

Aplicabilidad del Modelo de Análisis de Corrientes Múltiples: estudio de caso frente a la política pública de infraestructura vial en Colombia en el caso de la ventana de oportunidad de las Asociaciones Público-Privadas (APP)

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Realizada Por:

Juan José Cruz Cuevas

David Esteban Herrera Jiménez

Tutor:

Johann Julio Dilak Estrada

Bogotá D.C., julio de 2018

Aplicabilidad del Modelo de Análisis de Corrientes Múltiples: estudio de caso frente a la política pública de infraestructura vial en Colombia en el caso de la ventana de oportunidad de las Alianzas Público-Privadas

Tabla de Contenido

I.	Introducción	5
II.	Modelo de Corrientes Múltiples	10
III.	Infraestructura de transporte en Colombia: tendencias de sus inversiones y diagnóstico general.....	38
IV.	Análisis del Modelo de Corrientes Múltiples aplicado: el caso de la política pública de infraestructura vial en Colombia	62
V.	Conclusiones	94
VI.	Bibliografía.....	101
VII.	Anexo I: Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples.....	110
VIII.	Anexo II: Cuadro comparativo aplicabilidad del MSA 1989-2017	111

Índice de Ilustraciones y Tablas

Ilustración 1 Inversión en infraestructura - sector transporte principales programas con fuente privada (billones de pesos constantes de 2017).....	6
Ilustración 2: Diagrama Funcionamiento del modelo MSA.....	21
Ilustración 3: Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples	26
Ilustración 4 Inversión sectorial en infraestructura	41
Ilustración 5 Inversión en infraestructura de transporte (% del PIB).....	44
Ilustración 6 Inversión en infraestructura total*	45
Ilustración 7 Inversión pública, crecimiento PIB y precio petróleo - canasta colombiana.....	46
Ilustración 8 Inversión pública y precio petróleo - canasta colombiana (con rezago +1).....	47
Ilustración 9 Inversión en infraestructura por sectores con fuentes privada y pública	48
Ilustración 10 Inversión en infraestructura por sectores con fuente pública	50
Ilustración 11 Inversión en infraestructura por sectores con fuente privada.....	51
Ilustración 12 Inversión en infraestructura Colombia, Latam y Suramérica - sector transporte	52
Ilustración 13 Inversión en infraestructura - sector transporte.....	53
Ilustración 14 Composición variaciones infraestructura de transporte	54
Ilustración 15 Inversión en infraestructura - sector transporte con fuente pública y privada.....	54
Ilustración 16 Inversión en infraestructura - sector transporte con fuente privada	55
Ilustración 17 Inversión en infraestructura - sector transporte con fuente pública.	56
Ilustración 18 Inversión en infraestructura - sector transporte principales programas con fuente privada (billones de pesos constantes de 2017).....	57
Ilustración 19 Modelo de estimación de requerimiento de inversión para cierre brecha	58

Ilustración 20 Puntaje Índice de competitividad global, índice de infraestructura e indicador de infraestructura vial del Foro Económico Mundial	60
Ilustración 21 Puntaje Índice de competitividad global, índice de infraestructura e indicador de infraestructura vial del Foro Económico Mundial	61
Ilustración 22: Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples	63
Ilustración 23: Análisis de proyectos APP por país y sector presente en el proyecto de ley de APP.....	77
Ilustración 24: Distribución Final Senado de la República periodo 2010-2014.....	82
Ilustración 25: Distribución Final Cámara de Representantes periodo 2010-2014	82
Ilustración 26: Ponentes Cámara de Representantes y Senado para el proyecto de ley 144 y 160 de 2011	84
Tabla 1: Condiciones de los Participantes del Gobierno en el MSA.....	14
Tabla 2: Condiciones de los Participantes no Gubernamentales en el MSA.....	15
Tabla 3: Tabla de resultado análisis de estudios aplicados del MSA desde 1989-2017	30

I. Introducción

En marzo del 2018, el Gobierno nacional, por medio de distintos medios de comunicación, como el periódico Portafolio, dio a conocer un ambicioso plan que organizó la ANDI para dejar estructurado alrededor de \$9 billones de pesos que se invertirán en infraestructura, donde un 87% de ellos se harán específicamente para el subsector de carreteras (Portafolio, 2018).

De los puntos más interesantes para resaltar de este plan, es que estos recursos que serán ejecutados son provenientes de fuentes privadas. Es decir, durante el presente año, el sector privado financiará los proyectos de infraestructura del país. Proyectos como la Ruta del Sol I, Nueva Malla Vial del Cauca y la vía Puerto Salgar-San Roque (antigua Ruta del Sol II), al igual que terminar este proceso en el aeropuerto El Dorado II, son sólo algunos de los proyectos que serán estructurados para pasar a hacer parte de la estrategia de 4G del gobierno nacional (Portafolio, 2018).

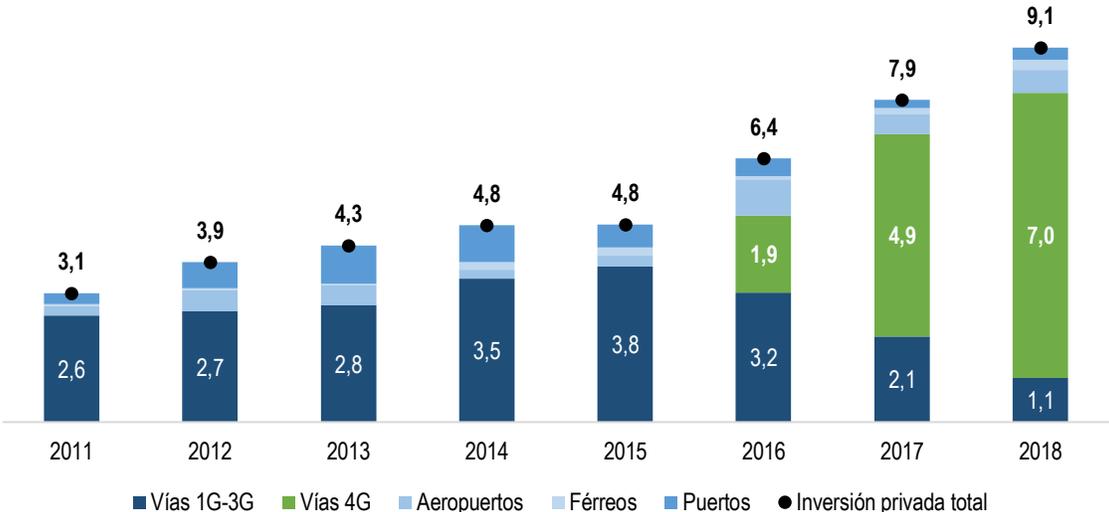
Igualmente, el mismo diario resalta:

“Paralelo a lo anterior, la entidad de las obras civiles planea que siete proyectos 4G firmen sus actos de inicio de construcción, los cuales serían Puerta del Hierro - Cruz del Viso, Bucaramanga-Pamplona, Cúcuta - Pamplona, tercer carril Bogotá-Girardot, fase I de los accesos por el norte de Bogotá, Pacífico I y Mulaló-Loboguerrero.”
(Portafolio, 2018).

Para determinar si realmente ha habido un aumento de los recursos privados en la financiación de proyectos de infraestructura, es vital analizar cuál ha sido el comportamiento histórico de estos proyectos en alguna senda de tiempo. La

siguiente gráfica muestra la inversión privada en proyectos de infraestructura (para el sector transporte)¹:

Ilustración 1 Inversión en infraestructura - sector transporte principales programas con fuente privada (billones de pesos constantes de 2017)



Fuente: tomada de (DGPM - MHCP, 2018).

El análisis rápido que se puede realizar frente a estos datos, es que evidentemente, por lo menos desde el 2011, ha venido aumentando la inversión de recursos privados en infraestructura. Teniendo en cuenta que los datos de este sector, en buena parte, son extraídos de Infralatam, se tomará en cuenta el periodo de tiempo más lejano al que se tiene acceso para determinar el periodo de análisis; es decir, desde el 2008.

Esta estrategia, al igual que muchos otros fenómenos de políticas públicas, son un sello característico del actual Gobierno. Es decir, hasta el día de hoy, no se había realizado las inversiones en infraestructura de la manera que se había hecho:

¹ El análisis de esta gráfica, al igual que más aspectos de la política de infraestructura, serán trabajados en detalle en el cuerpo de esta investigación.

utilizando fuentes privadas para financiar tan ampliamente los proyectos de infraestructura.

Cambios en las decisiones públicas como la que se resalta en los proyectos de las 4G han sido lo que, en parte, ha motivado el desarrollo de la disciplina de las políticas públicas. Por ejemplo, en el ciclo de las políticas públicas, se ha buscado parametrizar la selección de alternativas como una de las maneras para explicar la manera en que se toman las decisiones públicas (Ordoñez-Matamoroz, 2013).

Aun así, autores como Jorge Iván Cuervo y Otros (2013), han resaltado que muchos de estos modelos teóricos no han sido lo suficientemente amplios para explicar, de la mejor manera, tales hechos en las políticas públicas.

Igualmente, estos autores también han resaltado el rezago existente entre el avance internacional de esta disciplina, frente al avance teórico y la implementación de los modelos a la realidad colombiana (Cuervo, y otros, 2013).

Entendiendo tal problemática académica, es fundamental que los aportes académicos que se realicen en las políticas públicas busquen no sólo continuar el desarrollo teórico que se ha venido dando a nivel internacional desde el siglo XX, y desde hace pocas décadas en Colombia, sino buscar analizar las realidades nacionales, permitiéndole así generar un mayor análisis que le permita a los tomadores de decisiones tener mejor información a la hora de desarrollar la función de lo público.

Entre los estudios que se han generado, en parte como contraposición a la tradicional manera de explicar el comportamiento de las políticas públicas, ha sido el modelo de corrientes múltiples desarrollado por John Kingdon durante la década de los ochenta.

Este teórico norteamericano buscó tener una visión más dinámica de la toma de decisiones, buscando explicar los fenómenos públicos como la interacción de los diferentes componentes que lo pueden afectar. Su inquietud académica para desarrollarlo consistía en entender el porqué de si existen tantos problemas públicos y tantas alternativas para solucionarlos, sólo algunos son tenidos en cuenta y son solucionados de la forma que se hace (Kingdon J. , 2011).

Esa turbación académica que invadió a Kingdon es la misma que, en párrafos anteriores, se resaltó ante la coyuntura que se ve evidenciada en los medios de comunicación. Ante un escenario de una gran participación privada en los proyectos de infraestructura, busca entender en qué momento se comenzó a percibir estas variaciones, si las decisiones públicas han generado esta variación en la política pública o, por el contrario, como lo señalan las teorías tradicionales, es consecuencia de la inercia de no hacer nada.

Buscando dar ese aporte a la producción nacional investigativa en términos de la disciplina de las políticas públicas, y con la sensación, generada por lo resaltado en los medios de comunicación, de una variación en la política pública, se visualiza pertinente aplicar el modelo de corrientes múltiples (Kingdon) al estudio de caso para el tema de infraestructura.

a. Hipótesis

Se considera relevante a nivel teórico, analizar si, del 2008 al 2015, ha existido alguna ventana de oportunidad aprovechada por un emprendedor político que determine la solución de política pública adoptada para las políticas de infraestructura vial en Colombia, por tanto, el presente documento propone las siguientes hipótesis:

Ho: Durante los ocho años estudiados se han generado clivajes significativos que han permitido, a los emprendedores políticos en las políticas de infraestructura, introducir problemas y soluciones que han generado un cambio en las políticas

públicas de infraestructura, específicamente para el caso del sector de transporte (carreteras).

Ha: No hay variaciones significativas en las políticas de infraestructura, ni emprendedores lo suficientemente influyentes para aprovechar las ventanas de oportunidad que se hubiesen generado en los ocho años estudiados.

b. Objetivo Principal

Explicar los cambios en la política de infraestructura de Colombia durante el periodo 2008-2015 por medio de la utilización del Modelo de Análisis de Corrientes Múltiples de John Kingdon (1984).

c. Objetivos Específicos

1. Reconocer los elementos principales, la metodología de implementación y la capacidad de implementar el Modelo de Corrientes Múltiples en casos de políticas públicas.
2. Entender la dinámica de las inversiones en infraestructura en Colombia para el periodo 2008-2015.
3. Comprobar la existencia de ventanas de oportunidad en la Política de Infraestructura en Colombia y sus características.
4. Analizar la capacidad de aplicar el Modelo de Análisis de Corrientes Múltiples a la realidad de las Políticas Públicas Colombianas.

II. Modelo de Corrientes Múltiples

El Modelo de Corrientes Múltiples (MSA por sus siglas en inglés) fue establecido por John Kingdon en su libro “Alternativas, agendas y políticas públicas”, publicado en 1984. Esta ha sido una de las teorías de Políticas Públicas con mayor aplicación en la historia de la disciplina de las políticas públicas (Cairney & Jones, 2015). Con esta teoría el autor busca establecer cómo se introducen los problemas en la agenda pública y, al mismo tiempo, cómo se deciden las soluciones los mismos.

Para esto, el autor plantea tres corrientes que, al encontrarse, generan ventanas de oportunidad que son aprovechadas por lo que él denomina emprendedores políticos (Kingdon, 2014). Para entender más a fondo el MSA, este capítulo establece el contexto en el que Kingdon escribió su libro, describe el modelo establecido por el autor y da a conocer el estado actual en que se encuentra la discusión académica frente al mismo.

a. Marco Teórico

Entender el modelo de Kingdon implica necesariamente devolverse en el tiempo y comprender el escenario en el que se encontraba el académico en su momento. Para esto, remitirse al artículo de Baumgartner “*John Kingdon and the evolutionary approach to public policy and agenda setting*” (2016), es de gran ayuda. Allí el autor hace una descripción de la influencia histórica que sufre Kingdon, que nacen de las discusiones políticas que se vivían en su momento, entre los años sesenta y ochenta.

Son tres las grandes influencias que resalta Baumgartner en su texto. En primer lugar, los estudios comportamentales de las élites políticas, entendiendo que estos eran la tendencia científica en los estudios sociales del momento. La Universidad de Michigan Ann Arbor, institución allegada a Kingdon, se encontraba inmersa en la discusión sobre las comunidades de política y el “interesante trabajo de los

burócratas de alto nivel, como un entendimiento comportamental del impacto de sus decisiones en la realidad pública” (Baumgartner, 2016).

Con este tipo de estudios como el de los burócratas y su papel, se amplía el espectro tradicional por el que nacen estos estudios en las ciencias sociales; se salen del único espectro de entendimiento del votante y se comienza a estudiar el papel de todos los actores del sistema político en general. Es por ello que Baumgartner (2016) señala que, “Kingdon estaba rodeado de colegas interesados en el estudio comportamental tanto de los burócratas, grupos de interés y funcionarios elegidos, como de los votantes” (Baumgartner, 2016, pág. 55).

Esta necesidad académica se generó dos tipos de tendencias, aquella con pleno énfasis de estudios “*americanistas*”, y aquella que buscaban generar estudios comparativos. Baumgartner señala que Kingdon tomó una posición mediadora ante ambos énfasis, en tanto que, a pesar que sus estudios fueron claramente enfocados hacia la política norteamericana, él mismo estableció conceptos lo suficientemente universales para poder aplicar su modelo en otros contextos (2016, pág. 56).

En segundo lugar, se puede ver en el MSA la influencia de los Estudios Congresionales, es decir aquellos estudios que buscan explicar el funcionamiento de los cuerpos colegiados; que para el caso de estudio se centran en el Congreso de los Estados Unidos.

Para Kingdon esta influencia es de gran trascendencia, especialmente porque la línea de investigación anterior se encontraba enfocado en entender las dinámicas de tal corporación; lo cual se ve reflejado en sus dos primeros libros: *Candidates for Office* (1966) y *Congressmen’s Voting Decisions* (1973), durante mucho tiempo este último fue el motivo de su reconocimiento académico (Baumgartner, 2016, pág. 56). Bajo la influencia de su propio recorrido académico, se introducen no solamente el congreso como un actor importante del sistema político importante en el proceso de agendamiento de los problemas públicos. También, por un lado se impone una clara

tendencia metodológica experiencial y basada en entrevistas del autor, y por otro lado, busca que su estudio no sólo sea interesante académicamente sino útil para los tomadores de decisiones en sus procesos públicos -estableciéndole al mismo una estructura deductiva- (Howlett, McConnell, & Perl, 2015) (Zahariadis, 2007) (Baumgartner, 2016, pág. 57).

En tercer lugar, se resalta la influencia de la selección natural y la analogía biológica en el modelo. Este factor de influencia llega a ser tan importante en el desarrollo del modelo que Baumgartner afirma que “El impacto del pensamiento biológico y de la selección natural en el pensamiento de Kingdon es claro en casi todas las páginas del libro” (Baumgartner, 2016, pág. 58).

El uso de la aleatoriedad de los fenómenos sociales y públicos se resalta en este estudio, concepto que es extraído de la selección natural para expresar el papel contundente que tienen este tipo de hechos en el resultado del “Garbage can” donde se toman las decisiones públicas (Baumgartner, 2016).

Además de las tres principales influencias del modelo resaltadas anteriormente, existe una última que es base fundamental del MSA: el “Garbage Can Model”. Este modelo, que es base para el entendimiento de una de las corrientes del modelo, se vuelve influencia por el hecho que uno de sus creadores principales, Nissim Cohen, fue durante muchos años el colega inmediatamente contiguo de Kingdon en la universidad. Esta situación logró una cercanía académica, al punto de llevar a incorporarlo en su propio modelo como ya se mencionó (Baumgartner, 2016).

Con estas bases, Kingdon comenzó un proceso que duraría 10 años atrás, al ganarse la beca de investigación de la Fundación Nacional de Ciencias. Durante ese periodo se construyó el libro que es la estructura fundamental del modelo que, en el fondo, buscaba ser uno de muchos estudios para entender cada uno de los procesos de las políticas públicas -por ejemplo, su siguiente estudio, que nunca

pudo terminar, estaba enfocado a la implementación de la misma- (Baumgartner, 2016).

Este esfuerzo de tantos años buscó dar explicación a dos respuestas fundamentales de las políticas públicas: ¿por qué hay algunos problemas que sí logran entrar en la agenda pública? y ¿cómo se deciden las soluciones a las mismas? En ese sentido, Kingdon plantea que hay tres corrientes en las que se suceden hechos que llevan a responder estas preguntas: la de los problemas, de las políticas, y de la política. En este sentido, cuando estas tres confluyen se genera una ventana de oportunidad que es aprovechada por los emprendedores políticos para establecer la agenda (Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, 2014).

Para validar este modelo, el autor utiliza cuatro casos de estudios para dos políticas públicas: la política de salud, frente a los casos de (1) las Organizaciones de Mantenimiento de Salud y (2) el Seguro Nacional de Salud durante la Administración de Carter, y por otro lado la política de transporte, (3) por medio de la Desregulación: en la Aviación, Camionaje y Trenes, y (4) el Recargo a los usuarios de las vías fluviales (Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, 2014).

Para entender el modelo a cabalidad, a continuación, se presentarán cada uno de los componentes del mismo, siguiendo la estructura presentada por Kingdon (2014, pág. 20).

Específicamente, son dos las unidades de análisis del modelo: por una parte, están los actores que intervienen, es decir, aquellos agentes que pueden intervenir en el desarrollo de la agenda o las políticas, y en segundo lugar se encuentran las corrientes que existen en el sistema en el cual se realiza el proceso de agendamiento y la selección de alternativas.

Los agentes del sistema político se organizan en dos categorías macro: aquellos que se encuentran dentro del Estado (como lo es la administración, los servidores

públicos y el congreso), y por otro lado los que no están dentro del mismo (como los grupos de interés, la academia, los medios de comunicación, los participantes electorales y la opinión pública) (Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, 2014).

Cada uno de estos actores es analizado de tres maneras por el autor: “(1) la importancia de cada participante, (2) la forma en que cada uno es importante (e.g. si afecta la agenda, las alternativas o ambas) y (3) los recursos que cada participante tiene a su disposición” (Kingdon, 2014, pág. 21).

Igualmente, el autor al desarrollar su análisis establece como cuarta condición de cada agente su visibilidad en el proceso; es decir, entender si la participación del actor en el proceso es visible o invisible (Kingdon, 2014).

La siguiente tabla resume el análisis que realiza Kingdon en los actores participantes del gobierno, frente a cada una de las variables mencionadas anteriormente:

Tabla 1: Condiciones de los Participantes del Gobierno en el MSA

Condiciones	La Administración			Los Servidores Públicos	El Congreso	
	El presidente	El Staff Presidencial	Los designados políticos		Los Congresistas	El Staff de los congresistas
Importancia	El actor más importante.	No son discutidos como importantes.	Menos importantes que el presidente.	Importantes.	Importante.	Menos importantes que los congresistas.
Tipo de Importancia	Central en el agendamiento, pero no tanto	Son más importantes en proponer	Central en el agendamiento, pero no tanto	No son importantes en el proceso de	Tanto en el agendamiento como en la	Más que todo en la selección de alternativas.

Condiciones	La Administración			Los Servidores Públicos	El Congreso	
	El presidente	El Staff Presidencial	Los designados políticos		Los Congresistas	El Staff de los congresistas
	en las alternativas.	alternativas.	en las alternativas.	agendamiento, pero si en la selección de alternativas e implementación.	selección de alternativas.	
Recursos	Recursos institucionales, organizacionales y el recurso de la atención pública.	Capacidad de transformar la agenda en alternativas.	Capacidad de contratar. Ventajas de Coordinación. Capacidad de publicitar y conseguir "secundadores".	Recurso de permanencia, experticia y su relación con grupos de interés y el congreso (el triángulo de hierro).	Recurso de Autoridad Legal. Recurso de Publicidad. Recurso de información mezclada. Recurso de longevidad.	Capacidad de concentrarse en un tema. Capacidad de influencia a los congresistas.
Visibilidad	Visible.	Visibles.	Visibles.	Invisibles.	Visibles.	Invisible.

Fuente: Elaboración propia con base en (Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, 2014).

De igual manera, la siguiente tabla establece los componentes de los participantes no gubernamentales.

Tabla 2: Condiciones de los Participantes no Gubernamentales en el MSA

Condiciones	Grupos de Interés	Academia	Medios de Comunicación	Opinión Pública	Participantes electorales	
					Activistas de campaña	Partidos Políticos
Importancia	Muy importantes	Son los segundos más importantes.	Importantes en ciertas maneras y bajo ciertas circunstancias.		Importancia neutra.	Importancia neutra.
Tipo de Importancia	Importantes en el proceso de agendamiento, bloqueo de la agenda o sugerir enmiendas o cambios.	Son más importantes en las alternativas que en el proceso de agendamiento.	Su impacto es relativamente poco hacia el agendamiento.	Afecta más la agenda que las alternativas.	Pueden afectar la agenda gubernamental .	Pueden afectar la agenda.
Recursos	-Ventaja o desventaja electoral. -Cohesión	Su importancia puede estar entre los efectos a largo y corto plazo.	Afecta la agenda de la opinión pública. Magnifican movimientos. Afecta la opinión pública de ciertos actores. Varía su importancia dependiendo de los participantes.	Su afectación puede ser positiva o negativa. Capacidad limitada de afectar la agenda.	Con el cambio de gobierno de las elecciones pueden afectar las alternativas, agenda y acercamientos de política (no es un efecto directo).	Pueden afectar la agenda por medio de sus plataformas.
Visibilidad	Visible	Relativamente escondidos	Visible.	N/A	Visibles	Visibles

Fuente: Elaboración propia con base en (Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014).

De este análisis, Kingdon establece las características de cada uno de los agentes, haciendo que sea más fácil entender en qué momento de la política interviene más comúnmente cada cual. Haciendo así que, por ejemplo, el presidente tenga una gran importancia en la determinación de qué problemas ingresan en la agenda y cuáles se priorizan, a diferencia de, por ejemplo, los servidores públicos que son más dados a proponer las soluciones a los mismos.

Además de los actores, como lo menciona Zahariadis (2014), “el modelo tiene cinco elementos estructurales: problemas, política, políticas [(policy)], ventanas de oportunidad, y emprendedores políticos” (pág. 31). Estos elementos juegan su papel estructural porque componen como tal el modelo y dan los parámetros para su funcionamiento. Por ello, Kingdon desarrolla separadamente el funcionamiento de cada corriente (la de los problemas, la de las políticas y la de la política, las cuales en su encuentro generan el cuarto concepto (ventana de oportunidad), que a la vez es aprovechado por el emprendedor.

En este orden de ideas, es importante entender cada uno de estos componentes para, finalmente, explicar el funcionamiento del modelo. A saber:

1. **Corriente de Problemas:** en cuanto a esta corriente, bien resalta Zahariadis (2014), que está compuesta de “varias condiciones que los hacedores de políticas y los ciudadanos quieren alcanzar” (pág. 32). En esta corriente existe un número ilimitado de problemas, pero muy pocos de ellos llegan a la agenda pública (Cairney & Zahariadis, 2016, pág. 3). De hecho, esa es una de las problemáticas básicas que Kingdon resalta para desarrollar su teoría².

² Kingdon (1984) establece que los hacedores de política (*Policymakers*) “podrían atender a una larga lista de problemas” pero en cambio de eso “sólo prestan atención a una fracción de ellos” (p. 95 y 120).

Los componentes de esta corriente se encuentran resumidos en aquellos eventos que permiten identificar los problemas que entran en la agenda pública. En ese sentido se identifican indicadores que midan y monitoreen el posible problema, eventos que enfoquen la atención hacia el problema, carga o capacidad de las instituciones de atender el problema y retroalimentación que refiere a información proveída por programas análogos relacionados al problema (Jones, 2016. P. 15).

