras de ámbito regional, organizar de forma conjunta servicios públicos (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, comunicaciones) y sociales (educación, salud), gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo integral y, por último, realizar gestión ambiental. De otra parte, entre sus objetivos específicos se tienen: aprovechar de forma colectiva las oportunidades, beneficios y externalidades (empleo, económicas), así como la gestión de los costos sociales y ambientales que generan la construcción y operación de las Autopistas para la Prosperidad en Antioquia en sus trayectos Pacífico 1 y 2. Además, la organización de la Provincia pretende aprovechar las oportunidades de autonomía relativa que ofrece la implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) para administrar y planificar el desarrollo territorial y diseñar, gestionar y ejecutar con eficiencia bienes públicos con economías escala y externalidades pecuniarias y tecnológicas.

Provincia Cartama está el aprovechamiento de oportunidades, beneficios y externalidades de las autopistas Pacífico 1 y 2, llama la atención que de los cuatro municipios del área de influencia de Pacífico 1, solo Venecia hace parte de esta Provincia, es por ello que sus acciones o propuestas no son vinculantes ni extensivas a los demás municipios, estos son Amagá, Caldas y Titiribí, quienes en la actualidad comparten varios de los conflictos generados por el proyecto, como son: dificultados por el cierre y deterioro de las vías de acceso a los municipios, deterioro de las vías terciarias por usos industriales y tránsito de maquinaria pesada, cambios de vocación económica, usos del suelo, entre otros.

En la presente investigación, también se evidenció que los cambios de administración municipal y la falta de continuidad en planes, programas y proyectos han afectado el nivel de incidencia de la administración municipal en el abordaje de los conflictos y la respuesta de las administraciones municipales a las nuevas dinámicas que se generan en los territorios por las transformaciones en los mismos. Así lo dejan ver, varios de los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas:

Ese cambio entre administraciones se pierde por completo por la trazabilidad que hizo el concesionario anterior entonces vuelva y empiece el concesionario a socializar todo el histórico de diez años de gestión para que la nueva administración entienda las bondades del proyecto, o entienda las complejidades del proyecto y haga sus reclamaciones desde el interés de la nueva administración que llega a la pasada no alcanzan a dimensionar como les va a impactar el proyecto entonces pues lo pasan por alto alguna reclamación (Entrevistado A4, 2022).

Por su parte, el entrevistado 2 declaró que:

Esta es una comunidad con muchas complejidades y potencialidades, las administraciones no han sabido articular estas necesidades y potencialidades del pueblo y no ha cambiado, de hecho, el proyecto ha hecho visibles muchas situaciones, creería que esa es la ganancia (Entrevistado A2, 2022).

Limitación de competencias y falta de mecanismos oficiales de participación ciudadana

Con la suscripción del contrato de concesión el día 15 de septiembre de 2014 entre Covipacífico (concesionario) y la ANI (concedente) se generó una relación contractual que implica derechos y obligaciones para las partes. De este modo, el contrato fija las condiciones bajo las cuales se debe ejecutar el proyecto en los aspectos ambientales, sociales, prediales, financieros, técnicos y jurídicos, esta precisión es relevante para efectos de identificar la forma adecuada para resolver los conflictos que se presentan en la ejecución del proyecto y los medios dispuestos para el efecto.

Con el inicio de la etapa de construcción, la comunidad ha podido percibir y dimensionar los efectos de las obras en el territorio, aunque el proyecto les había sido socializado por Covipacífico durante su etapa preoperativa según lo dispone el contrato, la comunidad en general carece de competencias para ubicarse en el mismo a partir de la interpretación de los planos, carece de competencias para dimensionar las externalidades y comprender el lenguaje técnico, esta comprensión en etapas más tempranas del proyecto se dificulta aún más cuando quien socializa es precisamente un actor generador de conflicto y quien se va a beneficiar con la explotación económica de la infraestructura, así mismo

cuando lo que se socializa son los beneficios del proyecto y las oportunidades de desarrollo que genera. Esto se apoya en los siguientes testimonios:

Cuando yo estaba allá como profe, Pacífico 1 y 2 ambos llegan a hacer una sensibilización a las instituciones educativas, hasta ahí estamos bien, pero cuando empezamos a participar nosotros como profesores, los estudiantes, la comunidad de esas charlas que tenían ellos no hacían sensibilización con relación a lo que iba ocurrir con la carretera con Pacífico, ellos a lo que iban era a mostrar que estaban haciendo y aparte de eso a decir esto es una mega obra (Entrevistado A8, 2022).

El entrevistado 2 declaró:

Debe establecerse una comunicación más franca de parte de la concesión con la comunidad, no hay manera de que ese proyecto no pase por ahí y tampoco hay posibilidad de que el proyecto pase por ahí de cualquier manera, porque hay una identidad de las personas, las herramientas que ha tenido la concesión, su falta de arraigo y de estrategias más cercanas a la comunidad. Por decir, vamos a tirar esta cera por acá y no por allá, pero creo que la sustentación se queda en la formalidad de varios estándares y no es comprensible, a la hora de la verdad la gente dice, pero venga, yo no entendí qué es lo que le van a hacer a esto y mire el problema que tenemos (Entrevistado A2, 2022).

Es así como el empresariado también utiliza el lenguaje del *desarrollo*, del interés nacional, del beneficio general para legitimar sus actuaciones, cuando en realidad sus

intereses están en contra de los intereses locales y de grupos específicos de población que defienden su cultura, sus valores y sus medios de subsistencia (Pérez, 2015, p. 5), de este modo es entonces comprensible que durante la ejecución de las obras, es cuando las transformaciones pueden ser plenamente identificadas y sus efectos comprendidos por las comunidades.

La comunidad de Camilo C en el municipio de Amagá, ha sido afectada por algunas problemáticas generadas a causa de la construcción de la vía, estas situaciones han sido puestas en conocimiento de Covipacífico en diferentes ocasiones sin recibir solución satisfactoria a las afectaciones, es por ello que la comunidad se ha visto en la necesidad de organizarse como práctica de resistencia y ha buscado apoyo en otros actores que le permitan hacer visibles sus necesidades, que faciliten espacios de diálogo y, en algunos momentos, se ha valido de otras estrategias para que se conmine al concesionario a brindar las soluciones requeridas.

En marzo de 2022, ante la negativa de Covipacífico de resolver diferentes problemáticas, la comunidad organizada, en compañía de servidores públicos de la administración municipal, concejales y líderes sociales, convocó a una reunión a la ANI y a la Concesión Pacífico 1 para que, como “partes” en el contrato de concesión, realizaran las gestiones necesarias para brindar soluciones, sin embargo la ANI informó a la comunidad que se no presentaría a dicha reunión, y dio respuesta a las solicitudes planteadas. Ante la respuesta, la comunidad manifestó su inconformidad y calificaron la acción como una falta de respeto, a pesar de ello decidieron realizar la reunión y enviar un video¹⁵ de la misma a la ANI.

¹⁵ El video completo puede observarse en:
<https://www.youtube.com/watch?v=YITwhjNHrmY>

Los puntos tratados en la reunión en donde estuvo presente el alcalde municipal fueron los siguientes:

- La comunidad exige la construcción de por lo menos dos puentes peatonales elevados.
- Solución efectiva y pronta al grave riesgo de la Institución Educativa de Camilo C, la CER Urbano Ruíz, en peligro por el incremento del caudal de la quebrada Cajones.
- Movilidad peatonal, debido al grave peligro para la vida y salud de quienes necesitan desplazarse de un sector a otro en el centro poblado.
- Afectación dañina, destructora y negativa de todo el entorno del centro poblado.
- Línea de distribución de los acueductos que quedaron debajo de la vía, en caso de un daño, habrá un problema muy serio (Visión Suroeste, 2022).

Como se puede evidenciar en el video y en la lectura de los puntos tratados en la reunión, las necesidades de la comunidad tienen gran componente social, sin embargo, el abordaje de lo sucedido como un conflicto institucional, trae a la luz la falta de espacios y mecanismos para el diálogo y la participación ciudadana que sean oficiales y cuyas decisiones sean vinculantes tanto para la ANI como para Covipacífico, ante situaciones similares, estos entes se han enfocado en verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales sin que ello implique la solución de las problemáticas planteadas ni la vinculación de las administraciones municipales o de la comunidad en la toma de decisiones.

Figura 36*Reunión Comunidad Camilo C*

Fuente: Periódico Regional El Suroeste (2022).

En este enfoque de conflicto institucional, se encuentran además las limitaciones que implica el ejercicio de las competencias administrativas de las entidades que pertenecen a la rama administrativa del poder público, en este caso, ni las administraciones municipales, ni los concejos municipales, ni el departamento de Antioquia desde la Secretaría de Infraestructura Física, han tenido facultades para brindar soluciones, por no encontrarse vinculados en el contrato, su capacidad de acción e intervención es limitada. En numerosas ocasiones, tanto las comunidades como las administraciones locales han acudido ante la administración departamental para que, en nombre de los municipios afectados con el proyecto, realice las gestiones necesarias ante la ANI y Covipacífico para hallar soluciones, sin embargo se ha evidenciado que el nivel de intervención del departamento de Antioquia también se encuentra limitado, pues al tratarse en su mayoría de proyectos estructurados desde lo nacional y versar estos sobre vías catalogadas como

nacionales, carece la administración departamental de facultades legales para intervenir en su ejecución, sin embargo la intervención de la administración departamental como un actor neutro, con un interés más regional ha servido en algunos casos para que se articule la toma de acciones en los territorios.

Las limitaciones planteadas, son relevantes en el análisis de los conflictos puesto que como se ha observado en otros tipos de conflictos, en Colombia la situación podría devenir en dos situaciones (Pérez, 2015, p. 8), de un lado que se continúe buscando resultados e intentos de solución por medio de acciones asociadas a medios pacíficos como la negociación, el estudio técnico o el uso de instrumentos jurídicos y, por otro lado, el uso de los medios violentos o las vías de hecho, dentro de los que se encuentran las manifestaciones, los paros, los bloqueos, que a su vez podrían ser generadores de otros conflictos.

Como se indicó al inicio del presente capítulo, se realizó una descripción de los principales conflictos identificados en Camilo C y Bolombolo a partir de la aplicación de las técnicas de recolección y generación de información que combinaron el trabajo de campo y el análisis documental. En consideración a la similitud de las situaciones que emergieron durante el análisis, para facilitar el abordaje y la organización de la información, se clasificaron los conflictos en ambientales, sociales, inmobiliarios e institucionales, sin que ello implique que sean los únicos presentes en el territorio a causa de la ejecución de Pacífico 1.

Capítulo 5

El proyecto Conexión Vial Pacífico 1 como estrategia de desarrollo

Bajo las perspectivas clásicas sobre la noción de desarrollo, la infraestructura es un elemento fundamental para el desarrollo ya que genera mejoras en la provisión, disponibilidad y calidad de las infraestructuras y servicios que se prestan, puede favorecer cambios trascendentales en los estándares de vida de la población al facilitar su acceso a la asistencia sanitaria, a la educación, a otros servicios sociales y a los mercados de trabajo (Alonso y Sánchez, 2012). La infraestructura tiene también un rol de importancia en la inserción regional e internacional de los territorios rurales y los vínculos urbano-rurales, así como para lograr una transformación productiva, institucional y social que sea incluyente y sostenible (PNUD, 2014).

En la misma línea de pensamiento, bajo el liderazgo del Gobierno Nacional Colombia viene realizando esfuerzos por la provisión de una adecuada infraestructura de transporte que se encuentra rezagada, lo que continúa siendo uno de los principales "cuellos de botella" que impiden un mayor crecimiento económico del país (Ramírez *et al.*, 2021). Realizando un análisis histórico, se observa que entre 1990 y 2019 hay una mayor participación del sector privado en la financiación de las obras de infraestructura por medio de concesiones y de APP. En Colombia, este modelo de las APP se incorporó por medio de la Ley 1508 de 2012 y se comenzó a aplicar con el lanzamiento del programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales del que hace parte el proyecto Pacífico 1 cuya entidad concedente es la ANI.