En ese sentido, los problemas no ingresan en la agenda pública tan sólo porque son importantes, sino porque se ejerce un poder de los participantes para enfocar la atención en alguno de ellos; para lo cual se debe tener en cuenta los elementos anteriormente mencionados.

2. **Corriente de Políticas:** es en este punto en el que Kingdon establece el concepto de la “sopa primaveral” de ideas dentro de su modelo. Tal concepto se entiende como un estado creado por un gran número de ideas de los especialistas y de la comunidad de política (que incluye actores como miembros del staff de congresistas, burócratas, académicos e investigadores en centros de pensamiento). De estas, sólo unas pocas reciben una verdadera atención, las cuáles son escogidas mediante el uso de criterios como la factibilidad técnica, adecuación a los recursos y aceptabilidad de valores (Zahariadis, 2014, pág. 32).

En palabras de Jones y demás autores:

“[...] la sobrevivencia de una idea está relacionada a cinco componentes principales: las propuestas que probablemente sobreviven se ajustan a las limitaciones de valores existentes (aceptabilidad de valores), la habilidad técnica de crear y/o implementar la propuesta es por lo menos una posibilidad (factibilidad

técnica), y los recursos necesarios para la misma son obtenibles (adecuación de recursos). Finalmente, existen las comunidades de política (Kingdon, 1984) o las redes de política (Zahariadis, 1991), asociada a las ideas que moldean como dimensionarla (integración de redes).” (Jones, y otros, 2016).

3. **Corriente de Política:** señala igualmente Jones y otros (2016) que, esta corriente hace referencia al contexto institucional y cultural de la agenda o el output en cuestión. Para poder entender tal contexto, Kingdon se basa en tres conceptos básicos que son: el clima nacional, que refiere a la noción de cómo un amplio número de individuos de un país piensa acerca de temas comunes; la ideología partidista, que es la orientación agregada de los partidos frente a instituciones relevantes; y el balance de intereses, que hace referencia a la posición agregada de grupos de interés. Igualmente, como último factor importante del cambio en la agenda, Zahariadis (2014) resalta los cambios administrativos y legislativos, como uno de los elementos trascendentales de la política que afectan el proceso.

Hasta el momento, se han explicado las dos variables fundamentales del modelo: los actores del sistema y las tres corrientes que confluyen en el proceso de agendamiento. Sin embargo, es importante analizar la relación entre todos estos conceptos, para así dar respuesta a los interrogantes académicos que se planteó Kingdon y que resaltamos anteriormente.

Es vital explicar cuáles son las interacciones entre las diferentes corrientes, en qué momento se generan las ventanas de oportunidad y cuáles son sus características. De igual manera, es importante establecer el papel del emprendedor político, entendiendo que este es un actor con cualidades que le permiten aprovechar los escenarios de oportunidad para lograr sus intereses -de política o no- (Kingdon, 2014).

El estudio de Kingdon da respuesta a cómo se toman las decisiones públicas. Estas se logran cuando las tres corrientes, anteriormente mencionadas, se encuentran en un momento crítico. Tal momento específico, y como cuarto componente principal del modelo como se había resaltado anteriormente, se denominó por el autor como “ventanas de política” (Zahariadis, 2014).

Aunque tal fenómeno es el resultado del encuentro de las tres corrientes, tan sólo se abre ya sea en la corriente de política o en la de problemas. Adicionalmente, esta ventana “provee el contexto institucional, y las restricciones y oportunidades en las cuales las políticas son creadas” (Jones, y otros, 2016), es decir, se abren por problemas lo suficientemente convincentes o por eventos de la corriente de la política que generan la voluntad de atender el mismo hecho. Estos eventos, para Kingdon, son generalmente cortos, y pueden ser predecibles (institucionalizados) o impredecibles (Zahariadis, 2014).

Para entender estas ventanas de oportunidad hay que tener en cuenta sus componentes, que son: la lógica de acoplamiento, que es los argumentos que unen las corrientes; el estilo de la decisión, que hace referencia a la cantidad de información que se debe tener antes de tomar una decisión; y el contexto institucional (Zahariadis, 2014) (Jones, y otros, 2016).

No obstante, una cosa es la existencia de una ventana de oportunidad, y otra es que tal fenómeno lleve a priorizar un problema y una solución. Para que esto se de, es decir, para que se pueda aprovechar una ventana de oportunidad, Kingdon identifica que existe la necesidad de un actor que aproveche ese contexto generado por la política y el problema, para promover una política. A este actor, fundamental en el modelo, lo denomina el “emprendedor político” (Zahariadis, 2014).

El emprendedor político “son individuos o actores corporativos que intentan emparejar las tres corrientes”, en donde sus características son ser “poseedores de

poder, facilitadores de coaliciones y manipuladores de preferencias de problemáticas y tecnologías poco claras” (Zahariadis, 2014).

Su carácter emprendedor radica primero en el hecho de, primeramente, tener una preferencia frente a una solución específica o buscar que la atención se fije en algún problema específico, y, segundo, en que el emprendedor político mantiene su constancia para ingresar un tema y su capacidad de aprovechar las ventanas de oportunidad (Zahariadis, 2014) (Jones, y otros, 2016).

Por tanto, que aquellos actores que permiten que exista un resultado de política pública (es decir, un *output*), son los emprendedores políticos. Aunque, como bien lo resalta Zahariadis (2014), no siempre estos actores son exitosos, pero aquellos que más tienen éxito son aquellos que tienen mayor acceso a los hacedores de política.

A continuación, se presenta el siguiente diagrama que, busca mostrar gráficamente cómo funciona el modelo. Se debe entender que es en las corrientes de los problemas y de las políticas donde se generan las ventanas de oportunidad, y debido a la influencia e intervención de los emprendedores políticos, se establecen las políticas para poder así tener un resultado de política pública (*output* de política).

Ilustración 2: Diagrama Funcionamiento del modelo MSA



Fuente: Elaboración propia a partir de (Zahariadis, 2014)

El proceso de construcción de este modelo, que a establecer un output de política que se desarrolla en las ventanas de oportunidad, resalta la manipulación³ como una característica propia del modelo. Con tal enfoque, Kingdon se aparta de los acercamientos constructivistas (uso de la persuasión) y de la elección racional (racionalidad) en el proceso de toma de decisiones (Zahariadis, 2014).

Así lo resalta Zahariadis, académico norteamericano que se ha dedicado a entender los aportes de Kingdon y su modelo en la disciplina de las políticas públicas. Él señala que para que el modelo llegue a un resultado, deben entenderse tres cuestiones: la atención, la búsqueda de soluciones y la selección basada en la manipulación (Zahariadis, 2014).

³ El Diccionario de la Real Academia Española define manipulación como “Acción y efecto de manipular” (Real Academia Española, 2017), quien a su vez define manipular como “(...) Intervenir con medios hábiles y, a veces, arteros, en la política, en el mercado, en la información, etc., con distorsión de la verdad o la justicia, y al servicio de intereses particulares.” (Real Academia Española, 2017).

Con respecto a la atención, Zahariadis resalta que es escasa, ya que no se puede poner atención a todo al mismo tiempo. Esta característica abre espacio a que se generen ciertos dilemas para el “*policymaker*”, en tanto que debe racionalizar su atención, lo que resuelve por medio de la estructura institucional, el tipo de ventana que se abre y los símbolos que se utilizan para captar su atención. En este componente, el emprendedor político juega un papel trascendental (Zahariadis, 2014).

Sobre la búsqueda de las soluciones y su viabilidad, las organizaciones buscan anticiparse a los problemas, como ya se mencionó anteriormente: los actores, de manera consciente o inconsciente, reservan recursos para buscar soluciones innovadoras, que a su vez son influenciadas por las redes políticas del sistema (Zahariadis, 2014).

Finalmente, la selección de alternativas se genera basada en la manipulación. Esto está basado fuertemente en la capacidad de influencia de los emprendedores políticos y las estrategias que los mismos utilicen. Algunas de estas estrategias incluyen condiciones de percepción como: “[...] enmarcar [representación del problema], afectar el cebado, “tácticas salami” [manipulación estratégica de procesos secuenciales de toma de decisiones] y el uso de símbolos” (Zahariadis, 2014, pág. 38). También se basa en las habilidades del emprendedor en el sentido de los recursos y acceso (tiempo y recursos para hacer lobby, acceso a los centros de poder, entre otros) (Zahariadis, 2014).

El modelo, es entonces, en pocas palabras, es el reflejo de los comportamientos de los actores ante un sistema que se determina por tres corrientes y que, al final de cuentas, se aprovecha por medio de la manipulación de los emprendedores políticos.

Para resumir el funcionamiento del modelo, se pueden resaltar las siguientes palabras de Zahariadis:

“¿Por qué los hacedores de política adoptan ciertas políticas y no otras? La respuesta de la MSA puede resumirse en lo siguiente. Mientras la ventana de política se abre, emprendedores políticos persistentes, que constantemente buscan soluciones a problemas importantes, intentan encontrar las tres corrientes. El éxito es más probable cuando las tres corrientes se encuentran, condicionado al tipo de ventana que se abre y las habilidades, recursos y estrategias que los emprendedores usan para enfocar la elección y generar un sesgo en la elección.” (Zahariadis, 2014, pág. 40).

En aras de entender el funcionamiento del modelo, y la forma de aplicarlo el mismo en casos específicos, la versión actualizada de la segunda edición del libro de Kingdon agrega un anexo en donde se analiza porqué en el caso de Obama (2010), a diferencia de Clinton en su momento, sí se pudieron realizar cambios trascendentales en las políticas de salud de los Estados Unidos (Kingdon J. , 2011).

En primer lugar, a diferencia de lo que hasta aquí se ha escrito, lo primero que el autor realiza es entender por qué existe la complejidad de aprobar cambios en los temas de salud, frente a lo cual se establecen cuatro puntos principales: (1) Complejidad del sistema de salud, (2) importancia económica del tema, (3) las características de las instituciones norteamericanas que generan dificultad de cambios, y (4) la cultura política (Kingdon J. , 2011).

De esta manera, es importante establecer si el fenómeno de políticas públicas a analizar (por ejemplo, el de la salud), se encuentra abierto o no a tener gran cantidad de cambios; es decir, se debe entender de qué manera se introducen nuevos *outputs* de política: si es de forma cotidiana o no.

En segundo lugar, el autor comienza a analizar las dos primeras corrientes, es decir la de los problemas y la de las políticas. Frente a la primera, intenta establecer de qué manera se manifiestan los problemas en cada momento, tanto en el caso de

Obama como en el de Clinton, y en dónde se centra el debate (en ambos casos, era un tema claro de costos). Y frente a la segunda, se revisan las distintas soluciones a los problemas y si se pueden generar consensos frente a estos (Kingdon J. , 2011).

Por ejemplo, los consensos se generaron más fácilmente en la administración de Obama por tres razones principales: (1) la discusión de la comunidad médica frente al tema, (2) la puesta en práctica del cambio de paradigma de salud en Massachusetts en el 2006, permitiendo tener una experiencia real y (3) todas las propuestas de solución tenían las mismas bases (Kingdon J. , 2011).

Así, durante el final del 2009 y comienzos del el 2010 se abrió una ventana de oportunidad para generar un output nuevo de política frente al *Medicare* y *Medicaid*. La diferencia clara con respecto al periodo de Clinton se da frente al aprovechamiento de la corriente política por parte del emprendedor en ambos periodos. La propuesta se encontraba inmersa desde las propuestas de campaña de Obama, permitiéndole tener todo el período presidencial para realizar las reformas a la salud (Kingdon J. , 2011).

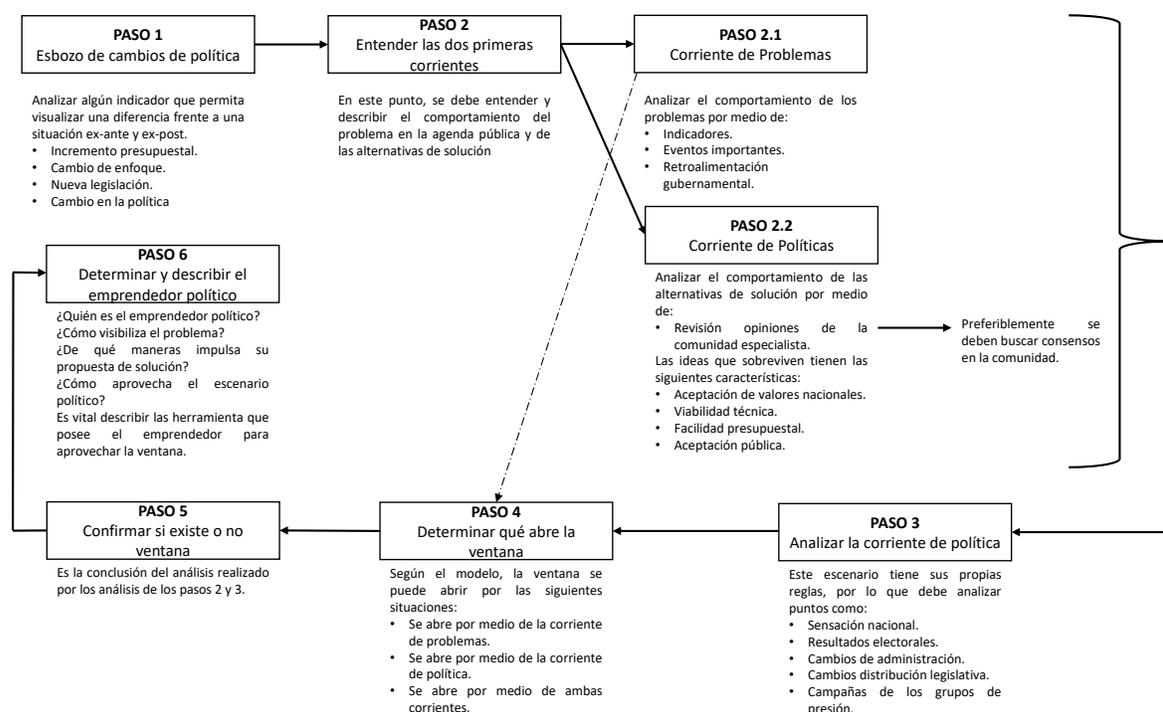
Al analizar los periodos legislativos, la Casa Blanca establece que es más recomendable presentar la propuesta desde el primer año, por lo cual se realiza el trabajo legislativo desde entonces. A diferencia de Clinton, en el periodo de Obama no se presentó una propuesta por parte del ejecutivo, sino que simplemente fueron anuncios de principios para que se tuviesen en cuenta en las propuestas de ley del congreso (Kingdon J. , 2011).

Además, en este momento tanto los trabajadores como los negocios veían como problemático el tema de los costos del sistema de salud, permitiendo una mayor aceptabilidad de la propuesta del “Obama-Care”. Frente a los que se oponían, el Gobierno realizó intercambios de intereses para conseguir su aceptabilidad o neutralidad frente a las propuestas. De esta manera, la corriente política fue

aprovechada por el emprendedor político, quien logró los cambios en el sistema de salud (Kingdon J. , 2011).

Este ejemplo demuestra es que, primero, es de mayor ilustración tomar un tema en donde haya habido varias ventanas visibles. Esto se refleja en el hecho de que la política de salud tuvo dos ventanas de oportunidad que fueron o no aprovechadas (Kingdon J. , 2011). El siguiente cuadro es una ejemplificación gráfica de el paso a paso que debe seguirse para implementar el modelo en el entendimiento de un caso específico de ventana de oportunidad:

Ilustración 3: Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples⁴



Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (2014)

Lo que se puede visualizar es que, por lo menos para este caso, el proceso analítico es a la inversa. Primeramente, se debe visualizar la existencia de una ventana de

⁴ Revisar versión ampliada del diagrama en el Anexo I

oportunidad, encontrando cambios visibles, momentos trascendentales, clivajes políticos, cambios en la opinión pública, o cualquiera de los demás indicadores que propone Kingdon.

Seguidamente, se debe comenzar a comprender en su cabalidad cada elemento de la ventana: ¿Cómo se comportan los problemas antes y durante la ventana, de qué manera se presentan los mismos?, ¿Qué soluciones se plantean, en cuáles se generan consensos?, ¿Cómo se visualiza el escenario político? y ¿De qué manera lo aprovecha el emprendedor político?

b. Estado del Arte

Como ya se mencionó anteriormente, el MSA es un esfuerzo de Kingdon para explicar el agendamiento y selección de alternativas en las políticas públicas; esfuerzo que en los primeros años no fue valorado ampliamente en la disciplina (Baumgartner, 2016). Es justamente en las investigaciones más recientes que se comienza a valorar los aportes del MSA, al punto que autores como Michael Jones, Holly Peterson y otros (2016) afirman que “[...] el MSA es uno de los acercamientos más prolíficos y ampliamente reconocidos en las colecciones seleccionadas de Sabatier (Sabatier, 1999, 2007; Sabatier & Weibel, 2014)” (pág. 16).

Su impacto en las políticas públicas se ve reflejado por ejemplo en el número de citas de Kingdon (1984) en Google Scholar (2015), el cual asciende a más de 12,051 citas conforme lo indicado por Jones y otros (2016).

Aunque hay una clara y reciente aplicación del modelo en el presente siglo, Zahariadis (2014) ha identificado las limitaciones y las críticas al mismo, en donde resalta la conclusión de Sabatier frente a la falta de una hipótesis clara y falseable. En ese sentido se resalta que el “*Garbage Can Model*”, pilar fundamental del modelo, se encuentran basados más en asunciones que en verificaciones empíricas.

Además de ello, hay tres cuestiones que se rescatan como preocupantes por los detractores del modelo: (1) ¿son realmente independientes las corrientes?, (2) ¿puede una hipótesis derivada del MSA ser examinada cuantitativamente?, y (3) ¿Emprendedores o Emprendimiento?; esta última haciendo referencia a si es mejor hacer la relación a un grupo de procesos a través del sistema de gobierno en vez de enfocarse en un solo arreglo institucional (Zahariadis, 2014).

Finalmente, Zahariadis sugiere algunas recomendaciones para futuras investigaciones del modelo, las cuales se consideran de suma importancia por tener en cuenta en esta investigación con el propósito de poder entender las conclusiones de la misma. Para esto identifica cuatro puntos a trabajar:

Primero, recomienda probar la aplicabilidad del modelo en diferentes condiciones, para lo cual afirma que se necesita más trabajo empírico para comprobar si es aplicable a diferentes participantes.

Segundo, pone en cuestión probar la aplicabilidad en diferentes dominios, donde se habla de la necesidad de usar el modelo en otras políticas a nivel externo (o distinto al nacional). Por un lado, se especifica la necesidad de usar diferentes marcos conceptuales, en el sentido de seguir las recomendaciones de evitar las limitantes de usar una sola teoría. Por el otro, Zahariadis insta a que las investigaciones académicas ofrezcan recomendaciones de gobernanza democrática a los tomadores de decisiones (Zahariadis, 2014).

Al haber entendido este impacto y las críticas que se han generado ante este modelo, Cairney y Jones (2015) afirman que, aunque Kingdon ha realizado una contribución importante a las teorías de políticas públicas y a la literatura empírica, tales se han mantenido demasiado separadas; esto por dos razones: la universalidad de los conceptos y las bajas barreras de entrada (flexibilidad).

Esto significa que la universalidad de los conceptos, que en un primer momento identificó Baumgartner, juega un doble papel en el aporte del modelo a la disciplina. En un primer momento ha permitido una gran implementación del modelo, que se ve claramente en las más de 12.000 citas identificadas por Jones y otros en 2015. Sin embargo, Cairney identifica que no es claro que de estas citas se realice un verdadero uso académico. También, dice que el modelo se ha podido usar de forma más retórica, sin un verdadero desarrollo del mismo.

Se realizó un análisis de 68 artículos y libros académicos que tratan el MSA de algún modo, para poder entender el impacto académico del modelo en la disciplina de las políticas públicas.

Para ello, se hizo una revisión bibliográfica en tres sentidos:

1. Se analizaron los textos sugeridos por Zahariadis (2014) como aquellos que mejor reflejan la implementación del modelo según el mismo autor.
2. Se realizó una búsqueda guiada por el Sistema Integrado de Búsqueda de la Universidad Externado de Colombia.
3. Se revisaron los repositorios de la Universidad Nacional, Universidad de Los Andes, Universidad Externado de Colombia y Universidad Javeriana.

Antes de comenzar la revisión de los estudios analizados, es importante hablar de lo que nos lleva a concluir los estudios no encontrados. De la revisión de los repositorios universitarios, y de las demás bases de datos, se ve que existe un claro déficit de estudios colombianos que usen el MSA de forma directa, y específicamente para el caso de los repositorios, no se identificó ningún trabajo de grado. Se puede decir, entonces, que existe una oportunidad de innovación en el uso del MSA para explicar los fenómenos de las políticas públicas colombianas. Ya

que en la bibliografía recopilada a la fecha de consulta no se identifica ningún estudio realizado bajo dicho marco teórico.

Por otro lado, el resultado de la bibliografía estudiada se puede resumir en el siguiente cuadro:

Tabla 3: Tabla de resultado análisis de estudios aplicados del MSA desde 1989-2017

Año publicación	Nacional				Subnacional					Internacional		Total general
	Análisis Cuantitativo	Análisis Documental	Análisis Documental y Entrevista	Subtotal	Análisis Cuantitativo	Análisis Documental	Análisis Documental y Entrevista	Experiencia Propia	Subtotal	Análisis Documental	Subtotal	
1989		1		1								1
1992		1		1								1
1993	1	1		2								2
1995		1		1								1
1998	1	1		2								2
90s	2	5	0	7	0	0	0	0	0	0	0	7
2003		1	1	2			1		1			3
2004	1	4		5								5
2005		1		1		3			3	1	1	5
2007		1		1						1	1	2
2008		1	2	3		1	1		2			5
2009		3	2	5			1		1			6
2010	1	2	1	4	1	1	1		3	1	1	8
00s	2	13	6	21	1	5	4	0	10	3	3	34
2012						1			1	1	1	2
2013		1		1	1	1		1	3	2	2	6
2014			1	1						1	1	2
2015		4		4		2	1		3			7
2016		1		1								1
2017		1	1	2		3			3			5
10s	0	7	2	9	1	7	1	1	10	4	4	23
Total general	4	26	8	38	2	12	6	1	21	9	9	68

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro del Anexo I.⁵

Para realizar el análisis de los textos analizados, se hizo una revisión cronológica de estos, identificando tres etapas históricas de la implementación. En la primera, que abarca finales de los años ochenta y los años noventa, se identificaron siete artículos que trabajaron el tema que, en su gran mayoría (5 de 7 casos), utilizaron una metodología documental para probar el impacto de las corrientes (Durant &

⁵ Para conocer el análisis completo de los textos revisados puede revisar el Anexo I.

Diehl, 1989; Mucciaroni, 1992; Birkland, 1993; Zahariadis, 1995; Sardell & Johnson, 1998). Tan sólo dos artículos utilizaron una metodología cuantitativa (Keeler, 1993; Howlet, 1998).

De esta primera etapa, también se resalta el hecho de que el 100% de los estudios revisados son nacionales, y 5 de ellos realizados en Estados Unidos al igual que Kingdon (Durant & Diehl, 1989; Mucciaroni, 1992; Birkland, 1993; Sardell & Johnson, 1998; Keeler, 1993).

Estos primeros siete estudios tienen como criterio general que, casi en su totalidad no trabajan directamente el emprendedor político, sino, en algunos de sus casos, llegan hasta establecer la corriente que abre la ventana de oportunidad. Por ejemplo, Zahariadis establece que es en el espacio de la política que se abre la ventana para los casos de la privatización en el Reino Unido y Alemania (1995); igualmente Birkland (1993), Keeler (1993) y Howlet (1998) establecen en sus casos la corriente de los problemas como aquella que abre la ventana.

En los casos de Durant & Diehl (1989) y Mucciaroni (1992) no se establecen la corriente como en los casos anteriores, tan sólo de manera retórica tratan la implementación del modelo; haciendo que para estos casos sea evidente la conclusión de Cairney y Jones (2015).

La segunda etapa de los estudios analizados está compuesta por la mayor cantidad de estudios, 34, los cuales se realizaron durante la primera década del siglo XXI. Esta implementación demuestra lo que en su momento Baumgartner (2016) identificó, en el sentido de que el reconocimiento del aporte del MSA no se reconoció desde el principio, sino pasados algunos años.

Estos fueron realizados durante estos diez años, y estos fueron mucho más heterogéneos que los de la primera etapa. En primer lugar, porque a diferencia de los anteriores, se abrió la oportunidad a estudios de carácter subnacional e internacional.

Frente a los estudios internacionales, encontramos tres casos, en donde Corbett (2015) hace un estudio de la Política de Educación en la Unión Europea, Lipson (2007) analiza las operaciones de mantenimiento de paz en las Naciones Unidas y Nowak (2010) analiza el efecto de las resoluciones en el proceso legislativo de la Unión Europea. En los tres casos, la metodología de análisis documental es un parámetro, es decir que los estudios se limitaron a remitirse a documentos oficiales o estudios frente al tema para desarrollar la hipótesis de los mismos. Además, en el desarrollo del modelo, tan sólo Lipson (2007) y Nowak (2010) determinan qué corriente abre la ventana de oportunidad en cada caso, que para el primero es el de la política y el segundo es el del problema. Ya en cuanto al emprendedor, a pesar de mencionar su existencia en cada caso, no lo especifican realmente, haciendo que así haya una falta de nominalidad en la determinación de esta variable del modelo.

Por ejemplo, Lipson determina para el caso de las operaciones de mantenimiento de paz que:

“[...]la fuente del emprendimiento en la promoción del mantenimiento de paz como solución, varía de caso a caso, y puede residir en el Consejo de Seguridad, la oficina de la Secretaría General, un tercer partido mediador, o iniciativa de actores locales del conflicto” (Lipson, 2007. Pág. 31).