Por medio del CONPES 3760 de 2013, se definieron los lineamientos de política del Programa 4G, el cual estaba dirigido a 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. Como parte de la justificación para el lanzamiento de este programa, se indicó en el citado CONPES que realizar inversiones públicas para mejorar la infraestructura de transporte se traduce en una mayor especialización de las bases productivas de las economías regionales y, con ello, una mayor productividad lo cual influye directamente en el desarrollo económico de un país. Sobre la importancia de este aspecto, la Corporación Andina de Fomento ha considerado que las inversiones públicas y en concreto la infraestructura, constituye un importante instrumento de política económica, pues desencadenan importantes efectos económicos que contribuyen al crecimiento sostenido de la economía y en momentos de crisis pueden actuar como elemento de estabilización anticíclica (Vassallo e Izquierdo de Bartolomé, 2010). Así las cosas, la justificación del programa de cuarta generación de concesiones y del modelo APP está basada en el desarrollo del país, a través de la provisión de infraestructura de transporte como factor para el crecimiento económico del país.

Como se expuso en el capítulo anterior, el proyecto Pacífico 1 estructurado con los lineamientos de política de los documentos CONPES 3760 y 3770 de 2013 y los parámetros definidos en la Ley 1508 de 2012, ha sido generador de conflictos en los territorios de su área de influencia, en este orden de ideas vale la pena preguntarse por esa noción de desarrollo con la que fue estructurado y contrastar sus ideales con los conflictos generados en los territorios.

En diferentes escenarios, el gobierno colombiano ha afirmado que los proyectos de 4G benefician el desarrollo del país, lo cual en principio parece correcto, sin embargo, cuando se habla del desarrollo del país surgen las siguientes preguntas: ¿de cuál país se habla? ¿De cuál población? ¿De cuáles economías? ¿De qué tipo de producción? (Rincón, 2016, p. 75) ¿Qué es desarrollo? ¿Cómo se definen los beneficios de los proyectos APP? ¿Quiénes son los reales beneficiados con los proyectos APP? Estas son solo algunas de

las preguntas que pueden orientar la reflexión sobre el proyecto Pacífico 1 como estrategia de desarrollo.

Para Arturo Escobar, el desarrollo se define como “la práctica de vincular conocimiento y poder desde una racionalidad completamente distinta a la racionalidad que ha existido en cada lugar” (Escobar, 2002), con este concepto se hace referencia a un discurso hegemónico y patriarcal que surgió después de la Segunda Guerra Mundial como una estrategia de dominación de Estados Unidos, cuando el 20 de enero de 1949 el presidente Truman en su posesión dijo: “debemos emprender un nuevo programa audaz que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial sirvan para la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas” (como se citó en Sachs, 1996, p. 52). A partir de ese día surgió la era del desarrollo y del subdesarrollo, términos que gozan de contenido y legitimidad aplicados en diferentes áreas. Desde la concepción inicial del desarrollo como un estado deseable, el término ha estado lleno de múltiples significados, puede afirmarse que:

El desarrollo no puede desligarse de las palabras con las cuales se le formó, crecimiento, evolución, maduración. Del mismo modo, quienes la emplean actualmente no pueden liberarse de la red de sentidos que da una ceguera específica a su lenguaje, su pensamiento y su acción. No importa el contexto en que se emplee, o la connotación precisa que la persona que lo usa quiera darle, la expresión se encuentra calificada y coloreada por significados acaso indeseables. La palabra implica siempre un cambio favorable, un paso de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior, de lo peor a lo mejor. La palabra indica que uno lo está haciendo bien, porque avanza en el sentido de una ley

necesaria, ineluctable y universal y hacia una meta deseable (Sachs, 1996, p. 58).

En este sentido, para Escobar el desarrollo es un discurso que se difunde a través de un campo de prácticas, se materializa en intervenciones concretas de la realidad que organizan los tipos de conocimiento, las formas de poder, y la producción de formas sociales (Escobar, 2007), de este modo las APP como estrategia para la vinculación de capital privado a proyectos de infraestructura, constituyen una forma en la que el discurso del desarrollo se instala en el ordenamiento jurídico para incorporar una práctica sugerida por los IFI bajo los estándares de proyecto fijados por ellos.

Así las cosas, la racionalidad neoliberal con la que se implementaron las APP en virtud de la cual se planifican y estructuran los proyectos como Pacífico 1 trae consigo una noción de desarrollo impuesta, que puede diferir con la noción de desarrollo de quienes habitan los espacios del área de influencia de los proyectos. Cuando el Conpes 3760 de 2013, hace referencia a mejorar la competitividad y las condiciones para exportar, como supuestos de desarrollo, dota de sentido a este término pensando en unos actores, lo que implica de inmediato que desconoce el significado que pueden otorgarle otros.

Si partimos de la idea de desarrollo como progreso, como un cambio de estado a otro deseable, no es posible llegar a un acuerdo ineludible de que el proyecto Pacífico 1 es una estrategia de desarrollo, cuando este ha traído perjuicios, desmejora en sus condiciones de vida, afectaciones en campos económicos, sociales y culturales para los habitantes de Camilo C y Bolombolo.

La presencia de conflictos en los espacios, donde confluyen intereses nacionales e intereses locales requiere que a los habitantes no se les vea como un estorbo para concretar esa idea de desarrollo, estos deben ser incluidos desde la planeación de los proyectos de modo que las necesidades de las comunidades locales se incorporen al proyecto, desde sus propias visiones, desde sus propias propuestas y no bajo lógicas impuestas, es necesario entonces incorporar el contexto local en la visión de los proyectos para procurar su integralidad, es decir que se maximicen sus beneficios involucrando los diferentes actores que confluyen en el espacio, como el lugar donde confluyen todas las relaciones, los vínculos, las prácticas de comunicación, de comercio, de intercambio e influencia cultural y estas están completamente arraigadas, son concretas, cotidianas (Massey, 2004. p. 81).

En este sentido vale la pena preguntarse si con la ejecución del proyecto Pacífico 1 se concreta la promesa del desarrollo, a pesar de las personas han visto desmejoradas las condiciones de vida en sus territorios por el aumento del costo de vida, las alteraciones de las cadenas productivas, la pérdida del trabajo, el rompimiento de tejidos sociales, las afectaciones irreversibles al ambiente, entre otros factores negativos generados por el proyecto.

Conclusiones

La metodología definida para la realización del presente trabajo me permitió tener un acercamiento al Suroeste antioqueño y a partir de las categorías utilizadas ver cómo estas se convierten en conceptos vivos llenos de valor y contenido.