Los casos subnacionales en esta etapa son más diversos, durante los diez años en cuestión se realizaron diez artículos que trabajaron políticas a nivel subnacional. Estos rompieron directamente con la visión americanista y buscaron revisar otros países: Cairney (2005), Zhu (2008), Ridde (2009) y Henstra (2010) revisaron respectivamente la Política de tabaco en Escocia (Reino Unido), la Política Urbana en China, la Política local de salud en Burkina Faso y la Política de administración de emergencia municipal en Canadá.

Estos casos demuestran no sólo la proliferación de los estudios a nivel de países, sino que además se realizaron en lugares de contextos distintos, haciendo que sea más fácil visualizar el carácter universal de los conceptos del modelo y evidenciando, para estos casos, unas bajas barreras de entrada en el uso de este. Tal es el caso por ejemplo de Henstra, quien concluye que:

“[...] el Modelo de Corrientes Múltiples provee una guía para analizar los elementos [de la política de administración de emergencias municipal en Canadá], ofreciendo una explicación lógica y atractiva de las elecciones de política pública. Aunque el MSA fue originalmente formulado para explicar el proceso de formulación de políticas nacionales, he demostrado la aplicabilidad en gobiernos municipales.” (2010. pág. 256).

Se puede intuir de esta conclusión que se ha demostrado que este modelo puede ser utilizado más allá de su marco “americanista” y con el objetivo de entender los procesos de políticas en otros contextos como, en estos casos, los gobiernos subnacionales en Canadá, el Reino Unido, Burkina Faso y China.

En esta misma línea subnacional, pero en Estado Unidos, los otros seis estudios realizados en esta década trabajaron casos en ese país, donde McLendon (2003) revisó algunos casos de políticas de educación estadual, Greathouse y otros (2008) y Blackman (2005) analizaron la política antitabaco en Lexington (Kentucky) y California respectivamente; Protopsaltis (2008) y Robinson y Eller (2010) estudiaron las políticas educativas, en el primer caso en Colorado y el segundo en Texas; y finalmente, Lui y otros (2010) revisaron el impacto de la percepción del cambio climático global en las políticas estatales de Texas, Florida y Luisiana.

Estos estudios al igual que Kingdon en 1984, resaltan como primer aspecto fundamental la diversidad de políticas analizadas. El énfasis de estos trabajos, en

su mayoría, no se encuentra enfocado hacia los casos tradicionales -infraestructura y salud- sino revisan otro tipo de problemas, como los temas educativos y el cambio climático.

Si revisamos a fondo los diez casos a nivel subnacional, se identifica una diversidad de metodologías mayor a la de la etapa anterior. En los años noventa casi todos los estudios se remitieron a realizar un análisis documental de los estudios del tema y artículos periodísticos. En cambio, en la primera década del siglo XXI se encontraron cuatro casos que van más allá y rectifican la información documental con entrevistas a expertos del tema, y uno que desarrolla un análisis cuantitativo. Tal es el caso del estudio realizado por Robinson y Eller (2010), donde se busca comprobar la hipótesis sobre la probabilidad que algunos participantes estén en una de las corrientes, que abren la ventana de oportunidad en la política escolar en Texas (pág. 206).

Durante esta década, la mayor cantidad de estudios siguen siendo casos nacionales, fueron 21 estudios que se realizaron entre el 2000 y el 2010. De ellos 8 fueron estudios americanistas (Burgin, 2003; Avery, 2004; Birkland, 2004; Mazzard, 2007; Howie, 2009; Pralle, 2009; Boscarino, 2009; Travis, 2010); nueve se realizaron en países europeos como el Reino Unido (Zahariadis, 2004; Exworthy & Powell, 2004; Cairney, 2009; Kettelf & Cairney, 2010), Grecia (Natali, 2004), Alemania (Brunner, 2008; Mätzke, 2010), Suiza (Guldbrandsson & Fossum, 2009) e Italia (Natali, 2004); uno en India (Sharma, 2008); uno en Canadá (Schwartz & Johnson, 2010); y dos fueron estudios comparados de políticas en varios países (Zahariadis, 2003; Zehavi, 2008).

De todos estos casos, al igual que al nivel subnacional, es posible visualizar una diversidad de metodologías utilizadas: en Birkland (2004) y Travis (2010) se realizan análisis cuantitativos de los datos existentes frente al tema; en Burgin (2003), Brunner (2008), Zehavi (2008), Guldbrandsson & Fossum (2009), Buscarino (2009), Schwartz y Johnson (2010) se utilizan entrevistas para rectificar la

información; y en el resto de los 21 casos se realizan solamente un análisis de documentos y artículos relacionados al tema en cuestión.

No obstante, la variedad de metodologías no determinó el alcance de las conclusiones de los estudios, en tanto que los dos estudios que lograron llegar a determinar tanto las corrientes como el emprendedor político fueron análisis documentales (Zahariadis, 2005, Mazzar, 2007), y sólo uno contrastó sus resultados con entrevistas, tal como fue el caso de Boscarino (2009) al determinar que los grupos de la defensa aprovecharon la ventana abierta por la corriente de problemas en las políticas de defensa ambiental forestal en Estados Unidos.

En otro ejemplo, Mazzar (2016) determina que para el caso de las políticas de intervención de Estados Unidos en Irak se es:

“altamente dependiente del rol del emprendedor político específico, individuos claves, la mayoría adentro del gobierno, quienes (como el marco teórico lo sugiere) favorecen opciones de política establecida en el largo plazo y que usa el énfasis de los eventos del 9-11 para avanzar en él” (pág.,16).

Igualmente, se evidencia que varios de los artículos revisados a nivel nacional durante esta segunda etapa determinan ya sea la corriente que abre la ventana de oportunidad -como en el caso de Natali (2004), que determina que es en la política donde se abre la ventana para las reformas de bienestar italianas- o aquellas que determinaron el emprendedor político que aprovecha las ventanas -como es el caso de los emprendedores Brian Casberg y Redwood en la ventana de la Política británica de fusiones y adquisiciones- (Zahariadis, 2004).

Esta segunda etapa demuestra no sólo una mayor diversidad, sino el hecho de que la afirmación de Cairney comienza a difuminarse en tanto que se visualizan estudios

que van más allá de la utilización retórica de las ventanas de oportunidad, para realizar un desarrollo complejo y más completo del modelo.

Hasta este momento, se ha llegado a dos conclusiones fundamentales para este estudio: en primer lugar, la implementación del modelo se ha separado en varios momentos del marco americanista gracias a la universalidad de los conceptos establecidos por Kingdon y, en segundo lugar, como se acaba de establecer, la implementación ha tenido, en algunos casos, una rigurosidad académica que permite desarrollar el modelo en su totalidad en el caso de estudio.

Estas conclusiones se reafirman en la etapa más reciente de implementación del MSA, que abarca los últimos siete años (2011-2018) y se compone de 28 estudios. Aunque numéricamente han sido menos estudios que los identificados en la década anterior, es entendible que todavía quedan por delante tres años más para seguir desarrollando el modelo. Esto sugiere que a medida que pasan los años, se implementa en mayores proporciones, aumentando su importancia en la disciplina de las políticas públicas, conforme la muestra seleccionada.

Durante estos últimos siete años, se han realizado seis estudios a nivel internacional en los que todos utilizaron una metodología documental (Ackrill & Kay, 2011; Borrás & Radaeli, 2011; Bache, 2012; Bache, 2013; Sarmiento-Mirwaldt, 2013; Copeland & James, 2014). Igualmente se realizaron 11 sobre políticas subnacionales, de los cuales 7 se generaron por medio de un análisis documental (Lieberman, 2012; Dudley, 2013; Catney y Heneberry, 2015; Yusuf et Al., 2015; Harris & Morris, 2017; Dubois & Sounders, 2017; Jergen & Philion, 2017). De estos estudios subnacionales igualmente es importante resaltar una metodología utilizada en uno de los estudios, Rossiter y Price (2013), quienes utilizan su experiencia personal en los procesos de toma de decisiones para analizar la estrategia para el desarrollo económico local en Reino Unido.

A nivel nacional, los diez estudios realizados mantuvieron la misma diversidad en temas, países, niveles de gobierno analizados y metodologías utilizadas. Dos estudios se realizaron por medio de entrevistas (Herzog & Karpinen 2014; Zida y otros 2017) y ocho hicieron un análisis documental (Chen 2011; Botterill 2013; Palmer 2015; Nicholls & Greenaway 2015; Kusi-Ampofo y otros 2015; Bird 2015; Spohr 2016; Ribeiro 2017).

Igualmente, de estos estudios, es importante resaltar que en ellos se encontró el único de los estudios que se devuelve a los casos tradicionales utilizados por Kingdon en su libro. Tal es el caso de Bird (2015), quien analiza el proceso de formulación y agendamiento de las políticas de ferrovías en Canadá realizando un análisis de los estudios del tema para determinar que las firmas consultoras y Stephen Harper aprovecharon la ventana de oportunidad abierta por la corriente de política.

De todas las investigaciones aplicadas que se analizaron, se resalta también la preponderancia del uso del análisis documental como metodología más común para desarrollar el modelo; motivo por el cual esta investigación también se acogerá a la misma para desarrollar sus estudios, sin que ello implique no poder acercarse al análisis cuantitativo o las entrevistas.

Ahora bien, son varios los aspectos que se deben resaltar del Modelo de Corrientes Múltiples creado por Kingdon en 1984. Es importante establecer que este es un modelo establecido para entender el proceso de agendamiento de los problemas y la selección de alternativas. Este es un proceso dinámico, determinado tanto por la aleatoriedad como la manipulación de los agentes, que genera el *output* de política en el momento que el emprendedor político encuentra y aprovecha las ventanas de oportunidad de política pública.

Este modelo, a pesar de sus críticas, demuestra haber sido altamente utilizado a nivel intelectual, con más de 12.000 citas en 2015. Aunque ya en el momento

de determinar el alcance de su uso, es importante establecer que la rigurosidad académica es variable.

De la muestra seleccionada, es posible concluir que pocos artículos han hecho un desarrollo completo del MSA para analizar algún caso de política pública, muy pocos han contrastado la información documental para ser corroborados con entrevistas o análisis cuantitativos; al igual que muy pocos han tenido un alcance mayor que el de hablar de la existencia de una ventana de oportunidad, y sólo algunos han determinado la corriente que abre tal ventana y el emprendedor que la aprovecha.

Sólo uno de los 67 artículos analizados desarrolla el tema frente a políticas de infraestructura (Bird, 2015), caso tradicional de Kingdon. En el proceso de búsqueda realizado, no se encontró evidencia alguna de la aplicación del modelo a una política pública colombiana, encontrando en estos dos casos una oportunidad intelectual para desarrollar estudios de casos en áreas de las políticas de infraestructura y en Colombia.

III. Infraestructura de transporte en Colombia: tendencias de sus inversiones y diagnóstico general

“Enviar un contenedor desde Cartagena a Bogotá cuesta tres veces más que enviarlo desde ese puerto de Colombia a Shanghái” (Cosoy, 2015, pág. 1). De acuerdo con un estudio realizado por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) revelado por BBC Mundo, el costo promedio del envío de una carga desde Buenaventura a Bogotá es de USD 3,58 por kilómetro, mientras que de Róterdam a Fráncfort es de USD 1,20 por kilómetro -considerando que el costo de la mano de obra en Colombia es menor a países como Holanda y Alemania-. Asimismo, el costo promedio del transporte de un contenedor de 12 metros de Cartagena a Bogotá es de USD 3,200, mientras que de Cartagena a Shanghái es USD 1,100 (Cosoy, 2015).

Esta estructura de costos generada en gran medida por las condiciones de la infraestructura vial en Colombia se ve agravada al considerar que el 71% de los medios usados para transportar productos se realizan vía terrestre (carretera), 27% ferrocarril y alrededor de 2% por medios fluvial, marítimo y aéreo (DNP, 2015).

En este punto es relevante preguntarse: ¿Qué es infraestructura? Esta se entiende entonces como “el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones –por lo general, de larga vida útil– que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales” (BID, 2000); (Rozas & Sánchez, 2004, pág. 9).

Al considerar lo anterior, es pertinente indicar lo dispuesto por Rozas y Sánchez (2004):

“(…) la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de servicios de infraestructura, constituyen obstáculos de primer orden para la implementación eficaz de políticas de desarrollo y la obtención de tasas de crecimiento económico que superen los promedios internacionales (pág., 7).”

Como efecto contrapuesto de esto, “la adecuada disponibilidad de obras de infraestructura, así como la prestación eficiente de servicios conexos, contribuyen a que un país o región pueda desarrollar ventajas competitivas y alcanzar un mayor grado de especialización productiva” (Rozas & Sánchez, 2004, pág. 8). Lo anterior genera al menos tres efectos: (1) desarrollar ventajas comparativas en los mercados nacionales en relación con los internacionales; (2) generar ventajas de especialización obteniendo la segmentación del proceso productivo en función de esto; e (3) integrar el sistema económico y territorial de un país (Rozas & Sánchez, 2004).

De esta manera, una infraestructura adecuada con servicios de calidad permite reducir los costos asociados al consumo de servicios, mejorar el acceso a los mercados e incrementar la cobertura y calidad de la población, por medio de la prestación de dichos servicios (Rozas & Sánchez, 2004).

Particularmente, la infraestructura y la prestación de los servicios de la misma han sido identificadas en la literatura económica –aunque aún con controversias y sin consensos generalizados- como elemento de incremento en la productividad de los factores. Esto al tener en cuenta que, “las economías requieren redes de infraestructuras de comunicaciones, energía o transporte bien desarrolladas para expandir su mercado interno y competir internacionalmente” (Rozas & Sánchez, 2004, pág. 10). Sobre las cuales es especialmente importante la calidad de las mismas.

De lo anterior se desprende que son por lo menos tres las implicaciones que tiene la infraestructura en el crecimiento de una economía, a saber: (1) contribución como producto final directamente al Producto Interno Bruto -PIB-; (2) generación de externalidades sobre la producción y el nivel de inversión de la economía; e (3) influencia indirecta en la productividad del resto de los insumos en el procesos de producción (Rozas & Sánchez, 2004).

En este sentido, conforme al ejemplo presentado al inicio de esta sección es posible indicar que se presenta una sensación problemática frente al nivel de infraestructura en Colombia, particularmente asociados al sector transporte. Por tanto dicho estado presentaría posibles implicaciones en las condiciones de desarrollo de la economía nacional (presentadas con el único propósito de dimensionar la importancia de las inversiones en infraestructura en una economía)⁶, de manera especial sobre el crecimiento de la misma, de acuerdo con lo indicado por Rozas y Sánchez (2004).

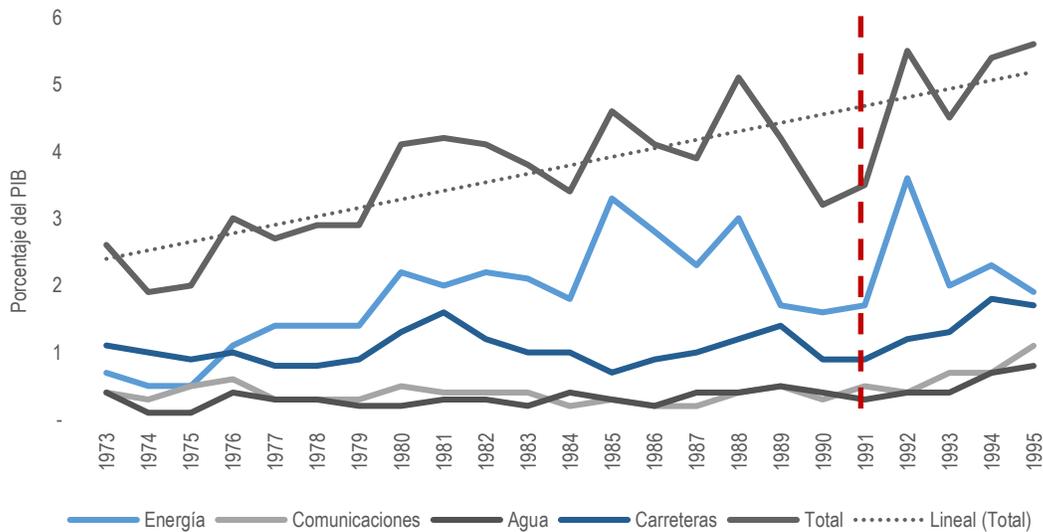
⁶ La aclaración es pertinente con el objetivo de no desviar la atención del lector hacia las consecuencias meramente económicas de la realización de esas inversiones, pero se considera necesaria con el propósito de dimensionar su importancia.

No obstante, sería anticipado tomar como un problema público la situación planteada al inicio sin realizar un diagnóstico comprensivo. Para tales efectos, el presente capítulo en primer lugar realizará un diagnóstico histórico sobre la condición de la infraestructura en Colombia, dando especial énfasis en el de tipo vial. Posteriormente, describirá el comportamiento de la inversión en infraestructura en el país, desagregando por sectores y subsectores con el objetivo de poder determinar tendencias y comportamiento atípicos. Finalmente, mostrará las condiciones actuales de dicha infraestructura y sus implicaciones en la competitividad del país.

La infraestructura en Colombia ha presentado en los últimos años, al menos dos grandes momentos: antes y después de la Constitución Política de 1991. Previo a la expedición de la vigente Constitución Política, la participación privada en las inversiones de infraestructura era muy limitada. La llegada de dicho nuevo contrato social cambió las reglas de juego, permitiendo la intervención de nuevos actores en la prestación de los servicios relacionados con infraestructura, principalmente para los sectores de energía, comunicaciones, transporte, y agua potable y saneamiento básico (sectores potenciales de realización de inversión en infraestructura – económicamente entendida, conforme la definición dada previamente) (Fainboim & Rodríguez, 2000).

Con el propósito esclarecer el comportamiento indicado por Fainboim y Rodríguez (2000), a continuación, se muestra la Ilustración No. 4.

Ilustración 4 Inversión sectorial en infraestructura



Fuente: Elaboración propia a partir de (Fainboim & Rodríguez, 2000, pág. 6).

A partir de esta ilustración es posible inferir los momentos marcados por los mencionados autores. En este sentido, se observa que, a partir de 1991 se logran consolidar niveles de inversión en infraestructura alrededor del 5% del PIB. Empero, esta serie se muestra solo hasta 1995 con el objeto de evidenciar exclusivamente un posible cambio de tendencia a partir de la nueva Constitución Política.

Con base en esta última, se expidieron diferentes normas para la regulación de los sectores de infraestructura. En este sentido, durante la década de los noventa se tiene: la Ley de Transporte (ley 105 de 1993), las Ley Eléctrica (Ley 143 de 1994) y la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994), las cuales “definieron las reglas para la participación privada en cada uno de estos sectores y crearon las instituciones de regulación y control requeridas para estas nuevas condiciones” (Fainboim & Rodríguez, 2000, pág. 5). A su vez, las tendencias de inversión determinaron en cierta medida los niveles de cobertura de dicha infraestructura.

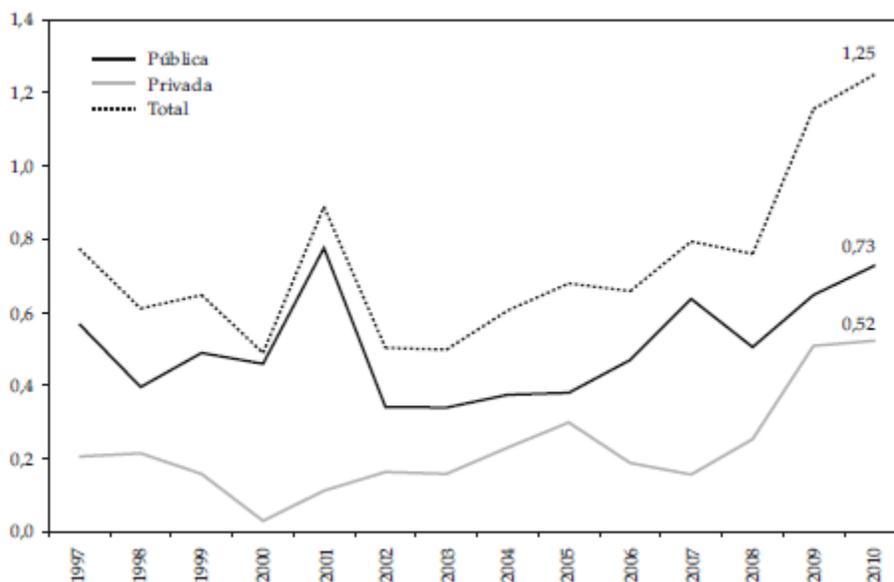
En desarrollo de lo anterior, Fainboim y Rodríguez (2000) indican que:

“La inversión privada, por su parte, entró en auge a partir de 1995 en los sectores de carreteras y telecomunicaciones. [...]. En gas, el sector privado viene desarrollando desde 1993 parte de la infraestructura de las troncales de transporte y, en años recientes, la infraestructura de la distribución en las ciudades del interior del país. Es de destacar que en muy pocos años el país ha desarrollado una enorme red de transporte y distribución de gas (pág., 9)”.

Ahora bien, conforme las definiciones previas de los sectores de infraestructura, el sector gas no estaría incluido dentro de los principales sectores⁷. Por tanto, el auge más significativo de acuerdo con lo expresado por los autores, más relevante para este documento es el del sector transporte, particularmente el subsector vial (carreteras) principalmente ocasionado a partir de contratos de concesión. En este sentido, la inversión en infraestructura del sector transporte toma mayor relevancia para el presente documento. Frente a esto, es importante considerar cuáles han sido las inversiones realizadas en dicho sector continuando la senda mostrada en la Ilustración 5.

⁷ Lo que a su vez es coincidente con la definición de sectores de inversión en infraestructura (económicamente entendida –adquisición de activos no financieros-) determinada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la iniciativa “Infralatam”.

Ilustración 5 Inversión en infraestructura de transporte (% del PIB)

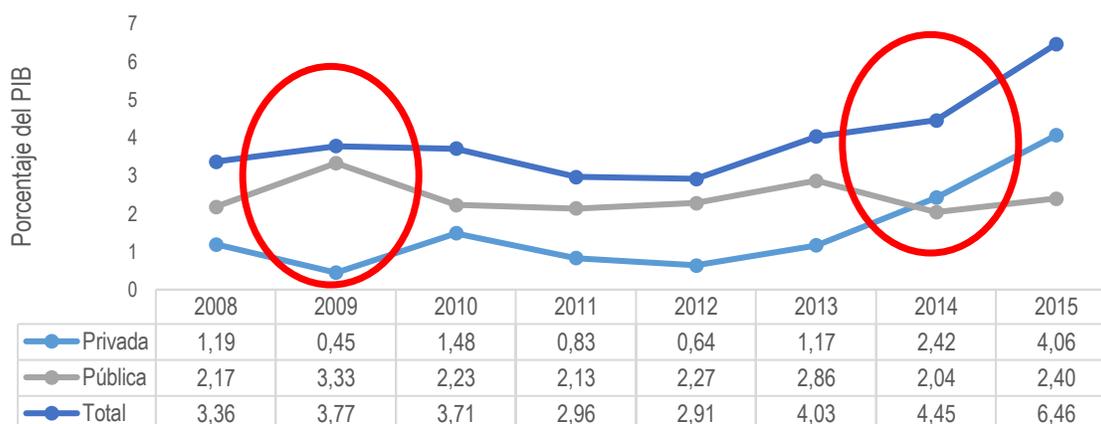


Fuente: tomada de (Yepes, Ramírez, Villar, & Aguilar, 2013)

Al tener en cuenta la información incluida hasta ahora en el presente capítulo, se tiene que la inversión en infraestructura de transporte es alrededor de un punto del PIB (considerando que el subsector vial –como se mostrará más adelante es el más relevante en el sector) con un periodo de excepción marcado desde 2009, principalmente jalonado por un cambio en la tendencia en la inversión con fuente privada, como se evidencia en la Ilustración 6, por medio de la línea en gris.

No obstante, con el objeto de hacer un ejercicio riguroso con las estadísticas aquí incluidas, a continuación, se muestra, para los años disponibles, la información de Infralatam (citada anteriormente) con el propósito de considerar posibles desviaciones en los datos e identificar tendencias similares que validen las series.

Ilustración 6 Inversión en infraestructura total*⁸



*Incluye los cuatro sectores definidos previamente: agua, energía, comunicaciones y transporte⁹.

Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

Para el periodo de tiempo en el cual está disponible la información de inversión en infraestructura (2008-2015) se reconocen tendencias similares a las observadas con niveles cercanos al 4% del PIB teniendo picos al final de cada serie. Se observan adicionalmente dos fenómenos sobre los cuales vale la pena ahondar un

⁸ Los datos son provenientes de Infralatam. En relación con esta iniciativa:

“(…) es llevada a cabo por BID, CAF y CEPAL reporta los recursos destinados a inversión en infraestructura económica (agua y saneamiento, defensas contra inundaciones, energía, riego, telecomunicaciones y transporte). Se considera la inversión realizada por el sector público, incluyendo tanto a las empresas públicas no financieras como al gobierno general – que puede comprender tres o más niveles de gobierno (central; estatal, provincial o regional; y local). También se incluyen las inversiones privadas.” (CEPAL, BID, CAF, 2018).

⁹ Las inversiones en los respectivos sectores son definidos así: “1) Agua: Agua y saneamiento (provisión de agua potable por red, provisión de servicios sanitarios); defensas contra inundaciones (obras urbanas y rurales que tengan como objetivo mitigar los efectos de inundaciones); riego (instalaciones para sistemas de riego artificial); 2) Energía: generación, transmisión y distribución de electricidad; transmisión y distribución de gas natural; 3) Telecomunicaciones: servicios de telefonía fija, celular, satelital, datos y conectividad a internet; y 4) Transporte: caminos y rutas, transporte urbano masivo, transporte ferroviario (infraestructura y material rodante), transporte aéreo y transporte fluvial y marítimo.” (CEPAL, BID, CAF, 2018).

Asimismo, la metodología utilizada por Infralatam para determinar la calidad de inversión en infraestructura es la siguiente: “[la misma] se releva a partir de los gastos de capital, que constituyan inversiones en los sectores incluidos en este proyecto. Se incluyen inversiones en proyectos cuya vida sea superior a un año y estén sujetas a depreciación, para los siguientes tipos de proyectos: proyectos nuevos, o de ampliación y mejoramiento; proyectos de reposición; y gastos de pre inversión” (CEPAL, BID, CAF, 2018).

poco más. En primera medida, se observan dos efectos contrapuestos en 2009, mientras la inversión pública aumenta (seguramente como parte de una política contracíclica –como se podrá interpretar más adelante-) y la inversión con fuente privada disminuye, posiblemente en el contexto de los efectos generados por la Crisis de las *subprime* en los Estados Unidos. Asimismo, para 2014 y 2015 se marca una tendencia contraria al resto de la serie, en la que la senda de inversión con fuente privada supera a las inversiones públicas realizadas para los mismos periodos, posiblemente dado el contexto de austeridad fiscal en el que se desenvuelve el Gobierno nacional a partir de la disminución de los precios internacionales del petróleo, desde los años 2013-14.

En este sentido, a continuación, se incluyen las Ilustraciones 6 y 7. La primera contiene la información sobre las inversiones públicas realizadas durante el mencionado periodo (diferenciando entre sector transporte y resto), el precio internacional del petróleo para la canasta colombiana (en el eje derecho) y el crecimiento del PIB. En relación con estas variables no se encuentra intuitivamente una correlación.

Ilustración 7 Inversión pública, crecimiento PIB y precio petróleo - canasta colombiana



Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018) y (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017).

Aun así, es posible identificar una tendencia adicional. En general, posterior a una caída en los precios del petróleo, se observa una disminución de la inversión pública total. Al tomar esto en consideración, se realizó el ejercicio que se presenta en la Ilustración 8, en la cual es posible identificar una correlación positiva para la cual se muestran los resultados más adelante. El cambio consiste en considerar el precio de petróleo con una vigencia de rezago (es decir, considerar que el efecto del precio del petróleo en un año t , se da en el año $t+1$), conforme su efecto en los ingresos fiscales principalmente del Gobierno Nacional Central (GNC)¹⁰.

Ilustración 8 Inversión pública y precio petróleo - canasta colombiana (con rezago +1)



Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018) y (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017).

Al observar los resultados de la Ilustración 8, se identifica una tendencia mucho más marcada entre los comportamientos de la inversión total, la inversión en transporte y los precios del petróleo (con rezago +1). El cálculo de la correlación para la serie

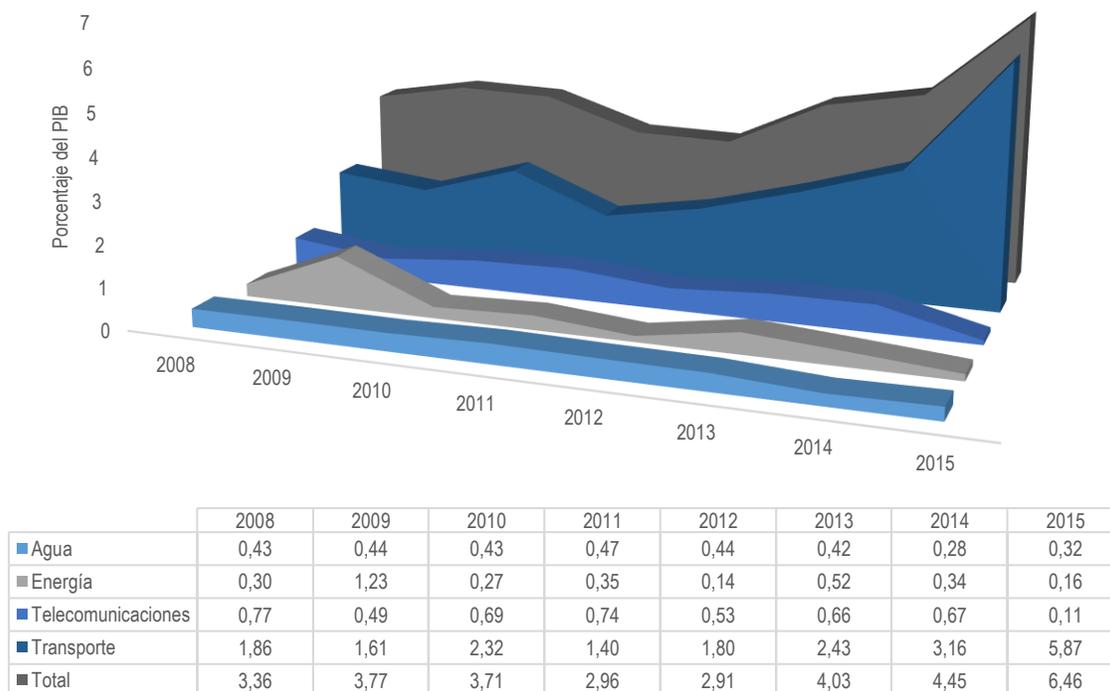
¹⁰ Principalmente provenientes del impuesto de renta de empresas petroleras y los dividendos transferidos de Ecopetrol a la Nación, los cuales en ambos casos se pagan una vigencia después de la de causación.

de petróleo (con rezago +1) y de inversión pública en transporte es de 0,6; mientras que la misma, pero en relación con el total de la inversión pública es de 0,4.

Es posible, entonces, intuir una relación en la que dado un aumento del precio de petróleo se espere un mayor gasto público en infraestructura de transporte. No obstante, este ejercicio no pretende demostrar causalidades, sino describir comportamientos entre dos variables.

Continuando con el análisis del gasto de capital (inversión en infraestructura) en Colombia para el periodo descrito, a continuación, se presentan estos desagregados por sectores de las inversiones con fuentes pública y privada.

Ilustración 9 Inversión en infraestructura por sectores con fuentes privada y pública



Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

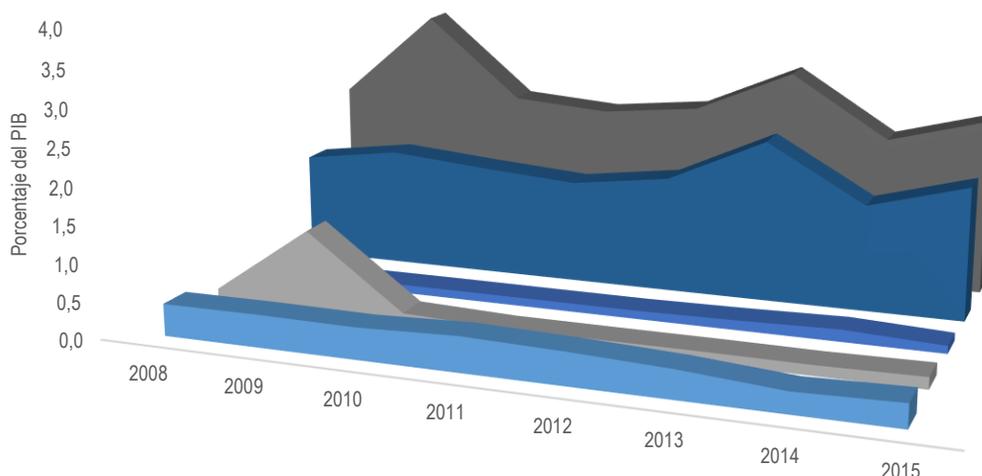
El comportamiento de las inversiones en infraestructura por sectores muestra tendencias muy claras. El sector transporte es el que reúne la mayor parte de las inversiones manteniéndose alrededor de 2,5% del PIB con un incremento sostenido desde 2012. El sector energía evidencia mayores gastos puntualmente para los años 2009 y 2013, en donde alcanzó niveles cercanos al 1% y 0,5% del PIB, respectivamente. El sector comunicaciones presenta un promedio de 0,58% del PIB, aunque con un declive marcado en los últimos de la serie de datos. Por último, el sector agua evidencia un comportamiento muy estable típicamente cercano al 0,4% del PIB.

Ahora bien, para dimensionar cuáles fueron los determinantes que pudieron haber provocado cambios en las tendencias, como por ejemplo el auge en la inversión del sector transporte (cambio más significativo en la serie), a continuación se presenta la información de inversión sectorial por tipo de fuente, es decir por recursos públicos¹¹ y privados¹².

¹¹ Datos provenientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Dirección Nacional de Planeación (CEPAL, BID, CAF, 2018).

¹² "Los datos de inversión privada se obtienen de la base de datos *Private Participation in Infrastructure Projects Database*, una iniciativa conjunta entre el *Public Private Partnership Group* del Banco Mundial y *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF)." (CEPAL, BID, CAF, 2018).

Ilustración 10 Inversión en infraestructura por sectores con fuente pública

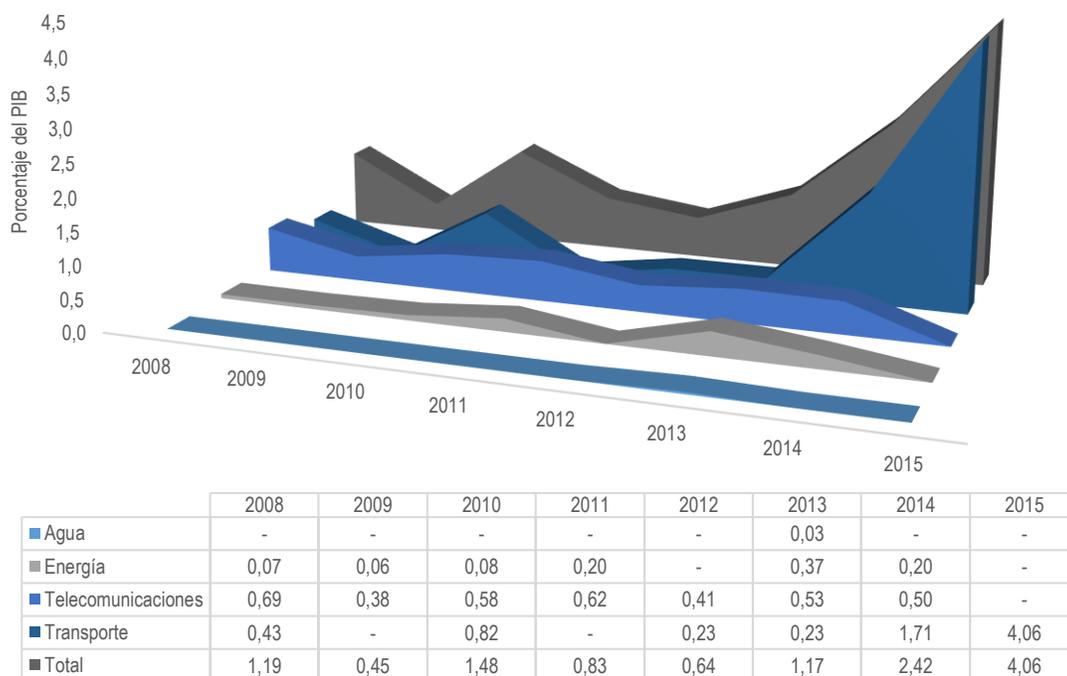


	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
■ Agua	0,43	0,44	0,43	0,47	0,44	0,38	0,28	0,32
■ Energía	0,23	1,17	0,19	0,14	0,14	0,15	0,14	0,16
■ Telecomunicaciones	0,08	0,11	0,11	0,11	0,11	0,13	0,17	0,11
■ Transporte	1,43	1,61	1,50	1,40	1,58	2,20	1,45	1,81
■ Total	2,17	3,33	2,23	2,13	2,27	2,86	2,04	2,40

Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

Las inversiones en infraestructura para los cuatro sectores con fuente pública muestran un comportamiento disímil al total. En particular, el sector agua es ahora el segundo con mayores recursos, aunque persiste su estabilidad. El sector energía se vuelve más estable luego del incremento en las inversiones en 2009, y el sector telecomunicaciones baja 0,06 pp del PIB de 2014 a 2015 retomando sus niveles históricos. No obstante, el sector transporte nuevamente es el sector con mayores recursos. Además, coincidentemente con lo mostrados en las Ilustraciones 6 y 7, en 2013 ese sector presenta picos en su nivel de inversión, luego disminuye y empieza a repuntar en 2015. Año en el cual como es posible identificar en la Ilustración 11 se presenta el mayor nivel de inversión histórico, jalonado especialmente por los recursos provenientes del sector privado.

Ilustración 11 Inversión en infraestructura por sectores con fuente privada

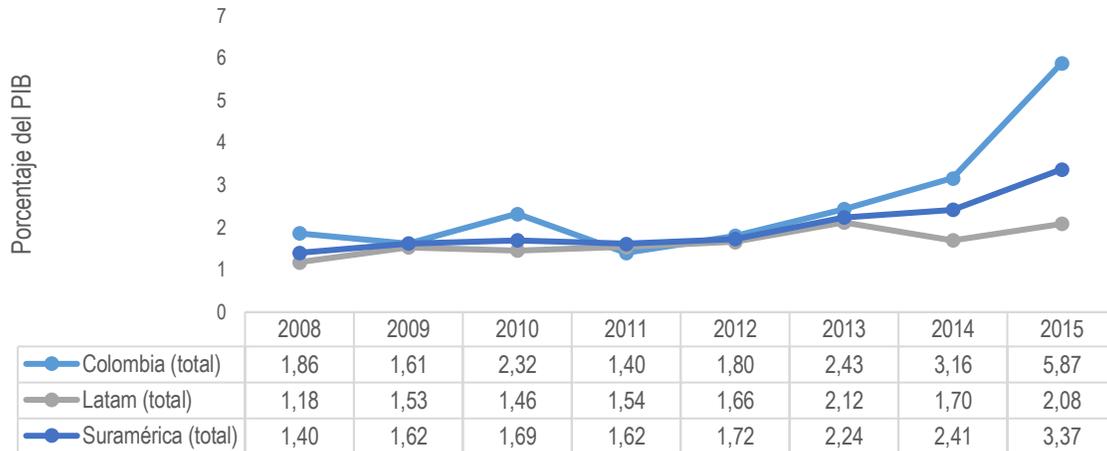


Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

El comportamiento de las inversiones en infraestructura provenientes del sector privado es mucho más disperso que el público, en especial por el comportamiento atípico de esa inversión desde 2014, particularmente en el sector transporte. En el sector energía se presentan picos hacia 2013, mientras que en telecomunicaciones disminuye notablemente las inversiones hacia 2015. El sector agua presenta niveles de 0% para la mayor parte del periodo analizado.

De la Ilustración 12 resulta importante observar el auge de la inversión privada que presenta el sector transporte. Como se indicó anteriormente, la forma típica de inversión (casi exclusiva) por parte del sector privado en este tipo de activos es por medio de contratos de concesión. Por tanto, más adelante este capítulo retomara este punto para entenderlo a profundidad.

Ilustración 12 Inversión en infraestructura Colombia, Latam y Suramérica - sector transporte



Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

Una vez se ha observado el comportamiento de las inversiones en infraestructura de transporte en Colombia y las posibles explicaciones de algunos de sus más importantes determinantes, cabe observar el comportamiento de dicha variable en relación con Latinoamérica y Suramérica¹³.

La Ilustración 12 muestra comportamientos muy parecidos para las inversiones de Colombia en infraestructura y los promedios de las mismas para las dos regiones analizadas. No obstante, desde 2014 las series se distancian implicando una disminución importante para Latinoamérica, un pequeño cambio positivo en la pendiente de Suramérica y un cambio estructural en la tendencia de los gastos de capital en Colombia para el sector transporte, invirtiendo más del doble de Latinoamérica y más del 70% del promedio de Suramérica.

¹³ “Actualmente la iniciativa [Infralata] registra datos de inversión en infraestructura desde el año 2008 hasta 2015 para los siguientes 19 países: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.” (CEPAL, BID, CAF, 2018)

En este punto, es importante señalar que por medio del análisis de la información incluida en este capítulo es posible indicar que la infraestructura de transporte presenta las cifras más relevantes en torno a la inversión total en infraestructura en el país, y que adicionalmente a partir de la Constitución Política de 1991 se ha permitido una dinámica especial de la inversión privada, presentando un auge significativo desde 2014, el cual ha jalonado la inversión de transporte a niveles no antes vistos. De esta manera, se presenta la Ilustración 13 en la cual se muestra el comportamiento de la inversión privada y pública. En esta es claro lo indicado con anterioridad en la Ilustración 6 (Inversión total), dado que el peso del sector transporte en el total de la inversión hace que tengan comportamientos muy parecidos.

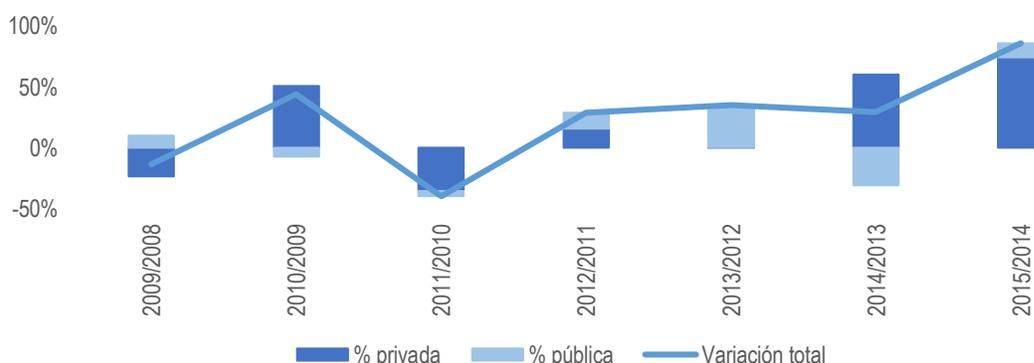
Ilustración 13 Inversión en infraestructura - sector transporte



Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

En efecto, a partir de las ilustraciones 13 y 14 es posible concluir que los cambios más significativos en las variaciones de inversión de infraestructura corresponden a movimientos generados por la inversión privada, salvo en 2012, año en el que posiblemente la incertidumbre relacionada con las nuevas condiciones para invertir en torno a las Asociaciones Público Privadas (APP), por medio de la Ley 1508 de 2012, pudieron haber generado incentivos no alineados a invertir en ese año.

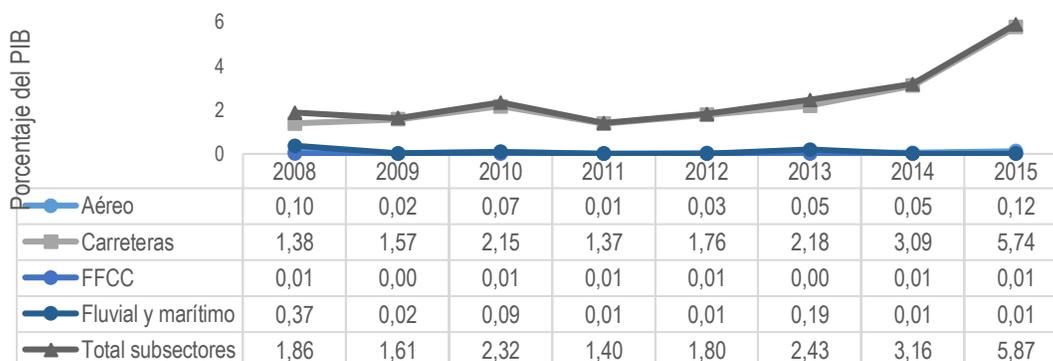
Ilustración 14 Composición variaciones infraestructura de transporte



Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

Una vez se ha analizado la dinámica de la inversión en infraestructura, es pertinente conocer en qué subsectores del sector transporte se realizan dichas erogaciones, con el propósito de analizar en dónde podrían concentrarse los principales flujos de recursos. Por ello, la Ilustración 15 muestra una relación idéntica entre la inversión con fuentes pública y privada total y el subsector carreteras, dado el muy alto peso relativo en el total de las inversiones año a año promediando para la muestra alrededor del 93% (carreteras), seguido de fluvial y marítimo, y aéreo.

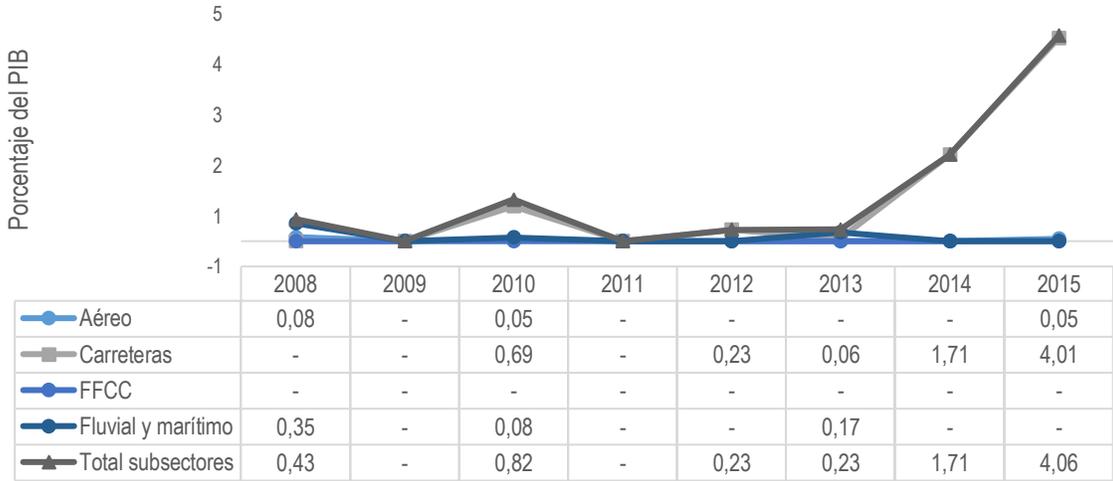
Ilustración 15 Inversión en infraestructura - sector transporte con fuente pública y privada



Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

De esta manera, es claro que la dinámica de mayores inversiones como proporción del PIB en materia de infraestructura se da por incrementos en los flujos del subsector carreteras. Queda pendiente entonces el análisis sobre cuál es la fuente que motiva dicho incremento por subsector. Con el propósito de realizarlo, se presentan las ilustraciones 16 y 17, con las cuales se muestran de manera diferenciada por tipo de fuente los recursos en los subsectores del sector transporte.

Ilustración 16 Inversión en infraestructura - sector transporte con fuente privada



Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

El análisis en este punto resulta muy dicente, pues las inversiones con fuente privada en el sector transporte muestran una clara dependencia de los flujos de recursos en el subsector carreteras con un pico en 2010 y un cambio de tendencia a partir de 2013 (un año después de la entrada en vigencia de la Ley 1508 de 2012 –Ley de APP-).

Ilustración 17 Inversión en infraestructura - sector transporte con fuente pública



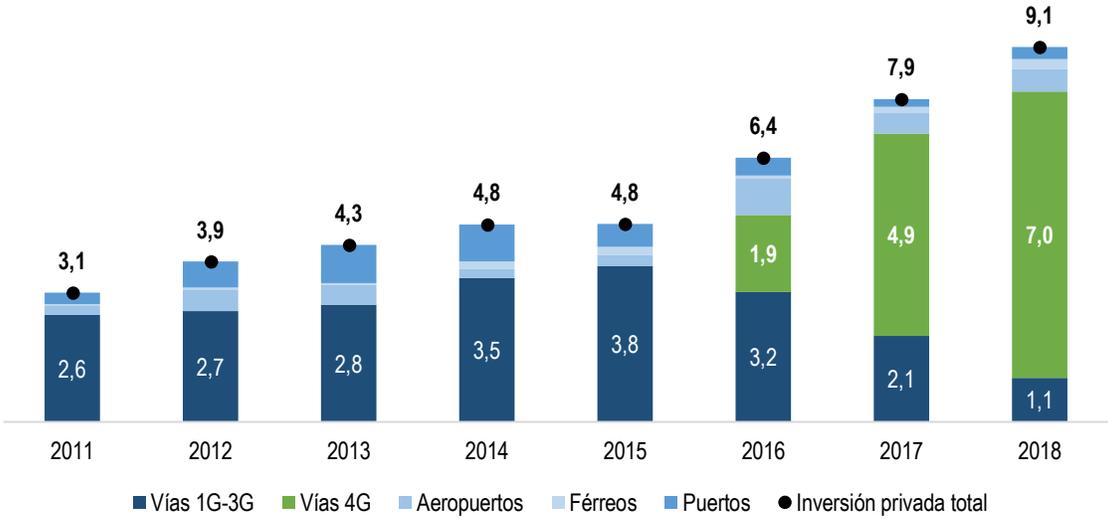
Fuente: elaboración propia a partir de (CEPAL, BID, CAF, 2018).

En relación con la inversión pública, queda presente que las inversiones se han centrado aun en mayor medida en el subsector carreteras, indicando un alejamiento de la inversión estatal hacia el resto de los subsectores. Otro punto relevante en este diagnóstico es que, la mayor participación de la inversión en transporte como porcentaje del PIB se da para el año 2013. Esto coincide con el análisis presentado en la Ilustración 8 Inversión pública y precio petróleo - canasta colombiana (con rezago +1), en la cual se muestra el precio del petróleo con un rezago de un año junto con las inversiones públicas. En este sentido, si bien el precio promedio del petróleo para la canasta colombiana se dio en 2012, considerando que los ingresos fiscales se recaudan en la vigencia posterior al que se causan, se observa que, en 2013, posiblemente dados mayores precios en 2012, se produjeron las inversiones más altas en el sector transporte.