Es necesario redefinir el rol de la infraestructura, en el sentido de replantear la forma en cómo se diseña y construye para incorporar en las etapas tempranas de los nuevos proyectos, criterios sociales, territoriales y de sustentabilidad para asegurar que esta nueva infraestructura sea inclusiva, adaptada al cambio climático, al mismo tiempo que sirva para una transformación armónica de los territorios, donde las intervenciones estén acordes a las realidades sociales de los territorios

En los procesos de planificación y estructuración de los proyectos de infraestructura se deben incluir los diferentes actores que confluyen en el espacio, sus necesidades, expectativas y forma de relacionarse con el territorio, de modo que desde las etapas tempranas del proyecto se puedan tomar las acciones y decisiones que, desde el nivel local hasta el global, permitan una concertación de acciones para la prevención o gestión adecuada de conflictos. Este sería un ejercicio de responsabilidad y de toma democrática de las decisiones, de tal forma que no se ejecuten los proyectos en los planos locales como un acto de poder que se instala en el espacio incorporando consigo fenómenos exógenos frente a los cuales no hay capacidad de respuesta. Se recomienda entonces un desarrollo más armónico y participativo en el que los sujetos puedan ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones y se genere un ambiente donde interactúen los intereses locales, nacionales e internacionales.

Para hacer seguimiento y control a los proyectos de APP estructurados desde el ámbito nacional, se requiere la creación de mecanismos e instancias intersectoriales que

puedan tomar decisión y acción en los proyectos, esto para poder aplicar armónicamente soluciones que sean vinculantes para las partes.

Se recomienda la creación de instancias o espacios de acompañamiento y seguimiento a los proyectos de infraestructura, que agrupen intereses desde el sector social y empresarial, de modo que sirvan como órganos consultivos para la solución de conflictos en los que haya voceros de la administración municipal, departamental y el gobierno nacional.

Los proyectos de APP estructurados desde el nivel nacional, requieren de un trabajo conjunto de socialización, capacitación y creación de competencias en las entidades administrativas territoriales, de modo que puedan estar preparadas para afrontar los retos y responsabilidades que un proyecto de la categoría APP genera.

En la estructuración financiera y de riesgos de los proyectos APP, se recomienda prever recursos para la mitigación de impactos en los territorios, y establecer mecanismos participativos para la toma de decisiones que involucren a los interesados en el proyecto

Los conflictos son inherentes a los seres humanos, por tanto, los conflictos no son en sí mismos el problema, sino el manejo que se hace de ellos y, principalmente, el papel que desvirtúa, que desconoce y desvaloriza los intereses contrarios, con la intención de superponer los intereses propios.

Los movimientos sociales como actos de resistencia son valiosos y merecen protección del Estado, como protectores de los derechos de los administrados y en especial de aquellos que con su actuar aportan a la construcción de los espacios que habitan.

Massey propone que,

... para la conceptualización del espacio/espacialidad se debe

considerar su relación con las diferencias coexistentes, es decir, con la multiplicidad, de su capacidad para posibilitar e incorporar la coexistencia de trayectorias relativamente independientes. La respuesta es que debería reconocerse el espacio como esfera del encuentro – o desencuentro – de esas trayectorias, un lugar donde coexistan, se confluyan mutuamente y entren en conflicto. (Massey, 2012 p.172)

Esta cita, Massey introduce un camino de entendimiento sobre la construcción del territorio como un espacio que se constituye por interrelaciones, complejidades e imbricaciones. De por sí, está nombrando un escenario proclive a la configuración y expresión de relaciones de poder, conflictos, y tensiones en la producción de sentido del lugar, influenciado por la relación global-local. Esta aseveración ayuda a la comprensión del desarrollo, o más bien, de las visiones de desarrollo que coexisten, confluyen y generan tensiones en los territorios, definiendo y re-definiendo discursos y prácticas que terminan por re-imaginar y transformar los lugares.

Las afectaciones en el territorio que ha generado la ejecución del Proyecto Pacífico 1 pone de relieve la importancia de usar categorías que ayudan a entender la relación entre distintas visiones del desarrollo, la naturaleza de los conflictos que de esta se derivan, y las transformaciones en el territorio. Para ello, se hace necesario ahondar en la relación entre categorías como: i) La racionalidad, la cual es abordada desde la perspectiva de Michel Foucault en tanto que, es útil para enmarcar el análisis de los discursos y las prácticas del desarrollo que se expresan en el lugar. ii) El desarrollo entendido

como práctica y discurso que afecta la vida en los territorios locales, con un fuerte componente de poder, y, por la manera en que se ha concebido en el mundo occidental, a resultado en posturas hegemónicas que invisibilizan otras prácticas del desarrollo. Para ello entonces, la lectura desde Arturo Escobar, permite abordar la forma en que se organiza y se decide sobre el desarrollo de los territorios y las personas, pero, a su vez la confluencia de formas de resistencia en los territorios. iii) El territorio, concebido como espacio-lugar, que se configura y reconfigura a partir de las relaciones sociales, con una idea del territorio como algo complejo que debe entenderse desde las dinámicas globales y locales. iv) El conflicto reúne el conjunto de prácticas, acciones de resistencia y disputas que se presentan por la imposición de fuerzas alrededor del desarrollo y el territorio. De la mano de Alain Touraine, se abordará el papel que tiene el conflicto en la construcción de las sociedades, y en el caso particular, de la ejecución de las 4G, su influencia en la configuración del territorio, imposiciones, hegemonías y resistencias.

En el marco de este diálogo entre autores y categorías, se comprende a la genealogía como una tarea indispensable para comprender los sucesos y sus impactos en los lugares y la forma como estos pueden abordarse, esto no implica la búsqueda de una verdad única, sino de la comprensión de los fenómenos que dan origen a la realidad y que han jugado diferentes papeles dotándola de contenido y valor.

Referencias

- Alonso, L. y R. Sánchez (2012), *El papel del transporte con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, 160). CEPAL.
- Álvarez-Gayou, Camacho, S., Maldonado, G., Trejo, C., Olguín, A. y Pérez, M. (2014). La investigación cualitativa. *Xikua. Boletín Científico de la Escuela Superior Tlahuelilpan*, 2(3).
<https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tlahuelilpan/n3/e2.html>
- Agencia Nacional de Infraestructura. ANI. (2019). *Infografía Conexión Vial Pacífico 1*. ANI.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional 116 de 20 de julio de 1991.
- Bueno, L. y Durán, M. (2021). *EY, junto a Procolombia y la Cámara Colombiana de Infraestructura presenta la Guía para la inversión en Infraestructura en Colombia*.
https://www.ey.com/es_co/infrastructure/guia-de-infraestructura-2021#:~:text=La%20Gu%C3%ADa%20de%20Infraestructura%202021,de%20la%20reactivaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20actual.
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2019). *Perfiles socioeconómicos de las subregiones de Antioquia*. Cámara de Comercio de Medellín.
- Cárdenas, M. (2014). *Locomotoras para el desarrollo*.
<https://www.portafolio.co/opinion/manuel-jose-cardenas/locomotoras-desarrollo-150834>.
- Castro, E. (2011). *Diccionario de Foucault. Temas, conceptos y autores*. Siglo XXI.
- Castro, S. (2015). *Historia de la gubernamentalidad I* (2.ª ed.). Bogotá: Siglo del Hombre.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2018). *Desarrollo y conflictos asociados a la construcción de Infraestructura.*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43573/1/S1800311_es.pdf.

Congreso de la República. (2012). *Ley 1508 de enero 10 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas*, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.308.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES. (2006). *Documento CONPES 3413 de marzo 6. Programa para el desarrollo de concesiones de autopistas.*

<https://www.buenastareas.com/ensayos/Conpes-3413-6-De-Marzo-De/74980492.html>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES. (2013). *Documento CONPES 3760 de agosto 20. Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas: Cuarta Generación de Concesiones Viales.*

<https://www.ani.gov.co/conpes-3760-de-2013>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES. (2013). *Documento CONPES 3761 de agosto 20. Cuarta Generación de Concesiones Viales: proyectos pioneros.*

<https://www.ani.gov.co/conpes-3761-de-2013>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES. (2013). *Documento CONPES 3770 de septiembre 23. Cuarta Generación de Concesiones Viales: Autopistas para la Prosperidad.* https://www.ani.gov.co/sites/default/files/conpes_3770.pdf.

Concesionaria Vial del Pacífico. Covipacífico. (2022). *¿Qué es Covipacífico?*

<https://covipacifico.co/conexion-pacifico-1/el-proyecto/>.

Concesionaria Vial del Pacífico. Covipacífico. (2015). *Estudio de Impacto Ambiental*.

<https://docplayer.es/74399961-Resumen-ejecutivo-estudio-de-impacto-ambiental-autopista-conexion-pacifico-1.html>

Correa, D. (2019). *Así van las vías 4G que conectarán a Antioquia con el Eje Cafetero*.

El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/obras/vias-4g-avances-de-los-pacificos-en-antioquia-LB10333228>.

De la Garza, E. y Leyva, G. (2012). *Tratado de investigación de las ciencias sociales:*

perspectivas actuales. Fondo de Cultura Económica.
<http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/Cursos/TeoSociContemaestria/TLMoebius.pdf>

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 -*

2014: Prosperidad para Todos. Tomo I.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Programa de Apoyo a la Participación*

Privada en Infraestructura (PAPP).
<https://www.dnp.gov.co/programas/participacion-privada-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participacion-privada-en-Infraestructura-PAPP.aspx>.

Dreyfus, H. y Rabinov, P. (2001). *Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Nueva Visión.

Economist Impact. (2022). *Infrascopio: medición del entorno propicio para las APP en infraestructura*. <https://impact.economist.com/projects/infrascopio>

Escobar, A. (2002). *Globalización, desarrollo y modernidad*. <https://www.oei.es/historico/salactsi/escobar.html>.

Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación Editorial el Perro y la Rana.

Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Universidad Autónoma Latinoamericana. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/escpos-unaula/20170802050253/pdf_460.pdf.

Estrada, V. (2017). *Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público Privadas (APP), en Colombia, Perú, Brasil y Argentina*. https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2017/08/Estudio_comparativo_implementacion_asociaciones_publico_privadas_APP_Colombia_Peru_Brasil_Ecuador_agosto-2017-.pdf.

Fainboim Yaker, I. y Rodríguez Restrepo, C. (2000). *El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa* (Serie Reformas Económicas). https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7532/S2000550_es.pdf.

- Foucault, M. (1994). *Dits Et Écrits 1954-1988*. Vol. 4 Gallimard (pp. 887)
- Foucault, M. (1999). *El cuidado de la verdad*. En Obras esenciales. Volumen III: *Estética, ética y hermenéutica*. Paidós. (pp. 474)
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica. (pp.139-160)
- Foucault, M. (Sin Fecha). *Power, Essential Works Of Foucault 1954-1984*. Paul Rabinow. (pp.475)
- García, J. G. (2003). *De la primera a segunda generación de reformas de Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual*. Cuadernos de Economía, XXII (38), 95-125.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/10375>.
- Gobernación de Antioquia. (2015). *Análisis sociodemográfico Autopistas para la Prosperidad en Antioquia*. http://www.ocudos.com/empresas/gobernacion/wp-content/uploads/2015/11/Analisis_Socio_Demografico.pdf.
- Gobernación de Antioquia. (2016). *Plan de Desarrollo Antioquia Piensa en Grande 2016-2019*.
<https://www.culturantioquia.gov.co/documentos/ORDENANZA%20PLAN%20ODE%20DESARROLLO%20DE%20ANTIOQUIA%202016-2019.pdf>.
- Gobernación de Antioquia. (2020). *Plan de Desarrollo Unidos por la Vida 2020-2023*.
https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/archivo/PlanDesarrolloUNIDOS_VF-comprimido-min.pdf.

Gómez, M. (2015). *Una aproximación a las contribuciones de Arturo Escobar a la ecología política*. *Ecología política*, (50), pp. 100-105 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5326546>

González, J. M. (2012). *La gestión de lo público por los particulares en el Estado contemporáneo: el caso de las Alianzas Público-Privadas (APP)*. *Estudios Socio-Jurídicos*, (Suplemento), 7-41. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=84418567&lang=es&site=ehost-live>.

Jiménez, J. (2021). *Que Covipacífico solucione las afectaciones en la vía Camilo C. Los Aljibes*. *Minuto 30.com*. <https://www.minuto30.com/covipacifico-solucion-e-via-camilo-c/1294797/>

Jiménez, D. (2019). *Los pueblos que por las 4G temen ser fantasmas*. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/movilidad/la-construccion-de-las-autopistas-4g-en-antioquia-podria-aislar-a-algunos-pueblos-y-afectar-su-economia-EB11017311>.