Con el objetivo de comprobar la dinámica de la inversión en los flujos de recursos privados destinados al sector transporte, a continuación, se presenta en la distribución de las erogaciones por tipo de proyecto y subsector. En la Ilustración 18, se observa un claro auge de recursos dirigidos hacia los proyectos 4G (APP) o

concesiones de cuarta generación, iniciando alrededor de 1,9 billones y con un estimado de 7,0 billones para el año; siendo equivalente este último valor a casi toda la inversión privada presentada en 2016 para el sector transporte.

Ilustración 18 Inversión en infraestructura - sector transporte principales programas con fuente privada (billones de pesos constantes de 2017)



Fuente: tomada de (DGPM - MHCP, 2018).

Para resumir lo dicho hasta acá, es importante indicar que el anterior análisis se realizó con el propósito de conocer las distintas dinámicas de la inversión en infraestructura económica, especialmente identificando las tendencias del sector transporte –como el sector que se lleva la mayor parte de los recursos-, particularmente en el subsector carreteras, mostrando una clara prevalencia de los recursos privados a partir de 2013, posterior a la expedición de la Ley 1508 de 2012 –Ley de APP-, cuyas inversiones desde 2016 representan el mayor componente de inversión privada en el sector y su vez con cifras mayores a la inversión con fuente pública.

Entonces, observados los niveles de recursos hasta ahora invertidos, identificadas sus tendencias y descritas sus principales cambios en las mismas con el propósito

de encontrar clivajes que permitan conocer posibles cambios en la política pública de infraestructura de transporte vial en Colombia, es pertinente revisar cuál son los requerimientos de inversión estimadas para cerrar la brecha frente a los niveles óptimos de infraestructura.

En este sentido, Yepes, Ramírez, Villar y Aguilar (2013) indagan sobre los niveles óptimos de infraestructura en Colombia en comparación con un conjunto de economías similares e identifican niveles esperados de inversión conforme un escenario de infraestructura estimada de mantenimiento de los activos existentes y formación bruta de capital nuevo.

Ilustración 19 Modelo de estimación de requerimiento de inversión para cierre brecha

	Para cerrar la brecha hasta 2010		Inversión anual 2011-2020			Inversión anual 2011-2020 con cierre de brecha
	Calidad	Dotaciones	Expansión de capital	Mantenimiento	Total	
	Como porcentaje del PIB					
Tráfico de puertos**		0,011	0,01	0,01	0,02	0,02
Vías férreas			0,01	0,02	0,03	0,03
Vías pavimentadas	0,99	3,71	1,30	0,48	1,78	2,13
Vías no pavimentadas		3,13	0,00	0,63	0,63	0,87
Total vías*	1,0	6,8	1,3	1,1	2,4	3,0
Total	1,0	6,8	1,3	1,1	2,5	3,1

Fuente: tomada de (Yepes, Ramírez, Villar, & Aguilar, 2013).

Así, pues, se tiene que serían necesarios niveles de 3,1% del PIB durante 10 años (de 2011 a 2020) con el propósito de cerrar la brecha de infraestructura vigente al momento del análisis. Como se muestra en la ilustración 19, las mayores inversiones deberían realizarse en vías pavimentadas y no pavimentadas –es decir, en carreteras-, como históricamente se ha realizado.

Ahora bien, al confrontar dichas cifras versus las observadas, se tienen algunos periodos de análisis conforme las muestras utilizadas durante el presente estudio. En este sentido, al analizar las cifras incluidas por Infralatam de 2008 a 2015, se tiene que se han realizado inversiones en el sector transporte en promedio por 2,56%, aunque con un auge en los últimos años (provocado por la inversión privada), que más que compensa las disminuciones proporcionales al PIB de las inversiones públicas.

Si se observan otros análisis, como los realizados por Fainboim & Rodríguez (2000) y Yepes, Ramírez, Villar, & Aguilar (2013), se identifican tendencias de inversión en infraestructura de carreteras alrededor del 1% del PIB para los periodos anteriores al 2010, por lo que es concluyente indicar que por lo menos desde 1991 el periodo 2008-2015 presenta los niveles de inversión en transporte más altos, especialmente desde 2013 cuyo promedio hasta 2015 refleja inversiones por 3,82% del PIB, principalmente dada por la inversión privada cuyo promedio es de 2,0% del PIB.

No obstante:

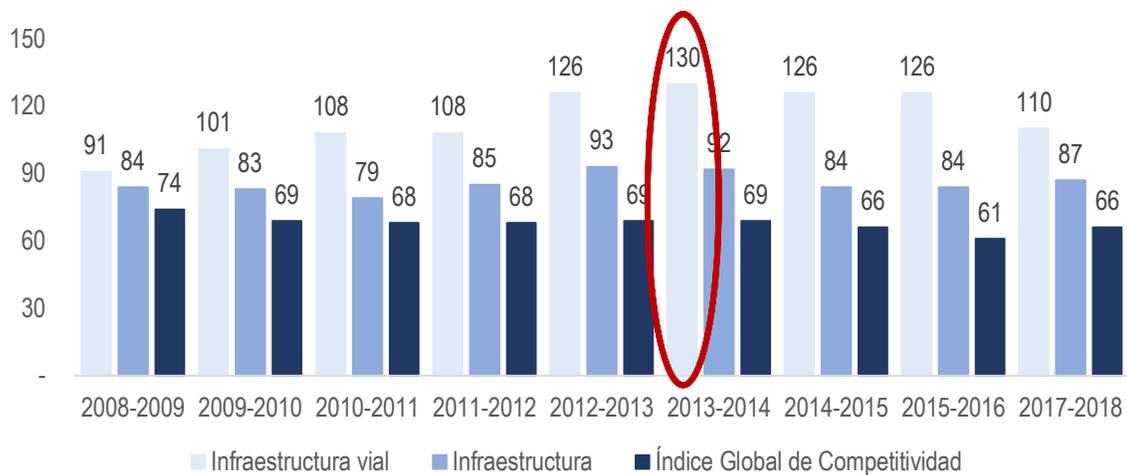
“[a]umentar los niveles de inversión es determinante, pero no deber ser el único camino. Debe tenerse en cuenta, de un lado, que en el mejor escenario posible, aun con los incrementos en curso, la inversión será insuficiente para cerrar la brecha en infraestructura de transporte durante los próximos años. De otro lado, se debe considerar que siguen existiendo obstáculos que afectan los retornos de los montos invertidos. Entre estos la geografía física y económica, las condiciones climáticas del país, los problemas institucionales de los diferentes niveles de gobierno y otros factores que entorpecen el desarrollo de las obras de infraestructura y aumentan los costos de previsión” (Yepes, Ramírez, Villar, & Aguilar, 2013, págs. 55-56).

Frente a esto, adquiere relevancia no solo revisar los niveles históricos de inversión en el sector transporte, sino considerar los resultados de la política pública en esta materia, esto es: el nivel de la infraestructura general y vial en Colombia. Con el fin de cumplir con dicho análisis, el presente texto tomará como base del análisis el Índice Global de Competitividad realizado por el Foro Económico Mundial.

El Índice Global de Competitividad es una medida calculada basada en 12 pilares: instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, salud y educación primaria (incluidas estas en el subíndice A “Requerimientos básicos”), capacitación y educación superior, eficiencia de los mercados de bienes, laboral y financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado (subíndice B “Potenciadores de eficiencia”), y sofisticación de los negocios e innovación (subíndice C “Factores de sofisticación e innovación”). Este incluye una muestra de alrededor de 150 países y establece puntajes para cada uno de los temas en los subíndices, y estos mismos asociados a una posición en el ranking.

Considerando esto, a continuación se muestra para los efectos de este capítulo la posición histórica de Colombia en este índice, detallando su posición anual para temas de infraestructura y en especial de infraestructura vial con el objeto de considerar esto como un indicador de resultado sobre la política que indique en un contexto internacional la calificación de la infraestructura en Colombia, que sirve para ilustrar el diagnóstico de la misma y por tanto su necesidad de tratamiento como problema público (asociado a todas las condiciones iniciales planteadas en el inicio de este capítulo).

**Ilustración 20 Ubicación en el ranking del Índice de competitividad global,
índice de infraestructura e indicador de infraestructura vial del Foro
Económico Mundial**



Fuente: elaboración propia a partir de (Foro Económico Mundial, 2008-2018).

De esta forma, en las ilustraciones 20 y 21 se presenta el comportamiento histórico para el país, para los casos mencionados. En relación con la Ilustración 17 es pertinente indicar que, cuanto más alto el puesto indica peor posición internacional, pues más abajo se encuentra en el ranking el país. Por tanto, donde es posible observar peor desempeño comparativo para Colombia, es en el indicador de infraestructura vial, del cual es posible inferir el deterioro de la posición en el indicador de infraestructura y en la calificación general de competitividad.

Ilustración 21 Puntaje Índice de competitividad global, índice de infraestructura e indicador de infraestructura vial del Foro Económico Mundial



Fuente: elaboración propia a partir de (Foro Económico Mundial, 2008-2018).

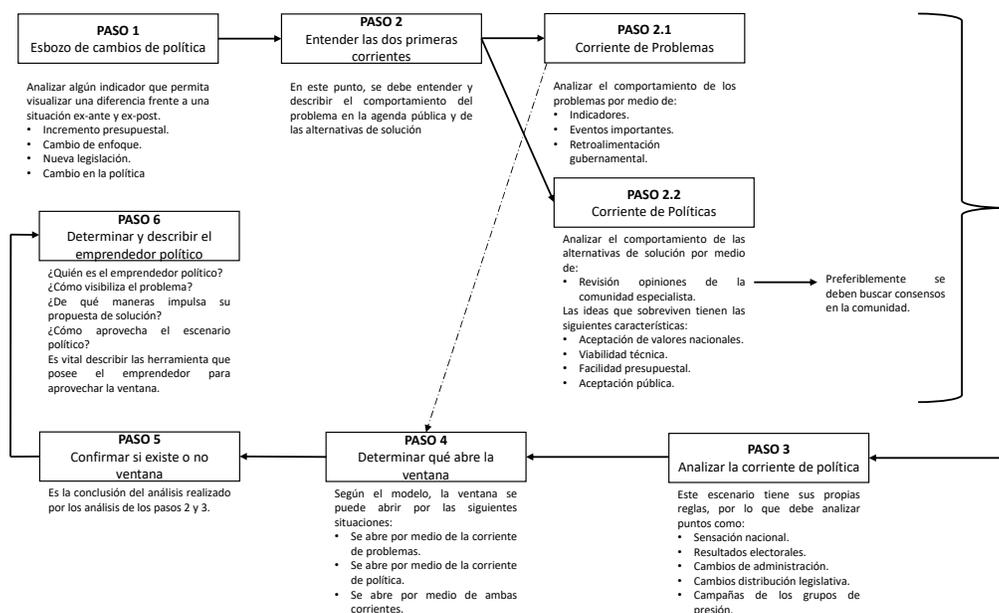
En particular, es posible identificar que para los años 2012 y 2013 se evidenciaron deterioros en los indicadores de infraestructura vial, pues Colombia ocupó su peor posición histórica en este indicador, al tiempo que tuvo su peor puntaje histórico, reputando de manera paulatina desde entonces. En este escenario, es preciso anotar que coinciden, de acuerdo con lo expresado en este capítulo los aumentos en las inversiones en el sector transporte. Particularmente, con fuente privada asociadas fundamentalmente a mayores recursos invertidos en las vías 4G (APP) paralelamente con mayores flujos públicos intuitivamente asociados a mayores precios del petróleo (y por tanto mayores ingresos fiscales por ese concepto), en el momento en que el diagnóstico realizado internacionalmente el Foro Económico Mundial en el Índice de Competitividad Global mostraba peores condiciones para ese tipo de infraestructura en el país.

IV. Análisis del Modelo de Corrientes Múltiples aplicado: el caso de la política pública de infraestructura vial en Colombia

El presente capítulo busca comprobar si es posible identificar una ventana de oportunidad, que pudiese dar paso al cambio de tendencia en los recursos en la política pública de infraestructura vial en Colombia. Esto teniendo en cuenta que ya los capítulos anteriores han explicado y analizado esta política en Colombia para el periodo 2008-2015 y el modelo de corrientes múltiples de Kingdon.

Para lograr el objetivo del capítulo, en primer lugar, se describirá en qué consisten las Asociaciones Público Privadas, para poder comprender su papel en el aumento de los recursos privados para infraestructura. En segundo lugar, se tendrá en cuenta el Diagrama planteado en el primer capítulo, mediante el cual se establece un paso a paso de referencia para determinar la existencia de una ventana de oportunidad y el papel del emprendedor político en su aprovechamiento. En este punto se retoma la ilustración dada a conocer en el primer capítulo.

Ilustración 22: Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples



Fuente: Elaboración propia con base en (Kingdon J. W., 2014)

a. Asociaciones Público Privadas: respuesta de política pública al rezago en inversión

Como dijo en el capítulo 2, a partir de la Constitución Política de 1991 se abrieron nuevos espacios para la inversión con fuente privada. En particular, las Leyes 37, 80, 105, 142, 143 y 185 sobre telefonía móvil, contratación estatal (incluyendo la definición de concesión), Sistema Nacional de Transporte, Servicios Públicos Domiciliarios -SSPPDD-, energía eléctrica y de lineamientos en materia de participación privada crearon espacios adicionales en la normatividad colombiana que permitieron el involucramiento de la participación privada en Colombia mediante contratos de concesión.

En particular, estos contratos de concesión pueden otorgar al concesionario (1) la operación, prestación, explotación u organización de un bien o servicio público específico o (2) la construcción, explotación o conservación de un bien específico para la prestación posterior de un servicio. Estos esquemas se basan en la vigilancia por parte de la entidad estatal competente, cuyos recursos en contraprestación están garantizados o bien por la generación interna de recursos del mismo proyecto en el que se invierte o por los aportes estatales adicionales al proyecto con el propósito de hacerlo viable financieramente.

Asimismo, dados en general los montos de las inversiones en dicha modalidad contractual, los contratos se estipulan a largo plazo, cuyos pagos del Estado al concesionario se realizan en virtud de anticipos o hitos de obra (por ejemplo, la entrega de unidades funcionales de obra). Sin embargo, persiste un tema clave en materia de concesiones que, en el caso colombiano, ha determinado la evolución en generaciones de los tipos de contratos celebrados. Este tema es la distribución de los riesgos en la operación y construcción de la obra, en términos generales.

En este sentido, en la primera generación de concesiones viales colombianas, se encontraba una mayor asignación de riesgos (de construcción, tráfico, tarifas, predios, licencia ambiental, cambiario y fuerza mayor) para el Estado y por ende menor para el concesionario. Las segundas y terceras generaciones de concesiones han presentado una distribución más equitativa de riesgos, hasta

corresponder en la cuarta generación (APP) a una asignación realizada en función de quién mejor pueda darle atención a dicho riesgo.

De esta manera, la Ley 1508 de 2012 (Ley de APP) establece las condiciones de las APP. Dentro de estas, se tiene que se contempla como un mecanismo para vincular los capitales privados para la provisión de bienes y servicios a las necesidades públicas. Asimismo, retiene y transfiere riesgos en función de quien está en mejor capacidad de atenderlos (administrarlos). Estipula diferentes mecanismos de financiación por medio de *equity*, deuda, fondos generados en el proyecto y de aportes estatales. Para lo cual define un monto mínimo de inversión de por lo menos 6,000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes –SMMLV-, cuyo plazo máximo de ejecución es de 30 años, sin concepto previo y favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-.

Así pues, los objetivos de las APP son tres: alinear incentivos entre el sector público y el privado con el propósito de generar infraestructura de calidad; realizar pagos por disponibilidad en el que el sector privado financie las obras y operación a la vez que el Estado pagará conforme se realice la entrega de unidades funcionales y se comprueben estándares de calidad; y prestar un servicio de largo plazo en el cual se garantice el equilibrio económico del contrato.

En particular, son dos las modalidades de APP que permite la normatividad colombiana actualmente: iniciativa pública e iniciativa privada. Su diferencia radica especialmente en dos cuestiones: quien asume los costos de la estructuración del proyecto (en el primer caso el Estado, en el segundo el privado) y los porcentajes máximos de financiación del proyecto según la fuente privada o pública.

Finalmente, es importante recalcar las obligaciones contingentes incluidas por la mencionada Ley con respecto a distribución de riesgos en los proyectos –elemento diferenciador de las concesiones de “4G – Cuarta Generación”-. En relación con los riesgos posibles (comercial, construcción, financiero, fuerza mayor, adquisición de

predios, ambiental, socio ambiental y político), esta Ley establece que en función de quien mejor lo pueda gestionar se realiza, si es el caso del Estado un plan para dicha contingencia, buscando que en caso de presentarse una obligación contingente, dicha esté cubierta por los recursos provistos previamente.

b. Esbozo en el cambio de política pública

Retomando lo dicho en el capítulo anterior, el análisis de variaciones en la inversión pública y privada para los periodos 2008-2015, llevan a esclarecer la existencia de un cambio de política pública. En otros términos, se tiene una sintomatología que permite visualizar un cambio claro de política: a partir del 2013 hay una tendencia al crecimiento de la inversión privada en el sector de infraestructura de transporte, específicamente para el caso de carreteras.

Además de ello, es claro, como ya se mencionó, que este aumento se debe a los proyectos de Asociaciones Público Privadas para este subsector. Retomando las palabras del anterior capítulo, En la Ilustración 18, se observa un claro auge de recursos dirigidos hacia los proyectos 4G (APP) o concesiones de cuarta generación, iniciando alrededor de 1,9 billones y con un estimado de 7,0 billones para el presente año; siendo equivalente este último valor a casi toda la inversión privada presentada en 2016 para el sector transporte.

Este aumento de inversión privada, derivada de los proyectos de APP, conllevan a cumplir el primero de los pasos en el diagrama (Ilustración 22). Es posible esbozar un cambio de política generado por un nuevo enfoque: las Asociaciones Público Privadas.

A partir de allí, el análisis que se realizará de ahora en adelante busca describir cada una de las corrientes, los actores que participan en ellas y sus herramientas, la existencia de una ventana de oportunidad y el emprendedor político que logra aprovecharla. Para ello, y siguiendo las tendencias de los estudios aplicados frente a este modelo, se comenzará por hacer una revisión documental existente frente al tema (infraestructura) en el lapso a analizar. Además de ello, se aprovecharán los análisis cuantitativos realizados durante el capítulo anterior.

a. Problemas y Políticas: entendiendo las dos primeras corrientes

El paso siguiente después de haber percibido una ventana de oportunidad es entender el comportamiento de las dos primeras corrientes: la de los problemas y la de las políticas (Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, 2014).

- Corriente de problemas

En cuanto a la primera, como ya se ha venido señalando, hay una infinidad de problemas que buscan ser visibilizados, pero sólo un número limitado de ellos logra quedar incluido en la agenda pública. Para que esto suceda, entre otras alternativas, el modelo sugiere especialmente tener en cuenta tres variables a analizar para visualizar el agendamiento de mismo: indicadores, eventos importantes, y retroalimentación gubernamental.

De acuerdo a esto, se comenzará por revisar los indicadores que existían frente al problema, entendiendo el mismo como el rezago existente, en su momento, en la infraestructura de transporte.

Sobre ello, el capítulo anterior es un ejemplificador claro de la situación problemática. En particular, es posible identificar que para los años 2012 y 2013 existieron deterioros en los indicadores de infraestructura vial, pues Colombia ocupó su peor posición histórica en este indicador, al tiempo que tuvo su peor puntaje histórico, reputando de manera paulatina desde entonces. Para los casos de ambos Índices de Competitividad, resaltados anteriormente, la posición en infraestructura va deteriorándose anualmente hasta conseguir su puntuación más alta entre los años resaltados, comenzando a decrecer en los años posteriores a analizar (hasta 2015).

La mala posición en los indicadores internacionales es un claro visibilizador no sólo durante el periodo de formulación de la Ley de APP, sino que es un problema sostenido desde el 2008 hasta el 2013.

También, en el Plan de Desarrollo 2010-2014 se puede identificar la magnitud del problema público, en tanto que establece que “la inversión en infraestructura de transporte medida como porcentaje del PIB nacional aumentó del 0,66% en 2002 al 1,73% en 2010” (DNP, 2010, pág. 252). Pero además más adelante añade que:

“a pesar de los avances, se hace necesario trabajar en aumentar los niveles de inversión en el sector, los cuales están aún muy por debajo de lo recomendable para un país de ingreso medio como Colombia (3% del PIB), y que de acuerdo con comparativos internacionales, se encuentra rezagado en términos de cobertura y calidad de infraestructura de transporte frente a otros países de la región como Chile, México y Brasil” (DNP, 2010, pág. 253).

Siendo así, los indicadores que resalta el Plan de Desarrollo en su momento, a pesar de mostrar un aumento de inversión, visualiza un claro rezago en infraestructura de transporte, hecho que en sí conlleva a priorizar este tema como una de las “locomotoras” para lograr el crecimiento sostenible y mejorar la competitividad nacional (DNP, 2010).

La visibilización del problema en el Plan de Desarrollo es uno de los puntos más importantes en el entendimiento de la corriente del problema, en tanto que logra visualizar la aplicabilidad del papel del presidente como actor fundamental en el agendamiento. Es decir, desde el comienzo del período de gobierno el problema del rezago se encontraba priorizado en la agenda gubernamental.

Estos indicadores fueron resaltados en la agenda pública por diferentes actores durante el periodo a analizar, por ejemplo, las afirmaciones que el 28 de noviembre

de 2011 realizaba la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), a saber:

“Pese al conocido rezago de la infraestructura de transporte en el país, las obras civiles se contraían al -7.6% anual a la altura de junio de 2011. En efecto, si bien la falta de infraestructura de transporte debería hacer que el sector de la construcción fuera uno de los líderes de crecimiento en el país, por el contrario, la contracción de las obras civiles en el primer semestre de 2011 hizo que este sector se ubicara en el último lugar del ranking sectorial. Así, fue el único con un PIB negativo al corte de junio de 2011.” (Clavijo, 2011).

Lo que destaca del comentario de Sergio Clavijo es que el problema no solamente se resalta como un hecho estructural, pues bien establece que el rezago es bien conocido, sino que además el mismo problema se vuelve más visible al ser determinado por la contracción del sector económico (obras civiles), durante el primer semestre del año en cuestión.

La ANIF ha sido insistente frente al problema del rezago de infraestructura, incluso ha llegado a resaltar las recomendaciones que han realizado organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo frente a este aspecto. Es así como en el informe a la Comisión de Infraestructura del 2012 le hace saber que:

“En los últimos años se ha ido desarrollando un amplio consenso sobre el pesado lastre que representa la carencia de adecuada infraestructura en Colombia para los propósitos de lograr acelerar el crecimiento hacia el 6% anual de forma sostenida (respecto del 4.5% que se observa actualmente por quinquenios) y para incrementar la productividad multifactorial hacia un mínimo del

2% (respecto del promedio histórico reciente del 1% anual). Ya es común observar las bajas escalas que registra Colombia en materia de calidad de la infraestructura a nivel mundial. [...] Entidades multilaterales, como el BID, y el Banco Mundial (ver Moreno, 2011 y Fay & Morrison, 2007), han venido recomendando que Colombia eleve dicha inversión a cerca del 6% del PIB por año durante la próxima década para ponerse al día frente a semejante rezago histórico. La Administración Santos ha identificado la infraestructura como un pivote clave para acelerar el crecimiento y aprovechar la concreción de diversos Tics (incluyendo los ratificados con Estados Unidos y la Unión Europea).” (Clavijo, Vera, & Vera, 2013).

Durante ese mismo año el Consejo Privado de Competitividad, por medio de su presidente Rosario Córdoba, resalta los pocos avances que se han realizado en el desarrollo de la infraestructura de transporte durante los cinco años anteriores a la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Chagüendo, 2011). Igualmente lo hacen las recomendaciones de la Comisión de Infraestructura, en donde se resalta especialmente el rezago en el que se encontraban los indicadores en temas de infraestructura. Es así como señala la Comisión que:

“Colombia presenta un rezago importante (Foro Económico Mundial, 2012). En la calidad de sus carreteras, el país ocupa el puesto 126 entre 144 naciones, una posición similar a la de Lesoto (110) o Uganda (110) y muy inferior a la de Kenia (72), Nicaragua (75) o República Dominicana (62). En vías férreas, Colombia ocupa el puesto 109 y también tiene un atraso considerable. La situación no varía para puertos (puesto 125) ni para transporte aéreo (puesto 106). La deficiente red de transporte reduce drásticamente la competitividad de la economía de cara a los numerosos Tics que están operando o que entrarán en vigencia durante los próximos años y también es una de

las causas de la escasa gobernabilidad en algunas regiones apartadas e incomunicadas dentro del país.” (Comisión de Infraestructura, 2012).

Estos indicadores resaltados por la Comisión, además de los ya resaltados en el capítulo anterior, llevan consigo a entender que la infraestructura en Colombia efectivamente, del 2010 en adelante tenía consigo un rezago; hecho que llevaba a afectar los indicadores de competitividad del país y su posición a nivel internacional.

Estos indicadores no sólo son resaltados por parte de actores involucrados en el tema y el Gobierno Nacional, también se puede observar su visibilización en los debates del proyecto de ley 144 de 2011 (Cámara de Representantes) y 160 de 2011 (Senado); proyecto de ley de APP. Por ejemplo, el representante Juan Felipe Lemos Uribe resalta en su intervención que “el país tiene un atraso de 150 años en materia de [inversiones de infraestructura vial]”, o por ejemplo el representante Mario Suarez en el mismo debate insiste en que “no necesitamos ser expertos ni ingenieros para entender los grandes problemas sobre todo en el aspecto vial, que tiene Colombia, está colapsada la red vial [...] tenemos unas vías diseñadas hace *cincuenta años o más*” (Senado y Cámara, 2011).