Kousis, M. (1998). *Protest-Case Analysis: A Methodological Approach for the Study of Grassroots Environmental Mobilizations*. <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/51334/1/570.pdf>.

Lotero, J., Gómez, A., Giraldo, P. y Ramírez J. C. (2021). *La provincia de Cartama-Antioquia Colombia*, Documento de Trabajo, Bogotá. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*.
https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/la_provincia_de_cartama_antioquia_colombia.pdf

Massey, D. (1991). *A Global Sense of Place*. *Marxism Today*, 24-29.
http://aughty.org/pdf/global_sense_place.pdf

Massey, D. (2004). *Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización*. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, (57), 77-84. <https://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000019/00000025.pdf>.

Ministerio de Hacienda. (2020). *Normatividad*.
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_ap_p/normatividad.

Ministerio de Transporte. (2018). *Diagnóstico de la situación de gestión contractual de los proyectos de cuarta generación de concesiones viales*.
<file:///C:/Users/USER/Downloads/Situacion%204G.pdf>.

Morandé, F. (2016). *A casi tres décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina?* *Estudios Internacionales*, 48(185), 31-58.
<http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2016.44553>.

Ocampo, J. A. (2005) *Cepal: más allá del Consenso de Washington. Una agenda de desarrollo para América Latina* (Serie Estudios y Perspectivas). Cepal.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4945/1/S050152_es.pdf

Ospina, G. (2021). *Ordenan a Covipacífico solucionar afectaciones por obras de Pacífico 1. El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/anla-ordena-solucionar-afectaciones-a-comunidad-por-obras-de-pacifico-1-GP16192163>

Pardo Pérez, C., Uribe Mallarino, C. y Vásquez, C. (2005). *Modelos de provisión de servicios públicos domiciliarios. Universitas Humanistica XXXI(59)*, 64-81. https://www.google.com/search?q=modelos+de+provisi%C3%B3n+de+servicios+publicos+domiciliarios&rlz=1C1SQJL_esCO1006CO1006&oq=modelo+de+provisi%C3%B3n+de+servicios+publicos+domiciliarios&aqs=chrome..69i57j33i160.16144j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8.

Parker, M. (2013) *La ciencia de la investigación cualitativa*. Editorial Universidad de Los Andes.

Pérez Rincón, M. (2015). *Conflictos ambientales en Colombia: actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria*. *Revista Ecología Política*. <https://www.ecologiapolitica.info/conflictos-ambientales-en-colombia-actores-generadores-y-mecanismos-de-resistencia-comunitaria/>

Periódico Regional El Suroeste. (2019). *Compromisos establecidos en el plantón de Bolombolo. Periódico Regional El Suroeste*. <https://periodicoelsuroeste.com/compromisos-establecidos-en-el-planton-de-bolombolo/>.

- Periódico Regional El Suroeste. (2022). ANI no se presentó a la reunión con la comunidad de Camilo C. *Periódico Regional El Suroeste*. <https://periodicoelsuroeste.com/ani-no-se-presento-a-reunion-con-la-comunidad-de-camilo-c/>
- Periódico Regional El Suroeste. (2021). ¿Qué está pasando con Pacífico 1? *periódico Regional El Suroeste*. <https://periodicoelsuroeste.com/que-esta-pasando-con-pacifico-1/>
- Presidencia de la República. (2008). Decreto 4533 de noviembre 28 por el cual se reglamentan las iniciativas privadas de que trata el parágrafo 2° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Diario Oficial 47.187.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD (2014). Chile Rural. Un desafío para el desarrollo humano. *Temas de Desarrollo Humano Sustentable*, (12).
- Ramírez, M., Collazos, M., García, J., Hahn, L., Melo, L., Montenegro, A., Montes, E., Lancheros, P., Toro, J. y Zárate, H. (2021). La inversión en infraestructura de transporte y la economía colombiana. *Ensayos sobre Política Económica*, (99). Doi 10.32468/espe.99 ESPE. <http://investiga.banrep.gov.co/es/espe>
- Rincón Avellaneda, M. P. (2016). Conflictos territoriales y proyectos de infraestructura vial. *Bitácora Urbano-Territorial*, 26(2), 71 -78. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5612376>.
- Shack, N. (2016). *Reformas de gasto público y crecimiento económico: el caso de las Asociaciones Público-Privadas en el Perú y la inversión "impulsada"*. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, 171). Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39901>.
- Touraine, A. (2007). *La mirada social. Un marco de pensamiento distinto para el siglo XXI*. Paidós Ibérica.

Touraine, A. (2016). *El fin de las sociedades*. Fondo de Cultura Económica.

<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=KQAzDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=el+fin+de+las+sociedades+alain+touraine+pdf+gratis&ots=VGikU41TI2&sig=9etMQ9UVodDDUKN4XwPbX1ojiYA#v=onepage&q&f=false>

Universidad de Antioquia. (2021). *Perfil de desarrollo subregional. Subregión Suroeste de*

Antioquia. <https://ctpantioquia.co/wp-content/uploads/2021/09/Perfil-de-desarrollo-Suroeste.pdf>

Valencia, G. (2006). Constitución política y servicios públicos domiciliarios: dos modelos de

Estado en Colombia. *Agenda Cultural*, (124), 9.

https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/4040/1/ValenciaGerman_2006_ConstitucionpoliticaServiciospublicosColombia.pdf.

Vassallo Magro, J. M. e Izquierdo de Bartolomé, R. (2010). *Infraestructura pública y*

participación privada: conceptos y experiencias en América y España. CAF.

<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/421>

Velázquez, A. (2013). La producción política del espacio: el problema de la praxis. *Revista*

Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, 18(63), 63-74.

http://www.proyectos.cchs.csic.es/polis/sites/default/files//docpolis/adrian_velazquez_la_produccion_politica_del_espacio.pdf.

Anexos

Anexo 1. Consentimiento informado



Consentimiento informado

Estimado(a) participante, a través de la presente comunicación se le invita a participar en una entrevista, taller, grupo focal o recorrido de campo que se llevará a cabo como parte de la investigación titulada *Territorios interseccionales Amagá, Titiribí y Venecia*, realizada por la Universidad Pontificia Bolivariana con estudiantes de la Maestría en Desarrollo.