Como se puede ver, el problema del rezago no sólo tenía unos indicadores dicentes, sino además visibilizados por actores tales como los congresistas, grupos de interés y el Gobierno.

Por otro lado, en cuanto a los grandes eventos, uno de los que se puede resaltar es la ola invernal. Para ello, se rescatan las palabras que resume Juan Manuel López Caballero de la intervención de Juan Martín Caicedo en 2012. El afirmaba que:

“La situación crítica y lamentable del sector [infraestructura] se conoce desde el punto de vista de los escándalos, de los desastres que causa el invierno en las carreteras y de las dificultades de movilidad. Pero en cuanto a rezago, el solo hecho de que hoy en el continente

americano el único país más atrasado que Colombia en kilómetros de carreteras por cantidad de habitantes sea Haití, es un indicador más que diciente e inquietante; a esto se adiciona ser el que por su condición montañosa sería el que más necesita; el que tiene una brecha creciente entre el número de vehículos que circulan y la cantidad de vías que tenemos; y, como agravante o paradoja, que el desaforado aumento de estos nos es mostrado como indicador de progreso.” (Caballero, 2012).

Aunque en su intervención se retoman los indicadores que demuestran el rezago de Colombia en Infraestructura, también es diciente su primera frase, donde habla del papel de los escándalos y desastres frente a las carreteras.

Tal ola hace referencia al fenómeno climático de La Niña presentado durante el 2010 – 2011, que, según el IDEAM, “alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2010). Además, señala el mismo instituto que:

“el valor registrado de este evento durante el 2010 indica que este ha sido el más fuerte en comparación con los eventos Niña desde 1949. Este fenómeno de variabilidad climática, ha ocasionado, además, una mayor saturación de humedad de los suelos, generando eventos extraordinarios de deslizamientos y crecientes rápidas en cuencas, ríos y quebradas de alta pendiente en la región Andina, Caribe y Pacífica” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2010).

Por la ocurrencia de tal fenómeno climático, el cual se genera meses antes del comienzo del primer período de gobierno de Juan Manuel Santos y con finalización cercana al comienzo del proceso legislativo de la ley de APP a finales de 2011, hay un daño en la infraestructura vial tan importante, que el mismo Plan de Desarrollo contempla, en su apartado de la locomotora de infraestructura de transporte, tal ola

invernal como un punto fundamental para el desarrollo del mismo sector (DNP, 2010, págs. 271-273).

También, se encuentra la retroalimentación del Gobierno, que, para este caso, es evidente el involucramiento de la problemática, sus indicadores y eventos impactantes en el Plan de Desarrollo del momento. De esa manera, el problema se encontraba constantemente en la agenda pública.

Para mantener esa visibilización durante estos periodos, fue vital la participación de los distintos actores para su agendamiento. En ese sentido, primeramente, se resalta el papel del presidente Juan Manuel Santos, quien desde su Plan de Desarrollo estableció la ruta de navegación para los siguientes cuatro años.

De esta manera, se rectifica, para este caso, el papel planteado por Kingdon del presidente, como actor más importante y con mejores herramientas para posicionar temas en la agenda pública; tal como se trató en capítulos anteriores.

Por otro lado, el papel de los grupos de interés también es claro. En su totalidad, no se identifican actores heterogéneos; en cambio, todos son grupos económicos interesados en el desarrollo y dinamismo del sector. Las opiniones planteadas por la ANIF y su presidente, además de lo resaltado por actores como Fedesarrollo, y la Cámara Colombiana de la Infraestructura, demuestran el papel de estos grupos en el establecimiento de la agenda y la visibilización del problema. Permitiendo así identificar en este caso el papel de los grupos de interés en el proceso resaltado, al igual que lo concluía Kingdon.

Finalmente, también es visible el papel de los congresistas en la visibilización del problema, especialmente enfocada en el momento temporal de la producción de la ley de Asociaciones Público Privadas en 2011, permitiendo rectificar su papel de agendamiento como se estudió en los años ochenta.

- Corriente de las Políticas

- Al momento de analizar la corriente de las políticas (soluciones), es vital tener en cuenta la sopa primaveral que propone el autor. En los indicadores más importantes frente al caso se encuentran aspectos como: consensos de la academia, la viabilidad técnica, la facilidad presupuestal, la aceptación pública.

Para el caso de esta política, se considera que la solución al problema del rezago son las Asociaciones Público Privadas; afirmación que se genera como consecuencia del aumento de recursos privados en el subsector de infraestructura de carreteras por causa de los proyectos de APP a partir del 2013.

En cuanto a las soluciones, es significativo primero aclarar que se encuentran dos dimensiones de soluciones, dependiendo de la especificidad de la misma. En ese sentido, se puede visualizar en ciertos momentos que se habla de la categoría general de la búsqueda de recursos privados para superar la limitación fiscal que sufre el Estado colombiano, y hay otros momentos donde se profundiza tal posición en la búsqueda de generación de Asociaciones Público Privadas.

Por tanto, la viabilidad técnica como la facilidad presupuestal se pueden visualizar desde los mismos CONPES 3538 de 2008 y 3615 de 2009. Estos antecedentes al momento de análisis identifican claramente que, desde la promulgación de la ley de 1991, se ha buscado incentivar la búsqueda de recursos diferentes para la financiación de servicios y bienes públicos.

Es así como, por ejemplo, el CONPES 3538 concluye que:

“(…) la inversión del sector privado en infraestructura ha contribuido a incrementar la productividad, establecer empresas con solidez financiera, mejorar la gestión de las mismas, promocionar la competencia, aumentar la eficiencia en la construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura, promocionar la inversión extranjera, propiciar programas de democratización de la

propiedad accionaria, aumentar la cobertura y calidad de los servicios y adicionalmente, disminuir los recursos transferidos a empresas públicas y/o subsectores de infraestructura, incidiendo de manera positiva en las perspectivas de endeudamiento público y posibilitando el aumento de recursos destinados a otros sectores”. (MHCP. DNP., 2008).

Por otro lado, agrega que:

“Para conseguir las metas planteadas, el país aún requiere de un esfuerzo significativo en inversión para el desarrollo y modernización de su infraestructura. Dadas las limitaciones fiscales para suplir los requerimientos en materia de inversión en este sector y ante la necesidad de incrementar los niveles de eficiencia y cobertura en la prestación de los servicios asociados, resulta necesario continuar promoviendo la participación del sector privado en los mismos. Con este propósito, se busca perfeccionar los mecanismos existentes e impulsar nuevas iniciativas de participación privada.” (MHCP. DNP., 2008).

De igual manera, el CONPES 3615 afirma que:

“(…) es del interés del Gobierno Nacional establecer políticas para la gestión de los activos fijos públicos, encaminadas a optimizar el uso de los recursos del presupuesto nacional utilizando fuentes complementarias de recursos en el corto plazo y generar esquemas para la modernización, gestión y operación eficiente de dichos activos, que faciliten la solución de los problemas anteriormente mencionados.” (DNP. MHCP, 2009).

Estos documentos no sólo juegan el papel de herramientas de política pública, haciéndolas marco de referencia para el accionar público colombiano, sino además se visualiza su papel fundamental tanto en el Plan de Desarrollo 2010-2014, como en la justificación del proyecto de Ley 144 (Cámara) y 160 (Senado) de 2011; que proponen las herramientas de las Asociaciones Público Privadas.

En este sentido, el Plan de Desarrollo establece desde su capítulo de la locomotora de la infraestructura, un acápite completo que decreta la importancia de los “Promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura”. En él se establece que:

“El Gobierno nacional revisará la normativa vigente que enmarca los mecanismos de vinculación del sector privado para el desarrollo de infraestructura pública, adelantando las acciones que desde la perspectiva normativa y presupuestal deban aplicarse para crear un nuevo marco atractivo, estable y claro, rector de los procesos y procedimientos de selección y contratación de inversionistas privados” (DNP, 2010, pág. 273).

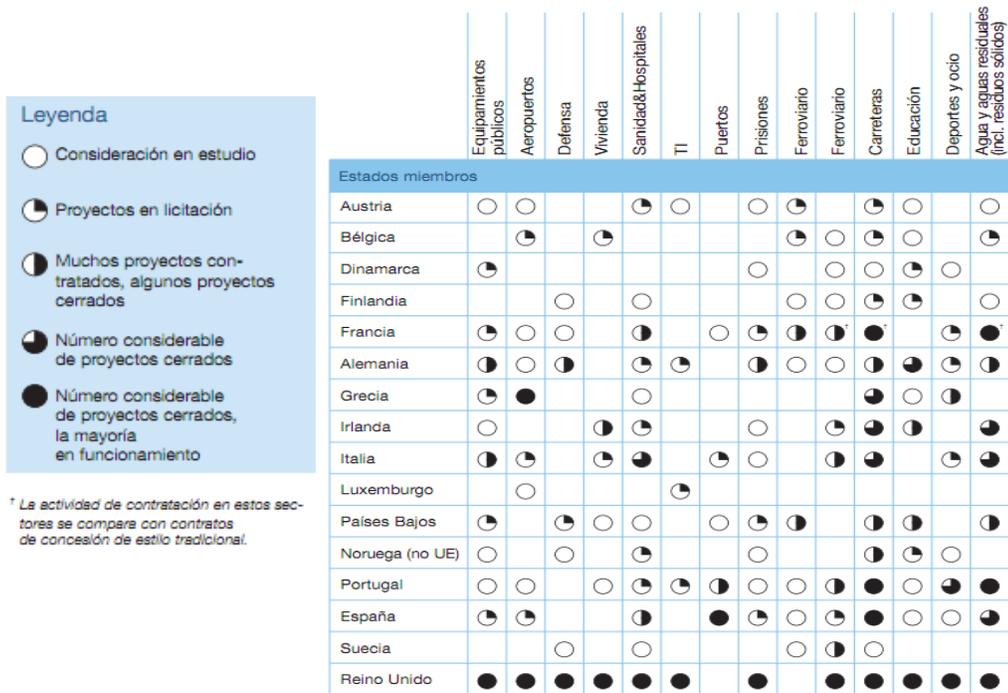
Por medio de este plan se instaura el enfoque de política pública a seguir durante el período de gobierno, y se establecen las alternativas de solución posibles al rezago de la infraestructura. En ese sentido, la sopa primaveral de políticas encuentra un primer momento de decantación en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Para Todos”. Es decir, que tanto el presidente como los funcionarios públicos, en su momento, lograron priorizar de la sopa primaveral estas propuestas de solución, mediante las cuales se generó un enfoque claro para el resto de período de gobierno. En ese sentido, la viabilidad técnica y presupuestal que analiza Kingdon que deben tener las propuestas que logran ser tenidas en cuenta, se suplen por su participación tanto en los dos CONPES antecedentes del tema, como en el Plan de Desarrollo.

Esto, a nivel de instrumentos de política, se tradujo en la formulación del proyecto de ley de Asociaciones Público Privadas a finales de 2011. En tal proyecto, específicamente en su exposición de motivos, se visualizan todos estos componentes aquí mencionados, dándole un valor fundamental al papel del funcionario público en la formulación de la alternativa. En tanto que este proyecto fue presentado por el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Ministro de Hacienda de su momento, es visible el papel de los designados políticos en la determinación de alternativas.

Aunque para este caso no fue posible determinar el consenso académico que nos sugiere el ejemplo del libro de Kingdon (2014), sí es posible ver que en su argumentación se muestra a establecer que otros países ya han implementado exitosamente este aspecto. Es decir, la solución se defiende por medio de un argumento basado en ejemplos.

La siguiente ilustración es extraída del proyecto de ley en mención, en la cual se da a conocer la cantidad múltiple de países que han adquirido el modelo de Asociaciones Público Privadas para resolver los rezagos en infraestructura, y el grado de implementación de los proyectos para la solución del problema público.

Ilustración 23: Análisis de proyectos APP por país y sector presente en el proyecto de ley de APP



Fuente: (MHCP, 2011)

Este argumento para la defensa de la solución, se repite en los debates del proyecto de Ley, por medio del cual los ponentes del proyecto defienden la misma solución al momento de debatirla en el recinto. Así, por ejemplo, el Representante Juan Felipe Lemos Uribe afirma durante el debate en plenaria:

“Yo quiero decirle doctor Juan Carlos, países como Brasil, Perú, Panamá, Chile, Argentina, han avanzado en este escenario, la Unión Europea que es el mayor ejemplo en los últimos 10 años, han celebrado mil contratos, han invertido en sector privado en esas obras de infraestructura más de doscientos mil millones de pesos, los riesgos por la construcción por la operación y por la explotación los ha asumido exclusivamente el sector privado y eso hay que resaltarlo, porque en el estatuto actual de concesiones el riesgo lo asume el Estado, el principio de ecuación económica del contrato hoy le corresponde al Estado asumir los riesgos de la contratación.”

Es así como la corriente de soluciones se instaura con antecedentes como los CONPES 3615 y 3568, que comienzan a visualizar la oportunidad de usar recursos privados para superar las limitaciones presupuestales públicas, luego se va decantando en el Plan de Desarrollo 2010-2014, por medio del acápite de promoción de mecanismos alternativos de financiación de la infraestructura. Todos estos insumos en donde se establece la solución de los recursos públicos, se traducirán, por intermedio del ministro de hacienda y el director de planeación de su momento, en la formulación del proyecto de ley de Asociaciones Público Privadas. Esto determina que la solución, desde mucho antes de convertirse en ley, había superado la sopa primaveral de soluciones y estaba latente en la agenda pública de los tomadores de decisiones.

b. Análisis de la corriente política

A este punto se han analizado ya dos de las tres corrientes que componen la ventana de oportunidad, con lo cual, es posible comenzar a analizar la estructura del escenario político que permitió conllevar a un cambio de política pública notorio en la infraestructura vial de carreteras.

Para entender esta última corriente, Kingdon (2014) propone tener en cuenta varios elementos que deben ser analizados para entender el papel de la política, los más representativos son: el entendimiento de los resultados electorales y la distribución legislativa; los cuales ya se han ido trabajando a lo largo de este trabajo. Adicionalmente a ello, y específicamente al tratarse la unidad de análisis de una ley de la República, en este caso se revisará el proceso legislativo.

Con respecto a los resultados electorales, primeramente, es fundamental entender que para el año 2010 es elegido presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, anterior Ministro de Defensa de Álvaro Uribe. El 30 de mayo de ese año, Santos, en su discurso después de quedar en primer lugar en las elecciones de primera vuelta presidencial, pronuncia las siguientes palabras:

"Invito a los ciudadanos de todos los partidos y a los independientes que se unan a nuestra propuesta de trabajo, a nuestra propuesta de educación, a nuestra propuesta de seguridad...Mi gobierno será un gobierno de inclusión, será un gobierno de todos los colombianos y para todos los colombianos. Por ello los invito a construir una gran alianza, un gran acuerdo nacional para el trabajo y contra la pobreza. Convoco hoy a todos los ciudadanos sin excepción, a todas las organizaciones sociales, a las organizaciones comunales, a todos los gremios, y por supuesto a los partidos políticos a este gran acuerdo" (Santos, 2010).

Días después de estas palabras, Santos, estableció 10 puntos programáticos para lograr, como bien lo establecían las palabras anteriormente señaladas, lograr ganar la presidencia por medio de un acuerdo programático y político que lo llevaran a un gobierno de unidad.

Frente a ello, bien lo resaltó Hernando Gómez Buendía en su columna del portal Razón Pública, en donde relata de qué manera Santos pudo, durante la campaña para las elecciones de segunda vuelta, consolidar una bancada lo suficientemente sólida para que, a pesar del abstencionismo, pudiese aumentar su votación en alrededor de un 30% (Gómez, 2010).

En orden cronológico, como lo señala Gómez, primero se adhirió el partido Conservador al día siguiente de las elecciones (31 de mayo), el primero de junio, comenzaron a adherirse algunos parlamentarios liberales y finalmente se unió el partido Cambio Radical el 9 del mismo mes, después de que el candidato hubiera expuesto sus 10 puntos programáticos (Gómez, 2010). En cuanto a este último, se traen las palabras del autor, las cuales valen la pena traer a colación las palabras del autor:

“Cambio Radical se demoró un poco más en vincularse al acuerdo nacional [...] Pero el pudor relativo de Cambio Radical no se debió tan sólo al peso de las ideas sino a otros cuatro factores terrenales. Primero: en la demora de nueve días debió pesar la reticencia o aún el veto de Casa de Nariño ante la deserción de Vargas y sus críticas acidas al presidente Uribe (de hecho, el Presidente criticó públicamente a Vargas después de la primera vuelta). Segundo: el sector galanista de Cambio Radical muy comprensiblemente se inclinaba por Mockus (como lo hizo en bloque la familia de Luis Carlos Galán). Tercero: a diferencia de Noemí y de Pardo, el candidato de Cambio Radical no era sacrificable en aras de acomodar a los congresistas del partido. Y cuarto, con su tercer lugar en la primera vuelta, Vargas Lleras tenía votos para negociar a cambio de una cuota de poder y tiene además la aspiración fundada de suceder a Santos, para lo cual le urge ser parte del gobierno.” (Gómez, 2010).

Como lo señala la anterior cita, el papel del partido Cambio Radical no sólo fue importante por su capacidad de captar votos, sino, además, por el papel que juega Germán Vargas Lleras como candidato de la tercera fuerza electoral del país; fuerza que se verá representada en su papel dentro del Gobierno, como se analizará más adelante.

De esta manera, el presidente Juan Manuel Santos se posesiona ese año con un gobierno de Unidad, por medio del cual puede establecer su Plan de Desarrollo, reflejo de su Plan de Gobierno y los respectivos acuerdos programáticos generados por su ya mencionada unidad (Gómez, 2010). Estableciendo ese Plan se visibiliza el problema del rezago en la infraestructura y las soluciones al mismo.

Por otro lado, este gobierno de Unidad se reflejó en la estructura legislativa de su momento, pues que la mayoría del Congreso, tanto para Cámara de Representantes como para el Senado de la República, está compuesta por los partidos de la denominada Unidad Nacional (Partido de la Unidad, Partido

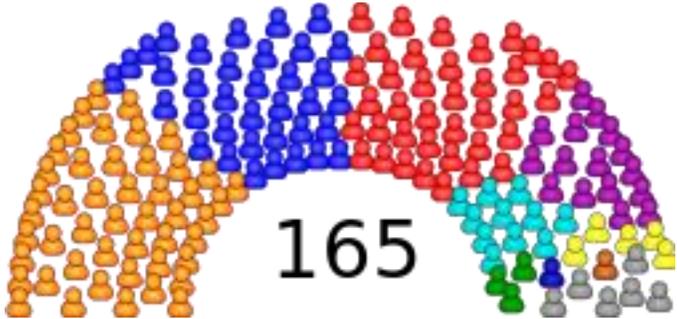
Conservador, Partido Liberal, Partido Cambio Radical). Así se puede visualizar en las siguientes ilustraciones:

Ilustración 24: Distribución Final Senado de la República periodo 2010-2014



Fuente: (Wikipedia.org, 2018)

Ilustración 25: Distribución Final Cámara de Representantes periodo 2010-2014





Fuente: (Wikipedia.org, 2018)

Tal conformación mayoritaria del legislativo, fue el escenario propicio para la tramitación del proyecto de ley para las Asociaciones Público Privadas, y en general para todos los procesos legislativos que tuvieron iniciativa gubernativa. Teniendo en cuenta que para el periodo 2010-2014 se sancionaron 317 leyes, de ellas casi la mitad (143) fueron de iniciativa del Ejecutivo, 171 por los congresistas y 3 de otras entidades (Morelo, Báez, & Garibello, 2014).

Incluso en el caso específico de este proyecto de ley, la consolidación de la unidad nacional se vio reflejada en los legisladores que aportaron para su tramitación, es decir los ponentes. La siguiente ilustración, extraída de Congreso Visible, permite ver que, a nivel general, están representados todos los partidos de la unidad, permitiendo así tener un consenso suficiente para lograr la sanción de la ley dentro de los tiempos establecidos.

Ilustración 26: Ponentes Cámara de Representantes y Senado para el proyecto de ley 144 y 160 de 2011



**Yensi Alfonso Acosta
Castañez**
Conservador Colombiano



**Alvaro Antonio Ashton
Giraldo**
Liberal Colombiano



**Musa Abraham Besaile
Fayad**
Partido de la U - Partido Social de
Unidad Nacional



Efraín José Cepeda Sarabia
Conservador Colombiano



**Consuelo Gonzalez de
Perdomo**
Por un Huila Mejor



Roberto Jose Herrera Diaz
ALAS



Juan Felipe Lemos Uribe
Partido de la U - Partido Social de
Unidad Nacional



**Mercedes Eufemia
Marquez Guenzati**
PIN - Partido de Integración
Nacional



**Nidia Marcela Osorio
Salgado**
Conservador Colombiano



Alvaro Pacheco Alvarez
Liberal Colombiano



**Juan Carlos Restrepo
Escobar**
Cambio Radical

Fuente: (Congreso Visible, 2018)

Todos los partidos, anteriormente mencionados, que pertenecieron a la Unidad Nacional, se vieron representados. Especialmente, el papel del Partido Social de la Unidad Nacional, por el cual recibió el aval Juan Manuel Santos para su candidatura tuvo un papel protagónico. Esto se da porque el coordinador ponente para la Cámara de Representante fue Juan Felipe Lemos, copartidario, y además por haber sido el partido que más aportó con votación en el proceso (Sarmiento, Mariño, & Naranjo, 2015).

Gracias a esta Unidad, el proceso legislativo sufrió dos hechos visibles: primeramente, fue rápidamente debatido y votado el proyecto de ley, en tanto que el mismo fue radicado el 2 de noviembre de 2011 con carácter de urgencia por parte del Gobierno y fue aprobado en el último debate el 15 de diciembre del mismo año

(Congreso Visible, 2018), a diferencia de los 494 días que se demora el proceso de una ley ordinaria.

Para ello, fue vital el papel dinámico de los ponentes principales en cada una de las cámaras, como se evidencia en su participación en los debates, el papel del Director de Planeación Nacional y, finalmente, el papel fundamental del ministro del Interior y Justicia de su momento: Germán Vargas Lleras.

El papel de Vargas Lleras en la gestión de aprobación de las iniciativas legislativas, durante su periodo como ministro, fue altamente reconocido tanto por sus colegas y los expertos, como por la opinión pública (El País, 2011). Así, se puede visualizar en las siguientes palabras de la revista Dinero:

Germán Vargas Lleras se posicionó como un hombre que cumple metas. La Ley de víctimas, la Ley de regalías, las facultades extraordinarias para reestructurar el Estado y el Estatuto Anticorrupción son solo algunos de los proyectos que se le pueden adjudicar (Dinero, 2013).

Por último, el segundo hecho visible que permitió la unidad nacional fue la facilidad con la que se aprobó el proyecto de Ley, como bien se señala en el informe de Caribe Visible:

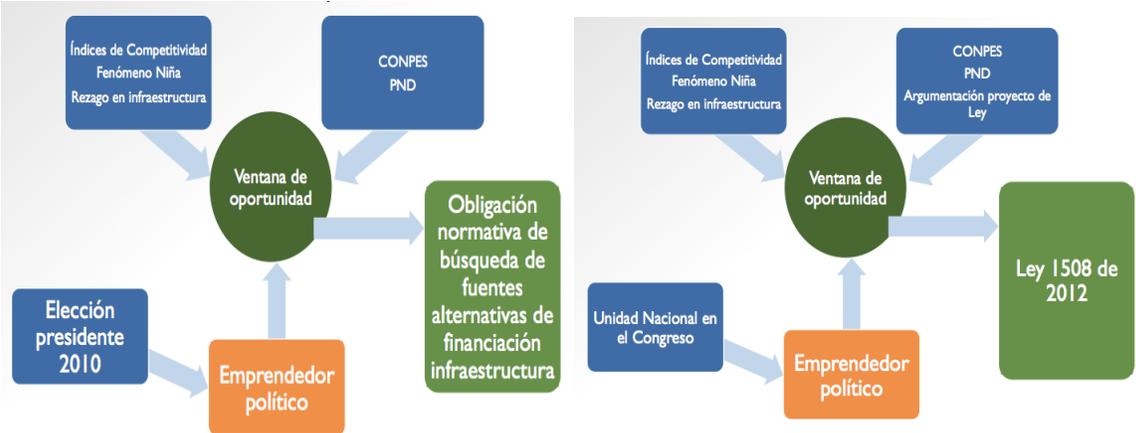
“De la anterior información, se observa que el proyecto obtuvo 96 votos en la Cámara de Representantes, de los cuales el 76% - equivalente a (88 votos)- votó afirmativamente el proyecto de ley, mientras un 4,7% (equivalente a 8 votos) votó en contra del proyecto. No obstante, en esta votación hubo una abstención del 37% (equivalente a 63 votos); y el porcentaje restante del 6% correspondiente inasistencia y votos perdidos (11 votos)” (Sarmiento, Mariño, & Naranjo, 2015).

En este punto es importante hacer la acotación de que es de vital importancia establecer el papel de los cupos indicativos que, en su momento, se supone se les permitían a los parlamentarios por parte del Gobierno, en el proceso de apertura de la corriente política para la realización de esta Ley.

Para finalizar, se resume que la corriente política se volvió precisa para el cambio de política desde el momento del cambio de gobierno en el 2010, en donde Juan Manuel Santos plantea su Plan de Desarrollo, al abrir la posibilidad a la visibilización del problema y la solución. Gracias al enfoque de Unidad Nacional, generado como coalición para ganar la segunda vuelta presidencial, se mantuvo un escenario político propicio para debatir, entre otras iniciativas legislativas presentadas por el gobierno, la ley de Asociaciones Público Privadas durante la legislatura 2011-2012.

c. Análisis de la ventana de oportunidad

Ilustración 27: Ventanas de oportunidad (primera -izquierda- y segunda – derecha-)



Fuente: Elaboración propia.

Ahora se determinará si realmente existió alguna ventana de oportunidad y qué permitió la apertura de tal ventana.

Para el caso de la existencia de las ventanas, y teniendo en cuenta lo aquí expuesto en lo que ha transcurrido del capítulo, se determina que existen tres momentos

fundamentales dentro del periodo estudiado (2008-2015) para la política de infraestructura vial en Colombia.

El primer momento fundamental, que se visibilizó en el capítulo anterior, es el evidente cambio de política generado a partir del 2013 en adelante. Allí, es posible evidenciar que, por la ejecución de proyectos de Alianza Público Privado, efectivamente aumentó la inversión privada para la generación de infraestructura de transporte de carreteras.

Esto no sólo es claro en el análisis de cifras presentado en esta investigación, que bien demuestra empíricamente el cambio de política, sino además el mismo es ha sido resaltado por los medios de comunicación durante ese periodo en cuestión. Por ejemplo, el portal de La Silla Vacía establece que las APP se convirtieron en la “fórmula mágica para hacer de todo, desde carreteras, hasta la renovación del CAN” (Lewis, 2015).

Es decir, ese evidente cambio de política pública, como se ha demostrado en el análisis de las diferentes corrientes, ha sido el resultado de una ventana de política que se abrió tiempo atrás.

Cuando se abrió es algo determinado por el encuentro de las tres corrientes, que, si se contraponen lo analizado en las corrientes hasta aquí trabajadas, se puede encontrar dos momentos fundamentales de encuentro.

El Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2010-2014. Este plan tuvo la capacidad de visibilizar el problema y la solución, en tanto que ese instrumento incluyó los antecedentes de lo que se había trabajado en los anteriores CONPES, pudo reflejar el problema de la Ola Invernal como prioridad en la agenda, y estableció la prioridad de buscar métodos alternativos de financiación de la infraestructura. En otras palabras, el Plan de Desarrollo fue la capacidad de incluir el problema del rezago en infraestructura en la agenda, a la vez de sacar la solución

de las formas alternativas de financiación de la sopa primaveral de política; tal como lo menciona Kingdon.

Para Santos, el cambio de gobierno generado por las elecciones presidenciales, le permitió generar tales prioridades durante ese momento, que generaron un escenario favorable para desarrollar la política. Es decir, se puede afirmar que este primer momento, fue la primera ventana de oportunidad visible que se aprovechó por parte de los tomadores de decisiones y los emprendedores políticos.

Pero, aun así, el Plan no desarrolló el instrumento normativo que permitiría crear las APP; es decir, todavía faltaba crear el marco jurídico por el cual se dictarían las normas de juego para desarrollar esa figura.

Aquí comienza a jugar un papel fundamental la formulación de la ley 1508 de 2012, mediante la cual se regulan las ya mencionadas APP. Como bien se señaló, la formulación de esta ley, basada en la visibilización del problema establecido por el Plan de Desarrollo, al igual que su solución, contrastada bajo el argumento de la experiencia internacional, pudo llegar a sanción presidencial en pocos días.

Este elemento se dio porque, efectivamente, el gobierno de unidad nacional, que se mantenía estable durante la legislatura 2011-2012, permitió mantener una mayoría parlamentaria lo suficientemente amplia para aprobar rápidamente la ley. Gracias al trabajo integrado de los partidos Social de la Unidad Nacional, Liberal, Conservador y Cambio Radical, este proyecto paso a ser ley entre noviembre y diciembre del 2012; proceso en el que tuvo un papel fundamental el Director de Planeación, como formulador del mismo; como del Ministro del Interior, como encargado de llevar las relaciones con el legislativo.

Se evidencia el papel fundamental que tuvo el cambio de gobierno, y la conformación de las fuerzas políticas en el Congreso de la República, para la apertura de estas dos ventanas de oportunidad (la construcción del Plan y la formulación de la Ley). En un primer momento es evidente el papel del nuevo

presidente y sus propuestas en la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo; para el caso de la promulgación de la ley fue fundamental el papel de la unidad nacional.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que, con la información disponible en las tres corrientes, existieron dos ventanas de oportunidad visibles para generar el cambio de política, ambas abiertas gracias a la corriente de política: una para la formulación del Plan de Desarrollo y otra que se abrió con la sanción de la ley 1508 de 2012, la cual, al parecer, se mantuvo abierta desde entonces para la formulación de los proyectos que han permitido generar mayores recursos privados para la infraestructura.

Así se visualiza en el artículo antes citado de La Silla Vacía en el 2015, donde se resalta el papel de esta figura para la construcción de proyectos de todo tipo de infraestructura del país; o como también se refleja en otro artículo de ese mismo portal en el 2012, meses después de sancionada la ley, ahí se establece que:

“En los últimos días varios medios han cubierto la existencia de proyectos como un ferrocarril que conectaría a Caracas con Buenaventura a través de los Llanos Orientales o una gran reforma al Estadio El Campín y sus alrededores. Todo, a través de las Asociaciones Público Privadas, o APP, un novedoso mecanismo que existe desde enero de este año para facilitar que las empresas privadas hagan obras públicas” (Lewin, 2012).

d. Determinando el emprendedor político

Por último, es importante, por lo menos llegar a esbozar quién o quiénes fueron los emprendedores políticos que permitieron tal aprovechamiento.

Con la información disponible bajo la metodología de análisis hasta aquí usada, análisis documental y cuantitativo, es posible encontrar diferentes actores que tuvieron un papel fundamental en ambas ventanas.

Para la primera, es evidente el papel del presidente Juan Manuel Santos, en la formulación y la priorización de sus prioridades de gobierno. Estas, como ya se mencionó, fueron plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Siendo así, el primer promotor que permitió aprovechar la ventana fue el presidente.

La segunda ventana, que es la que efectivamente permite desarrollar el cambio de política, tiene varios actores que son visibles en el proceso. A nivel del congreso, se visibiliza el papel de los ponentes principales: el senador Juan Carlos Restrepo y el representante Juan Felipe Lemos. Su papel en la defensa del proyecto durante los debates fue clara, como se evidencia en su cantidad de intervenciones durante los mismos (Pacheco & Mantilla, 2013) (Otero & Rodríguez, 2012) (Otero & Rodríguez, 2012).

También, es evidente el papel de los dos ministros abanderados del proyecto de ley: el Ministro de Hacienda y el Director de Planeación nacional de su momento. Especialmente, el papel del segundo se visibilizó su papel en los debates, en los cuales participó abriendo los mismos y cerrándolos, a la vez que aclarando dudas de los parlamentarios (Pacheco & Mantilla, 2013) (Otero & Rodríguez, 2012) (Otero & Rodríguez, 2012).

Su papel también es resaltado en algunos artículos que reconocen la importancia de la ley, como el ya mencionado de La Silla Vacía del 2012, en donde se establece que:

“Todo, a través de las Asociaciones Publico Privadas, o APP, un novedoso mecanismo que existe desde enero de este año para facilitar que las empresas privadas hagan obras públicas, y que

impulsaron Hernando José Gómez desde Planeación Nacional, Germán Cardona desde el Ministerio de Transporte y Juan Carlos Echeverry desde el de Hacienda.” (Lewin, 2012).

Es decir, los promotores de la herramienta para abrir la ventana de oportunidad, por parte del Gobierno son, inicialmente, el Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, y el Director de Planeación, Hernando José Gómez.

No obstante, no se debe dejar por fuera el papel del ministro de interior y justicia, Germán Vargas Lleras, que, aunque para el caso de la ley 1508/12, su papel no fue visible en el proceso legislativo, sí tuvo un papel fundamental durante esa legislatura y la anterior, para sacar adelante las iniciativas de ley del Gobierno. Por ejemplo, el artículo de Dinero resalta su papel de la siguiente manera:

Germán Vargas Lleras se posicionó como un hombre que cumple metas. La ley de víctimas, la ley de regalías, las facultades extraordinarias para reestructurar el Estado y el estatuto anticorrupción son solo algunos de los proyectos que se le pueden adjudicar. Además, saltó del avión en picada en que se convirtió la Reforma a la Justicia, y salió sin un rasguño. Es un animal político que se mueve en el Congreso como Pedro por su casa (Dinero, 2013).

Su papel como promotor de las iniciativas legislativas, demuestra que, a pesar de no ser un emprendedor político visible, pues no se encontraba impulsando el problema o la solución, sí tuvo la capacidad de aprovechar su posición como ministro para sacar adelante las leyes del Gobierno; entre ellas, la de las APP. Así también lo resaltan las palabras de León, que analiza lo que sucedió durante los 100 primeros días del Gobierno Santos, y que, de acuerdo a la anterior cita, se mantuvo durante el tiempo de Vargas Lleras como ministro:

“Juan Manuel Santos salió elegido con la bandera del continuismo, pero durante los primeros cien días el sello más característico de su Gobierno ha sido el reformismo. Y en este modelo, su alianza con Germán Vargas Lleras ha sido la pieza clave.

Durante estos tres meses, Vargas Lleras es quien ha tenido que mover las reformas claves del Gobierno. Es el trabajo natural de un Ministro del Interior. Pero como durante el período de Uribe el presidente monopolizó el manejo de la política, el protagonismo de Vargas Lleras ha resaltado por contraste” (Leon, 2010).

Aunque en el momento en que se abre la ventana de oportunidad, el papel de emprendedor no es tan visible por parte de German Vargas Lleras, como si lo es para Echeverry y, aún más, para Hernando Gómez, su papel es aún más estratégico a partir del 2014.

Después de las elecciones del 2014, que conllevan a la reelección de Juan Manuel Santos, y después de haber pasado con resultados exitosos Vargas por la cartera de vivienda, su papel como Vicepresidente se amplía a desarrollar y liderar los proyectos de infraestructura del país. Así se resalta en el perfil de Vargas Lleras en La Silla Vacía, en donde se establece que:

“Tras la victoria en la segunda vuelta en junio de 2014, Vargas mostró su inclinación a hacer lo mismo que hizo en Vivienda, pero con un espectro más amplio. Lo logró: mantuvo el Ministerio de Vivienda y puso a la Ministra de Transporte, Natalia Abello, y Santos le delegó la coordinación de todos los asuntos de infraestructura, incluyendo vivienda, agua, ambiente, minería, hidrocarburos y transporte.” (La Silla Vacía, 2017).

Al comprender que la ventana de política identificada se abre a principios del 2012 con la ley 1508 de APP, y aparentemente se mantiene abierta hasta final del periodo de análisis de este estudio (2015), el papel de Vargas Lleras como líder de la cartera de infraestructura se mantiene durante la mitad de esa ventana; dos años.

Es decir que Vargas Lleras se mantuvo a la cabeza de estos proyectos, durante los periodos en los que efectivamente aumentó la participación de recursos privados para la infraestructura de transporte de carreteras. Siendo así, se puede intuir que su participación fue vital para la ejecución y aprovechamiento de esa ventana. Este papel de liderazgo, se refleja aún más claro al visualizar que, en su actual campaña presidencial, se resalta su papel en la consecución de los resultados en esa cartera:

“En el 2014 asumió como de Vicepresidente de la República, cargo que desempeñó hasta marzo de 2017. Con su sentido innato de la responsabilidad y conocimiento de la geografía del país como ningún otro, lideró la más ambiciosa inversión en materia de infraestructura, que hoy está en construcción.” (Mejor Vargas Lleras, 2018).

Aun así, no es concluyente la información disponible en el análisis documental para llegar a afirmar, ni para el caso de Vargas Lleras, o cualquiera de los demás actores relevantes su papel como emprendedores políticos. En ese sentido, se ha visualizado una barrera de la metodología empleada, en tanto que no permite determinar de manera concluyente ese papel.

Con lo analizado hasta aquí, es posible confirmar la hipótesis planteada para la realización de esta investigación, en donde se planteaba que es posible visibilizar la existencia de ventanas de oportunidad para el periodo de análisis con sus respectivos emprendedores políticos. Frente a ella, por medio de la implementación del modelo de corrientes múltiples, se logran visibilizar dos ventanas: una inicial generada por el cambio de gobierno en 2010, impulsada por el presidente Juan

Manuel Santos; y una segunda, que se abre con la sanción de la ley 1508 de 2012, emprendida por Juan Carlos Echeverry y Hernando Gómez, y ejecutada desde el 2014, teniendo en cuenta los resultados de las gráficas que resaltan el desarrollo de proyectos de cuarta generación.

De esta manera, se confirma la hipótesis nula, mediante la cual se puede afirmar que es aplicable el modelo de Kingdon para el caso colombiano de la política de infraestructura vial. Pero, aun así, es importante resaltar que, para este caso, la información disponible por medio del análisis documental, frente al emprendedor político, solamente permite vislumbrar la existencia de ellos, sin permitir corroborar su papel y su visión del problema.

V. Conclusiones

Ilustración 28: Resumen conclusiones

No se encontró evidencia de la aplicación del MSA en Colombia

La metodología más usada para la aplicación del MSA es el análisis documental

La década del 2000 es la que ha tenido mayor producción de investigaciones aplicadas del MSA

El MSA es aplicable al caso de la política pública de infraestructura en Colombia

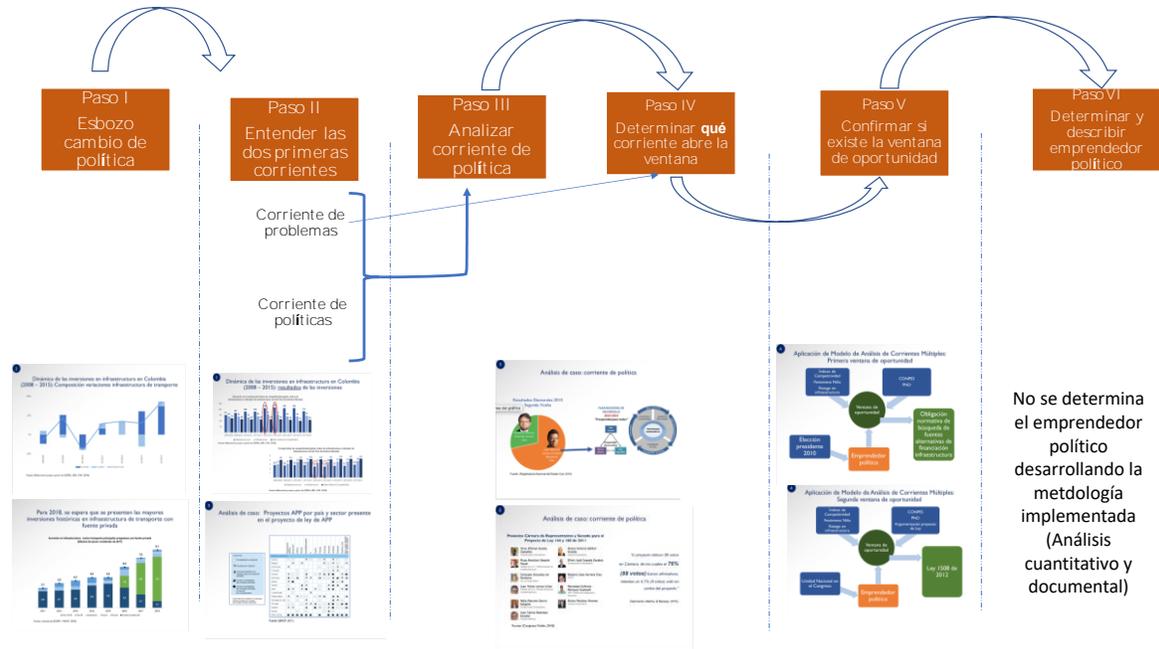
La metodología cuantitativa y análisis de caso no permite establecer con claridad el emprendedor político

Son visibles dos ventanas de oportunidad para el caso de las alianzas público privadas, en ambos casos abiertas por la corriente política

Fuente: Elaboración propia.

Al aplicar el Modelo de Corrientes Múltiples a la política pública de infraestructura vial, para el caso específico de las Asociaciones Público Privadas durante el periodo entre 2008-2015, cabe resaltar varias conclusiones que permiten nutrir el debate académico de las políticas públicas. Estas se dividirán en tres aspectos específicos: la profundización realizada en el Modelo y su implementación, el entendimiento de la política pública de infraestructura vial y la implementación del modelo en el caso aplicado de esta investigación.

Ilustración 29: Resumen aplicación del modelo



No se determina el emprendedor político desarrollando la metodología implementada (Análisis cuantitativo y documental)

Fuente: Elaboración propia.

Para el primero aspecto, al rescatar los planteamientos de Jhon Kingdon con la formulación de un modelo de corrientes múltiples para determinar por qué se generan las decisiones públicas que se toman, se busca dar una solución alternativa a la tradicional solución de la generación de alternativas y agendamiento del problema.

De esta forma, son varios los puntos que se pueden resaltar de lo revisado en este documento frente al Modelo de Corrientes Múltiples creado en 1984. El proceso de determinación de soluciones y problemas es dinámico, determinado tanto por la aleatoriedad como la manipulación de los agentes, que genera el *output* de política en el momento que el emprendedor político encuentra y aprovecha las ventanas de oportunidad de política pública.

Este modelo, a pesar de sus críticas, como se resaltó anteriormente, demuestra haber sido altamente utilizado a nivel intelectual, con más de 12.000 citaciones en 2015. Aunque ya en el momento de determinar el alcance de su uso, es importante

establecer que la rigurosidad académica es variable, tal como ya había sido identificada anteriormente por otras investigaciones.

De la muestra seleccionada de los estudios aplicados, es posible concluir que pocos artículos han hecho un desarrollo completo del MSA para analizar casos de política pública. Unos cuantos han contrastado la información documental para ser corroborados con entrevistas o análisis cuantitativos. Otros muy pocos llegan a hablar de la existencia de una ventana de oportunidad, y sólo algunos han determinado la corriente que abre tal ventana y el emprendedor que la aprovecha.

Solo uno de los 67 artículos analizados desarrolla el tema frente a políticas de infraestructura (Bird, 2015), caso tradicional de Kingdon, que adicionalmente fue analizado en este estudio. Igualmente, en el proceso de búsqueda realizado no se encontró evidencia alguna de la aplicación del modelo a una política pública colombiana. Se halla, entonces, en estos dos casos una oportunidad intelectual para desarrollar estudios de casos en temas de las políticas de infraestructura y en Colombia.

En cuanto a la política de infraestructura en Colombia, específicamente en cuanto al período analizado en este estudio, es fundamental retomar la idea inicial que establece que tanto este bien público como la prestación de sus servicios han sido identificados por la literatura económica como un factor de incremento en la productividad de los factores.

De lo anterior se desprende que son por lo menos tres las implicaciones que tiene la infraestructura en el crecimiento de una economía, a saber: (1) contribución directa como producto final directamente al Producto Interno Bruto -PIB-; (2) generación de externalidades sobre la producción y el nivel de inversión de la economía; e (3) influencia indirecta en la productividad del resto de los insumos en el proceso de producción.

Por la importancia de este bien público, y teniendo en cuenta la situación del mismo en la realidad colombiana, se ha identificado la existencia de una situación problemática frente al nivel de infraestructura en Colombia, particularmente asociados al sector transporte.

En los análisis realizados frente a la infraestructura colombiana, con el propósito de conocer las distintas dinámicas de la inversión en infraestructura económica, se identificaron las tendencias del sector transporte –como el sector que se lleva la mayor parte de los recursos-, particularmente en el subsector carreteras. Se mostró una clara prevalencia de los recursos privados a partir de 2013, posterior a la expedición de la Ley 1508 de 2012 –Ley de APP-, cuyas inversiones desde 2016 representan el mayor componente de inversión privada en el sector y a su vez con cifras mayores a la inversión con fuente pública.

En particular, es posible identificar que para los años 2012 y 2013 se evidenciaron deterioros en los indicadores de infraestructura vial. Pues Colombia ocupó su peor posición histórica en este indicador, al tiempo que tuvo su peor puntaje histórico, reputando de manera paulatina desde entonces. En este escenario, es preciso anotar que coinciden los aumentos en las inversiones en el sector transporte, en particular con fuente privada. Estas estaban asociadas fundamentalmente a mayores recursos invertidos en las vías 4G (APP), paralelamente con mayores flujos públicos asociados a mayores precios del petróleo (y por tanto mayores ingresos fiscales por ese concepto), en el momento en que el diagnóstico realizado internacionalmente por el Foro Económico Mundial con el Índice de Competitividad Global mostraba peores condiciones para ese tipo de infraestructura en el país.

La aplicabilidad del caso lleva a conclusiones que permiten medir la aplicabilidad del modelo, posiblemente, en el contexto y el sistema colombiano. Al comprobarse la hipótesis nula de este estudio, es decir, la capacidad de explicar la existencia de

una ventana de oportunidad para la política de infraestructura, es posible afirmar que el modelo es aplicable para el estudio de caso abordado.

Teniendo en cuenta ello, y entendiendo que no fue posible identificar algún estudio relevante para el caso del país, los resultados de esta investigación permiten abrir la posibilidad de poder utilizar el MSA para explicar algunos de los fenómenos de política pública colombiana. Si se hace lo anterior, las políticas públicas podrán ser estudiadas a partir de nuevos enfoques, que permitirán a los tomadores de decisiones tener diferentes perspectivas académicas para generar procesos de toma de decisiones.

Igualmente, este caso corrobora la capacidad de usar la metodología de análisis más común para el MSA, es decir, el análisis documental. Pero, por otro lado, se resalta el papel de los análisis cuantitativos realizados para este caso, que permitieron hacer más robustos los análisis realizados.

Para el caso de las corrientes de los problemas y las soluciones, el análisis cuantitativo se convirtió en una herramienta fundamental para la identificación de los fenómenos que sugiere Kingdon sean analizados. Es así como los indicadores de competitividad, como el análisis del aumento de inversión privada en proyectos de Asociaciones Público Privadas, fueron elementos fundamentales en la identificación de la visibilización del problema y la solución.

Ya en el análisis de la corriente política, se identificó información primaria que permite determinar hechos democráticos como el cambio de gobierno, en este caso la posesión de Juan Manuel Santos, y la estructura del poder legislativo, en este caso identificada por el fenómeno de la Unidad Nacional.

Teniendo estos resultados ante cada una de las corrientes, se resalta el factor dinámico de este modelo, en donde se permite darle un valor equiparable tanto al

componente técnico del proceso de políticas públicas, como los liderazgos de los emprendedores, y el contexto político.

Por otro lado, a pesar de no haber profundizado en este tema, se logra visibilizar en cierto sentido los análisis del modelo realizados por Zahariadis, en especial sobre el factor de manipulación de los actores. Como se visibiliza, cada actor utiliza su lenguaje para determinar sus intereses y para resaltar el problema y/o la solución. Para este caso, existía un consenso implícito en identificar el problema como un hecho de rezago de infraestructura. Sin embargo, se identificó que algunos parlamentarios agravaron el problema resaltando que existía un rezago de 40 años; hecho que no puede ser rectificado.

Se incentiva a que en futuros estudios de aplicabilidad de este modelo se realicen análisis del lenguaje profundo, especialmente para los casos de debates de ley, que permitan establecer parámetros de manipulación para la visibilización de problemas y/o soluciones.

Igualmente, por falta de acceso a información específica, este estudio no analizó el papel de los cupos indicativos del presupuesto con respecto a la posición de apoyo o no de los parlamentarios a las iniciativas de ley del Gobierno. Se exhorta a que estudios subsiguientes analicen el papel de este tipo de mecanismos en los procesos de las ventanas de oportunidad, que de igual manera también podrían generar herramientas de manipulación para los emprendedores políticos; aun así, teniendo en cuenta que, tal vez, alguna de estas no se encuentre acorde con los parámetros de ética pública.

Ante el encuentro de estas tres corrientes, se ha identificado que, efectivamente, se aprovecharon dos ventanas de oportunidad específicamente: una con la formulación del plan de desarrollo, y otra con la sanción de la Ley 1508 de 2012, que estableció el marco normativo de las Asociaciones Público Privadas.

Para las mismas, se realizó un intento incipiente de identificar los emprendedores que permitieron el aprovechamiento de estas ventanas, ante lo cual se vieron papeles importantes en, por ejemplo, los ponentes principales del proyecto de ley, el ministro de hacienda y el director de planeación. Aun así, en ninguno de los actores analizados fue lo suficientemente clara la visibilización del emprendedor político, esto probablemente por falta de información que, puede llegar a ser cubierta en otros estudios aplicados por medio de la utilización de contrastación con entrevistas a expertos.

Por medio de los resultados obtenidos en cada uno de los puntos analizados en este documento, se ha buscado aportar al avance académico en la disciplina de las políticas públicas que, como se resaltó desde las primeras páginas, ha sido incipiente en el país. Igualmente, se ha buscado que este tipo de análisis permita a los hacedores de política tomar decisiones mejor informadas, que hayan sido analizadas a la luz de un modelo teórico dinámico que entienda el comportamiento de los factores más importantes.

VI. Bibliografía

- Cosoy, N. (20 de Mayo de 2015). *BBC Mundo*. Obtenido de BBC Mundo: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150425_colombia_economia_transporte_problemas_nc
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP.
- Rozas, P., & Sánchez, R. (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.
- BID. (2000). *Un nuevo impulso para la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fainboim, I., & Rodríguez, C. J. (2000). *El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa*. Serie 51 Reformas Económicas.