La investigación tiene como objetivo: Comprender la incidencia del Proyecto Conexión Vial Pacífico 1 en los territorios de su área de incidencia.

Para realizar esta investigación una parte de la información se recolectará por medio de entrevistas, talleres, grupos focales o recorridos de campo que serán grabados en audio y video, por estos medios se indagará por información personal y de labor en el territorio, vinculando aspectos del pasado y el presente.

Su participación es totalmente voluntaria y se respetará la decisión de retirarse en el momento que usted lo desee. Los requisitos para su participación son: que sea mayor de edad, que resida o interactúe en los municipios de Amagá, Titiribí o Venecia y que acepte participar y firme el consentimiento informado. Sus respuestas serán de carácter confidencial y solo serán usadas para fines académicos.

Agradeciendo de antemano su tiempo y participación en el desarrollo de este trabajo.

Claudia Marcela Cano Ortega

Estudiante de Maestría en Desarrollo

Celular: 3013532465

Correo: claudiamarcela.cano@upb.edu.co

Claudia María Salgar Saldarriaga

Estudiante de Maestría en Desarrollo

Celular: 3114305757

Correo: claudiamaria.salgar@upb.edu.co

Luz Stella Carmona Londoño

Coordinadora académica

Maestría en Desarrollo

Universidad Pontificia Bolivariana

Marcela María Vergara Arias

Directora trabajo de grado maestría

Maestría en Desarrollo

Universidad Pontificia Bolivariana

**Confirmando que he leído la información acerca de la investigación y por voluntad propia
doy mi consentimiento para participar en el trabajo de investigación.**

Nombre:

Firma:

C.C.:

Anexo 2. Guía de entrevista servidores públicos y colaboradores del Estado

Guía de entrevista semiestructurada Universidad Pontificia Bolivariana Maestría en Desarrollo Trabajo de investigación			
Categorías a tener en cuenta: territorio, desarrollo, conflicto Estudiante: Claudia Marcela Cano Ortega			
Fecha:		Hora inicio:	
Municipio/lugar:		Hora final:	
Tipo de entrevista:	Virtual	Telefónica	Presencial
Fecha de tabulación		<i>Software</i>	
Datos del entrevistado:	Nombre: Entidad/organización: Rol/función: Teléfono: Correo electrónico: Código asignado:		
Diligenciado por:			

Protocolo para realizar la entrevista:

- Presentación del propósito de la investigación, y del contexto en el que se realiza.
- Hacer explícito el manejo confidencial y anónimo de la información.
- Consentimiento informado para el uso de sus testimonios con fines estrictamente académicos.
- Compromiso de devolución de los resultados de la investigación para fortalecer sus prácticas sociales y el desarrollo de su territorio.
- Explicar qué es una entrevista semiestructurada, y que sus respuestas y argumentos son válidos y relevantes para efectos de la investigación.

Preguntas:

1. ¿Cuál es su rol profesional o actividad profesional actual?
2. ¿Tiene alguna relación o injerencia con el territorio del Suroeste Antioqueño, específicamente con los municipios de Venecia, Amagá, Titiribí, en los niveles personal y profesional?
3. ¿Cuáles son su rol y sus acciones en el territorio? Describa su misión o propósito y sus acciones en el territorio (solo aplica para actores públicos, privados y comunitarios).
4. ¿Participa en espacios y alianzas del territorio? ¿Cuáles? ¿Por qué?
5. ¿Qué percepción tiene del proyecto Pacífico 1?
6. ¿Ha influido el proyecto Pacífico 1 en su relación y sus acciones en el territorio? ¿Por qué? y ¿Cómo?
7. ¿Hay otras situaciones que influyen en su relación con el territorio? ¿Cuáles? ¿Por qué?
8. ¿Considera que el proyecto Pacífico 1 es una estrategia que contribuye con el desarrollo del territorio? ¿Por qué? ¿Cuáles son las contribuciones del proyecto Pacífico 1 al desarrollo del territorio? (a qué soluciones está apuntando).
9. ¿Considera necesarias otras estrategias o acciones para promover el desarrollo del territorio por parte del proyecto Pacífico 1? ¿Cuáles?
10. Cuando piensa en este territorio ¿Qué sentimientos le llegan? (por favor describa estos sentimientos).

Notas:

- Actitud del entrevistado.
- Si durante la entrevista se realizan otras preguntas se deben agregar en el formato que se esté diligenciando.

Anexo 3. Guía de entrevista a ciudadanos

Guía entrevista semiestructurada Universidad Pontificia Bolivariana Maestría en Desarrollo Trabajo de investigación			
Categorías a tener en cuenta: territorio, desarrollo, conflicto Estudiante: Claudia Marcela Cano Ortega			
Fecha:		Hora inicio:	
Municipio/lugar:		Hora final:	
Tipo de entrevista:	Virtual	Telefónica	Presencial
Fecha de tabulación		<i>Software</i>	
Datos del entrevistado:	Nombre: Entidad/organización: Rol/función: Teléfono: Correo electrónico: Código asignado:		
Diligenciado por:			

Protocolo para realizar la entrevista:

- Presentación del propósito de la investigación, y del contexto en el que se realiza.
- Hacer explícito el manejo confidencial y anónimo de la información.
- Consentimiento informado para el uso de sus testimonios con fines estrictamente académicos.

- Compromiso de devolución de los resultados de la investigación para fortalecer sus prácticas sociales y el desarrollo de su territorio.
- Explicar qué es una entrevista semiestructurada, y que sus respuestas y argumentos son válidos y relevantes para efectos de la investigación.

Preguntas:

1. ¿Cuál es su oficio actual?
2. ¿Tiene alguna relación o injerencia con el territorio del Suroeste antioqueño, específicamente con los municipios de Venecia, Amagá, Titiribí, en los niveles personal y profesional?
3. ¿Cuáles son su rol y acciones en el territorio? Describa su misión o propósito y sus acciones en el territorio (solo aplica para actores públicos, privados y comunitarios).
4. ¿Participa en espacios, alianzas y organizaciones en su territorio? ¿Cuáles? ¿Por qué?
5. ¿Qué percepción tiene del proyecto Pacífico 1?
6. ¿Ha influido el proyecto Pacífico 1 en su relación y sus acciones en el territorio? ¿Por qué? ¿Cómo?
7. ¿Hay otras situaciones que influyen en su relación con el territorio? ¿Cuáles? ¿Por qué?
8. ¿Considera que el proyecto Pacífico 1 es una estrategia que contribuye con el desarrollo de su territorio? ¿Por qué?
9. ¿Considera necesarias otras estrategias o acciones para promover el desarrollo del territorio? ¿Cuáles?