- Yepes, T., Ramírez, J., Villar, L., & Aguilar, J. (2013). *Infraestructura de transporte en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- CEPAL, BID, CAF. (4 de Febrero de 2018). *Infralatam*. Obtenido de Infralatam: <http://www.infralatam.info>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá: MHCP.
- DGPM - MHCP. (2018). *Presentación inversionistas*. Bogotá: MHCP - ANI.
- Foro Económico Mundial. (2008-2018). *Índice Global de Competitividad*. Ginebra: WEF.
- Portafolio. (25 de mayo de 2018). *El plan para invertir más de \$9 billones en infraestructura*. Obtenido de Periódico Portafolio: <http://www.portafolio.co/economia/el-plan-para-invertir-mas-de-9-billones-en-infraestructura-515549>
- Mejor Vargas Lleras. (2018). *Biografía*. Obtenido de Mejor Vargas Lleras: <https://www.mejorvargaslleras.com/biografia>
- MHCP. (2011). *Proyecto de Ley "Por el Cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- El País. (2011). *Germán Vargas Lleras, la estrella del gabinete*. Obtenido de El País: <http://www.elpais.com.co/valle/german-vargas-lleras-la-estrella-del-gabinete.html>
Página 1 de 6
- La Silla Vacía. (11 de diciembre de 2017). *Germán Vargas Lleras*. Obtenido de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/german-vargas-lleras>
- Dinero. (16 de mayo de 2013). *La marca Vargas Lleras*. Obtenido de Dinero: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/la-marca-vargas-lleras/175693>
- Congreso Visible. (2018). *"Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. [Asociaciones público privadas]"*. Obtenido de CongresoVisible.org: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-establece-el-regimen-juridico-de-las-asociaciones-publico-privadas-se-dictan-normas-organicas-de-presupuesto-y-se-dictan-otras-disposiciones-asociaciones-publico-privadas/6506/#tab=2>
- Wikipedia.org. (07 de abril de 2018). *Elecciones legislativas de Colombia de 2010*. Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_de_2010 Wikipedia:

- DNP. MHCP. (2009). *CONPES 3615. Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos*. Bogotá D.C.: CONPES.
- MHCP. DNP. (2008). *CONPES 3538. Concepto Favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$14.185.000, o su equivalente en otras monedas destinado a financiar el programa de apoyo al proceso de participación privada*. Bogotá D.C.: CONPES.
- Senado y Cámara. (2011). *Gaceta del Congreso*. Bogotá D.C.: Gaceta del Congreso.
- Comisión de Infraestructura. (2012). *Informe Comisión de Infraestructura*. Bogotá.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2010). *Decreto 4579 de 2010*. Bogotá D.C.: Diario Oficial.
- DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014. "Prosperidad para Todos". Tomo I*. Bogotá: República de Colombia.
- Real Academia Española. (2017). *Diccionario Lengua Española*. Obtenido de Diccionario de Manipular: <http://dle.rae.es/?id=OENHzSq>
- Real Academia Española. (2017). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de Definición de Manipulación: <http://dle.rae.es/?id=OEHZdO2>
- Otero, E., & Rodríguez, J. (2012). Debate Proyecto de Ley 160/11 Senado y 144/11 Cámara de Representantes. *Gaceta del Congreso*, 53.
- Otero, E., & Rodríguez, J. (2012). Debate Proyecto de Ley 160/11 Senado y 144/11 Cámara de Representantes. *Gaceta del Congreso*(116).
- Pacheco, G., & Mantilla, J. (2013). Debate Proyecto de Ley 160/11 Senado y 144/11 Cámara de Representantes. *Gaceta del Congreso*(552).
- Durant, R. F., & Diehl, P. F. (1989). *Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena*. *Journal of Public Policy*, vol. 9, issue 02.
- Zahariadis, N., & Allen, C. (1995). *Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany*. *Review of Policy Research*, 14: 71-98 .
- Johnson, A. S. (1998). *The Politics of EPSDT Policy in the 1990s: Policy Entrepreneurs, Political Streams, and Children's Health Benefits*. *The Milbank Quarterly*, vol 76.
- Sardell, A., & Johnson, K. (1998). *The Politics of EPSDT Policy in the 1990s: Policy Entrepreneurs, Political Streams, and Children's Health Benefits*. *The Milbank Quarterly*, 76: 175-205.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). *Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy process*. *Policy Studies Journal*, 26: 466-481.

- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington DC: Georgetown University Press. .
- McLendon, M. (2003). *The Politics of Higher Education: Toward an Expanded Research Agenda* . Corwin Press, Volume: 17 issue: 1.
- Burgin, E. (2003). *Congress, Health Care, and Congressional Caucuses: An Examination of the Diabetes Caucus* . Vol, 28 (5) .
- Avery, G. (2004). *Bioterrorism, Fear, and Public Health Reform: Matching a Policy Solution to the Wrong Window*. Public Administration Review, vol 64: .
- Birkland, T. (2004) . *"The World Changed Today": Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks*. Review of Policy Research, 21: 179-200.
- Zahariadis, N. (2004). *European Markets and National Regulation: Conflict and Cooperation in British Competition Policy*. Journal of Public Policy Vol. 24, No. 1, Markets and Regulatory Competition in Europe .
- Exworthy, M., & Powell, M. (2004). *Big Windows and Little Windows: Implementation in the 'Congested State'* . Public Administration, 82: 263-281.
- Zahariadis, N. (2005). *Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, and Greek Foreign Policy*. New York: Peter Lang.
- Corbett, A. (2005). *Universities and the Europe of knowledge: ideas, institutions and policy entrepreneurship in European Community higher education policy, 1955-2005*.
- Greathouse, L., Hahn, E., Okoli, C., Warnick, T., & Riker, C. (2005). *Passing a Smoke-Free Law in a Pro-Tobacco Culture: A Multiple Streams Approach*. Volume: 6 issue: 3.
- Blackman, V. (2005) . *Putting Policy Theory to Work: Tobacco Control in California*. Volume: 6 issue: 2.
- Cairney, P. (2007). *Using Devolution to Set the Agenda? Venue Shift and the Smoking Ban in Scotland*. The British Journal of Politics & International Relations, 9: 73-89 .
- Mazarr, M. (2007). *The Iraq War and Agenda Setting*. Foreign Policy Analysis, 3: 1-23.
- Lipson, M. (2007). *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?* Volume: 13 issue: 1.
- Brunner, S. (2008). *Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany*. London: Department of Geography and Environment, London School of Economics and Political Science .
- Zehavi, A. (2008). *"The Faith-Based Initiative in Comparative Perspective: Making Use of Religious Providers in Britain and the United States"*. Comparative Politics 40.

- Protopsaltis, S. (2008). *Theories of the Policy Process and Higher Education Reform in Colorado: the shaping of the First State Postsecondary Education Voucher System*. PhD diss., University of Colorado, Denver .
- Cairney, P. (2009). *The Role of Ideas in Policy Transfer: The Case of UK Smoking Bans since Devolution*. *Journal of European Public Policy*, 16 (3), pp. 471-488. .
- Guldbrandsson, K., & Fossum, B. (2009). *An Exploration of the Theoretical Concepts Policy Windows and Policy Entrepreneurs at the Swedish Public Health Arena*. *Health promotion international*.
- Pralle , S. (2009). *Agenda-setting and climate change*. *Environmental Politics*, 18:5, 781-799 .
- Ridde, V. (2008). *"The problem of the worst-off is dealt with after all other issues": the equity and health policy implementation gap in Burkina Faso* .
- Boscarino, J. (2009). *Surfing for Problems: Advocacy Group Strategy in U.S. Forestry Policy*. *Policy Studies Journal*, 37: 415-434 .
- Schwartz, R., & Johnson, T. (2010). *Problems, policies and politics: A comparative case study of contraband tobacco from the 1990s to the present in the Canadian context*. *J Public Health Policy*.
- Travis, R. (2010). *Problems, Politics, and Policy Streams: A Reconsideration US Foreign Aid Behavior toward Africa*. *International Studies Quarterly*, 54: 797-821 .
- Nowak, T. (2010). *Of Garbage Cans and Rulings: Judgments of the European Court of Justice in the EU Legislative Process*. *West European Politics*, 33(4), 753-769. .
- Henstra, D. (2010). *Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt?* *Public Administration Review*, 70: 236-246. .
- Robinson, S., & Eller, W. (2010). *Participation in Policy Streams: Testing the Separation of Problems and Solutions in Subnational Policy Systems*. *Policy Studies Journal*, 38: 199-216.
- Mätzke, M., & Ostner, I. (2010). *Introduction: Change and continuity in recent family policies*. *Journal of European Social Policy*. *Journal of European Social Policy*, 20. 387-398.
- Kettell, S., & Cairney, P. (2010). *Taking the power of ideas seriously – the case of the United Kingdom's 2008 Human Fertilisation and Embryology Bill*. *Policy Studies*, 31:3, 301-317.
- Ackrill, R., & Kay, A. (2010). *Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform*. *Journal of European Public Policy*, 18:1, 72-89.

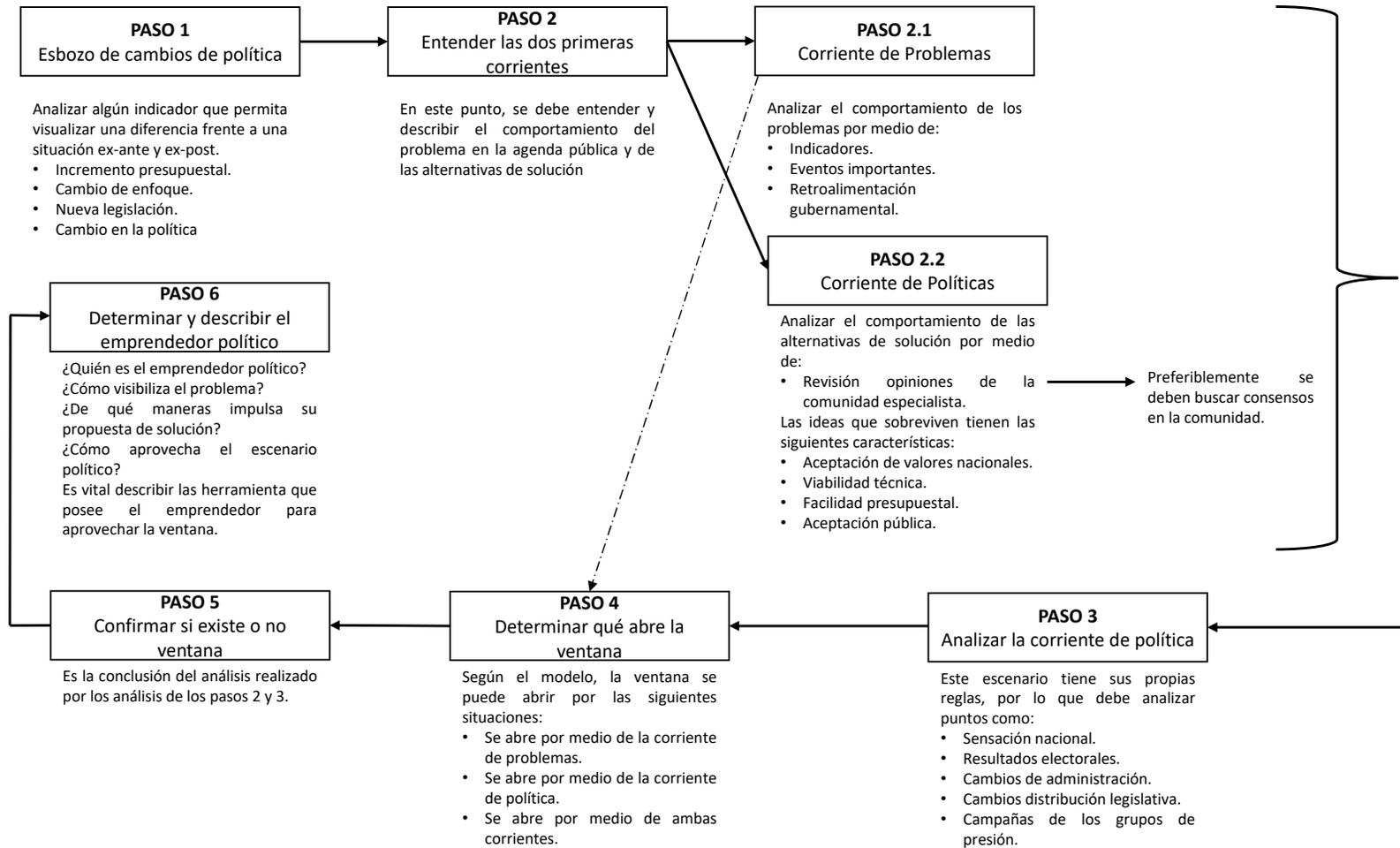
- Borrás, S., & Radaelli, C. (2011). *The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy*. *Journal of European Public Policy*, 18:4, 463-484.
- Oborn, E., Barrett, M., & Mark Exworthy. (2011). *Policy Entrepreneurship in the Development of Public Sector Strategy: The Case of London Health Reform*. *Public administration*. 89. 325-44. .
- Bache, I. (2012). *Measuring quality of life for public policy: an idea whose time has come? Agenda-setting dynamics in the European Union*. *Journal of European Public Policy*.
- Bache, I. (2013). *Measuring Quality of Life for Public Policy: An Idea Whose Time has Come? Agenda-Setting Dynamics in the European Union*. *Journal of European Public Policy*.
- Sarmiento-Mirwaldt, K., & Roman-Kamphaus, U. (2013). *Cross-border Cooperation in Central Europe: A Comparison of Culture and Policy Effectiveness in the Polish–German and Polish–Slovak Border Regions*. *Europe-Asia Studies*, 65:8, 1621-1641.
- Dudley, G., & Banister, D. (2013). *The Economic Case for HS2*. High Speed Two (HS2) Limited.
- Rossiter, W., & Price, L. (2013). *Local economic strategy development under Regional Development Agencies and Local Enterprise Partnerships: Applying the lens of the multiple streams framework*. Volume: 28 issue: 7-8.
- Sager, F., & Rielle, Y. (2013). *Sorting through the garbage can: under what conditions do governments adopt policy programs?* *Policy Sciences*, vol. 46, issue 1, 1-21 .
- Botterill, L. (2013). *Are Policy Entrepreneurs Really Decisive in Achieving Policy Change? Drought Policy in the USA and Australia*. *Australian Journal of Politics & History*, 59: 97-112 .
- Copeland, P., & James, S. (2013). *Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda*. *Journal of European Public Policy*, 21:1, 1-19.
- Herzog, C., & Karppinen, K. (2014). *Policy streams and public service media funding reforms in Germany and Finland*. *European Journal of Communication*. 29. 416-432.
- Palmer, A. (2015). *Nursery schools or nursery classes? Choosing and failing to choose between policy alternatives in nursery education in England, 1918–1972*. *History of Education*, 45:1, 103-121.
- Catney, P., & Henneberry, J. M. (2015). *Public entrepreneurship and the politics of regeneration in multi-level governance*. Volume: 34 issue: 7.

- Yusuf, u.-E., John, B. I., & Ash, I. (2014). *"The Role of Politics and Proximity in Sea Level Rise Policy Salience: A Study of Virginia Legislators' Perceptions"* . School of Public Service Faculty Publications.
- Nicholls, J., & Greenaway, J. (2015). *What is the problem?: Evidence, politics and alcohol policy in England and Wales, 2010–2014*. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 22:2, 135-142.
- Kusi-Ampofo, O., Church, J., Conteh, C., & Heinmiller, T. (2014). *Resistance and Change: A Multiple Streams Approach to Understanding Health Policy Making in Ghana*. *Journal of health politics, policy and law*.
- Bird, M. (2015). *THE MUDDLING CROWN: VIA RAIL AND THE FEDERAL GOVERNMENT*. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86: 585-600.
- Spoehr, F. (2016). *Explaining Path Dependency and Deviation by Combining Multiple Streams Framework and Historical Institutionalism: A Comparative Analysis of German and Swedish Labor Market Policies*. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18:3, 257-272.
- Harris, K. N., & Morris, J. C. (2017). *"GRASS" ROOTS IN TEXAS: A Multiple Streams Approach to Understanding the Marijuana Movement's Policy Impact*. Volume: 180 issue: 1, page(s): 93-126.
- Jegen, M., & Pillion, X. D. (2017). *Power and smart meters: A political perspective on the social acceptance of energy projects*. *Can Public Admin*, 60: 68-88 .
- Zida, A., & Al, e. (2017). *25S rDNA genotype and antifungal susceptibility of clinical Candida albicans in Ouagadougou (Burkina Faso)*.
- Zhu, X. (2008). *Strategy of Chinese policy entrepreneurs in the third sector: challenges of "Technical Infeasibility"* . *Policy Sciences* 41: 315-334.
- Sharma, A. (2008). *Decriminalising Queer Sexualities in India: A Multiple Streams Analysis*. *Social Policy and Society*, 7(4), 419-431 .
- Mucciaroni, G. (1992). *The garbage can model & the study of policy making: A critique*. *Polity*, 24(3), pp. 459–482. .
- Natali, D. (2011). *Europeanization, policy arenas, and creative opportunism: the politics of welfare state reforms in Italy*. *Journal of European Public Policy*, 11:6, 1077-1095.
- Birkland, T. (1997). *After disaster: agenda setting, public policy and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University Press .

- Chen, Z. (2011). *Is the Policy Window Open for High-Speed Rail in the United States: A Perspective from the Multiple Streams Model of Policymaking*. *Transportation Law Journal* 38, No. 2: 115-144.
- Liu, X., Lindquist, E., Vedlitz, A., & Vincent, K. (2010). *Understanding Local Policymaking: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection*. *Policy Studies Journal*, 38: 69-91 .
- Howie, W. (2009). *Mandatory Reporting of Medical Errors: Crafting Policy and Integrating It Into Practice*. *The Journal for Nurse Practitioners* 5, Issue 9: 649–654 .
- Keeler, J. (1993). *Opening the Window for Reform Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making*. Vol: 25 issue: 4.
- Lieberman, J. (2002). Three streams and four policy entrepreneurs converge. *Education and Urban Society*, 34(4), 438-450.
- Cairney, P., S., R., & St. Deny, E. (2015). The 'Scottish approach' to policy and policymaking: What issues are territorial and what are universal? *Policy and Politics*, 43(3).
- Cuervo, J. I., Jolly, J.-F., Roth D., A.-N., Vélez Cuartas, G. J., Salazar Vargas, C., & Tournier, C. (2013). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Ordoñez-Matamoroz, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de las Políticas Públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Lewin, J. (23 de mayo de 2012). *Las Asociaciones Público-Privadas: el ABC de la fórmula mágica*. Obtenido de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/historia/las-asociaciones-publico-privadas-el-abc-de-la-formula-magica-33490>
- Lewis, J. E. (09 de julio de 2015). *El Universo de las APP, con Sarmiento Angulo al frente*. Obtenido de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/content/el-universo-de-las-app-base-de-datos-50722>
- Sarmiento, J. P., Mariño, C., & Naranjo, Y. (2015). *Actividad legislativa sobre población Asociaciones Público Privadas*. Universidad de Los Andes; Universidad del Norte. Barranquilla: Caribe Visible.
- Leon, J. (05 de noviembre de 2010). *La alianza Santos-Vargas: El sello de los primeros cien días*. Obtenido de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/historia/19387>
- Morelo, G., Báez, C., & Garibello, A. (18 de julio de 2014). *Balance del Congreso en cuatrienio: 8 de cada 10 leyes se archivaron*. Obtenido de El Espectador: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14269855>

- Gómez, H. (2010). *El gobierno de unidad nacional: el comienzo y lo que sigue*. Obtenido de Razón Pública: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27...116-el-gobierno-de-unidad-nacional-el-comienzo-y-lo-que-sigue.html> Página 1 de 12
- Santos, J. M. (2010). *Discurso 30 de mayo 2010*. Obtenido de Pensamiento Colombia: <http://www.pensamientocolombia.org/DebateNacional/?p=14769>
- Clavijo, S., Vera, A., & Vera, N. (2013). *La inversión en infraestructura en Colombia 2012-2020*. Bogotá D.C.: ANIF.
- Caballero, J. M. (15 de 02 de 2012). El rezago en la infraestructura colombiana . *Revista Dinero*.
- Chagüendo, F. E. (17 de 04 de 2011). Colombia, un país donde la infraestructura rueda poco. *El País*.
- Clavijo, S. (28 de 11 de 2011). Obstáculos al Desarrollo de la Infraestructura en Colombia. *Comentario Económico del Día*. Bogotá D.C.: ANIF.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson.
- Jones, M., Peterson, H., Pierce, J., Herweg, N., Bernal, A., Raney, H., & Nikolaos, Z. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*, 13-36.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. En P. Sabatier, *Theories of Policy Process*. Westview Press.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Kingdon's Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal Theory. *The Policy Studies Journal*.
- Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. *Handbook of Public Policy Agenda-Setting*.
- Cairney, P., & Jones, M. (2015). Kingdon's Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal Theory. *The Policy Studies Journal*, 00(00).
- Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. *Theories of Policy Process*.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Vol. Segunda Edición). Harlow: Pearson.
- Baumgartner, F. (2016). John Kingdon and the evolutionary approach to public policy and agenda setting. *Handbook of Public Policy of Agenda Setting*.

VII. Anexo I: Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples



VIII. Anexo II: Cuadro comparativo aplicabilidad del MSA 1989-2017

TABLA III: ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESTUDIOS APLICADOS DEL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES (MSA)									
#	Año publicación	Fuente	Tema de estudio	Nivel de análisis	Lugar de análisis	Metodología de análisis	Fuente de información	Corriente que abre la ventana	Emprendedor político
39	1989	Durant y Diehl (1989)	Política Exterior Norteamericana	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Estudios de Caso	No especifica el estudio	No se establece el emprendedor
43	1992	Mucciaroni (1992)	Reforma impositiva	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Revisión de datos y medios de prensa	No especifica el estudio	No se establece el emprendedor
38	1993	Birkland (1993)	Desastres naturales	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Estudios de casos aplicados al tema	Corriente del Problema	No se establece el emprendedor
61	1993	Keeler (1993)	New Deal y Reformas de Thatcher y 8 casos de reforma	Nacional	Francia, Reino Unido y Estados Unidos	Análisis Cuantitativo	Análisis de datos por medio de un modelo planteado	Corriente del Problema	No se establece el emprendedor
40	1995	Zahariadis (1995)	Privatización en Reino Unido y Alemania	Nacional	Reino Unido y Alemania	Análisis Documental	Estudios aplicados al tema, artículos de prensa	Corriente de la Política	No se establece el emprendedor
41	1998	Sardell y Johnson (1998)	Política de salud de EE.UU.	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Estudios aplicados al tema, artículos de prensa	No especifica el estudio	Senadores
42	1998	Howlet (1998)	Políticas domésticas	Nacional	Canadá	Análisis Cuantitativo	Hace un contraste entre estadísticas y medios periodísticos	Corriente del Problema	No se establece el emprendedor
14	2003	Zahariadis (2003)	Política de transporte en tren y telecomunicaciones Británica, Francesa, Alemana y Griega	Nacional	Reino Unido, Francia, Alemania y Grecia	Análisis Documental	Se hace una revisión de documentación oficial e histórica frente a los temas.	No especifica el estudio	Se trabajan varios casos, para cada uno su emprendedor.
30	2003	McLendon (2003)	Política educacional estadual de Estados Unidos	Subnacional	Estados Unidos	Análisis Documental y Entrevista	Entrevistas, record de archivos y documentos.	No especifica el estudio	No se establece el emprendedor
53	2003	Burgin (2003)	Política de salud de EE.UU.	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental y Entrevista	Análisis de documentos oficiales y 32 entrevistas a miembros del Diabetes Caucus	Corriente de la Política	Congreso, Diabetes Caucus
1	2004	Avery (2004)	Bioterrorismo y reforma de Salud en Estados Unidos	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Documentos públicos y de política frente a la implementación y desempeño	No especifica el estudio	Michael Osterholn and David Henderson
2	2004	Birkland (2004)	Política de Seguridad Estadounidense desde el 9/11	Nacional	Estados Unidos	Análisis Cuantitativo	Retórica y análisis cuantitativo del número de cubrimientos periodísticos	Corriente del Problema	Se menciona pero no se trata

TABLA III: ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESTUDIOS APLICADOS DEL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES (MSA)

#	Año publicación	Fuente	Tema de estudio	Nivel de análisis	Lugar de análisis	Metodología de análisis	Fuente de información	Corriente que abre la ventana	Emprendedor político
9	2004	Natali (2004)	Reformas de bienestar italianas	Nacional	Italia	Análisis Documental	Análisis de documentos oficiales, estudios	Corriente de la Política	Se mencionan pero no se especifican.
15	2004	Zahariadis (2004)	Política Británica de adquisiciones y fusiones	Nacional	Reino Unido	Análisis Documental	Documentos oficiales y estudios del tema	No especifica el estudio	Brian Casberg, Redwood.
59	2004	Exworthy y Powell (2004)	Política de Salud	Nacional	Reino Unido	Análisis Documental	Análisis teórico y documental, mezcla tres modelos para hacer un análisis entre el gobierno local y el nacional	Corriente de la Política	Tres emprendedores políticos
16	2005	Zahariadis (2005)	Política griega de relaciones exteriores frente a la antigua República Yugoslava de Macedonia	Nacional	Grecia	Análisis Documental	Análisis de discursos, documentos oficiales	Corriente del Problema	Andreas Papandreou
22	2005	Corbett (2005)	Política de Educación de la UE	Internacional	Unión Europea	Análisis Documental	Estudios del tema.	No especifica el estudio	Se menciona