10. Cuando piensa en su territorio, ¿Qué sentimientos le llegan? (por favor describa estos sentimientos).

Notas:

- Actitud del entrevistado
- Si durante la entrevista se realizan otras preguntas se deben agregar en el formato que se esté diligenciando.

Anexo 4. Guía de recorrido de campo

Guía de observación para recorrido de campo Universidad Pontificia Bolivariana Maestría en Desarrollo Trabajo de investigación			
Categorías a tener en cuenta: territorio, desarrollo, conflicto Estudiante: Claudia Marcela Cano Ortega			
Fecha:		Hora inicio:	
Municipio/lugar:		Hora final:	
Diligenciado por:			
Ejes orientadores de la observación			
Ámbito ambiental			
Pregunta orientadora		Análisis	
¿Qué problemáticas ambientales se observan?			
¿Cuáles de las problemáticas están relacionadas con la ejecución del proyecto Pacífico 1?			
¿Cuáles son los efectos de las problemáticas ambientales sobre el bienestar y desarrollo de la comunidad?			

¿Se han recibido respuestas para resolver o mitigar estos efectos ambientales de los ejecutores del proyecto Pacífico 1 y del sector público? ¿Cuáles?	¿Cuáles son las respuestas y acciones para resolver o mitigar estos efectos ambientales implementadas por el proyecto Pacífico 1 y del sector público?
¿La comunidad ha gestionado alternativas de solución y concertación? ¿Cuáles?	
Ámbito social	
Pregunta orientadora	Análisis
¿Qué tensiones se presentan con las comunidades por la ejecución del proyecto Pacífico 1? ¿Qué actores involucra? (Tener en cuenta modificaciones en los usos del suelo, cambios en las dinámicas sociales de la población, aislamiento, afectaciones económicas, especulación con el valor del suelo y aumento de la dinámica inmobiliaria)	
¿Qué potencialidades y oportunidades se presentan a partir de las actuales transformaciones en el territorio por la ejecución del proyecto Pacífico 1?	
¿Existen en el territorio movilizaciones sociales para la solución de conflictos presentes en él?	
Ámbito sociocultural	
Pregunta orientadora	Análisis
¿Cómo se conformó el territorio?	
¿Cuáles son los hechos más relevantes en la vida del territorio?	
¿Qué expresiones o manifestaciones socioculturales se observan? ¿Están vinculadas a la cultura tradicional o urbana?	
¿Qué lugares son considerados importantes para las personas? ¿Por qué?	

¿Qué emociones y comportamientos se observan en las personas? (Hay diferencias entre los comportamientos y emociones de los habitantes y los foráneos)	
¿Qué emociones le despierta la ejecución del proyecto Pacífico 1?	
¿Cambios en la relación e identidad de las personas con el territorio a partir de la ejecución del proyecto Pacífico 1?	
Ámbito político-institucional	
Pregunta orientadora	Análisis
¿Qué instituciones públicas y privadas, y organizaciones comunitarias tienen presencia en el territorio? ¿Cómo es su forma de relacionamiento, oferta y acciones?	
¿Cuáles son las instituciones públicas y privadas, y las organizaciones comunitarias más relevantes para los habitantes? ¿Por qué?	
¿Cuándo se presenta un conflicto en el territorio, las personas tienen claro a qué entidad acudir para buscar ayuda o solución?	
¿La comunidad es tenida en cuenta para la toma de decisiones y para la ejecución de proyectos desde el sector municipal, departamental o nacional? ¿De qué manera?	
¿Cuál ha sido el relacionamiento del proyecto Pacífico 1 con las comunidades del área de influencia? ¿Cuáles son los mecanismos y espacios de relacionamiento del proyecto Pacífico 1 con las comunidades?	
¿Cuál ha sido el relacionamiento de las administraciones municipal, departamental y nacional con las comunidades del área de influencia del proyecto Pacífico 1?	
Ámbito económico	

Pregunta orientadora	Análisis
¿En qué trabajan los habitantes? ¿Las personas trabajan en el mismo territorio?	
¿Qué actividades económicas, productivas y comerciales, se observan?	
La actividad económica se ve impactada (positiva o negativamente) por la ejecución del proyecto Pacífico 1? ¿De qué manera? ¿En qué sectores?	
¿Qué nuevas dinámicas económicas esperan -desean los habitantes sucedan en el territorio? ¿Con la obra se han generado nuevas unidades o iniciativas económicas? ¿Cuáles?	
¿Cuáles son los efectos sobre el poder adquisitivo y la calidad de vida de los habitantes por las transformaciones económicas generadas por el proyecto Pacífico 1?	
Ámbito infraestructura	
Pregunta orientadora	Análisis
¿De qué forma el proyecto Pacífico 1 favorece o no el desarrollo de la comunidad?	
¿Qué otros proyectos de infraestructura se desarrollan actualmente que afecten el territorio?	
¿Cambios en los recorridos de origen y destino en el territorio regional para los habitantes y foráneos?	
¿La ejecución del proyecto Pacífico 1 demanda la ejecución de otros proyectos de infraestructura para el beneficio de la comunidad?	

Notas relevantes:

Anexo 5. Lista de siglas

4G (Programa 4G): Cuarta Generación de Concesiones Viales en Colombia

ANI: Agencia Nacional de Infraestructura

ANSPE: Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema

APP: Asociaciones Público Privadas

ATC: Asociación de Transportadores de Carga

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAF: Corporación Andina de Fomento

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

COVIPACÍFICO: Concesionaria Vial del Pacífico

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DPS: Departamento para la Prosperidad Social

FDN: Financiera de Desarrollo Nacional

FMI: Fondo Monetario Internacional

IFI: Instituciones Financieras Internacionales

INCO: Instituto Nacional de Concesiones

INVIAS: Instituto Nacional de Vías

ISA: Interconexión Eléctrica S. A.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

PFI: Private Finance Initiative

PIB: Producto Interno Bruto

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje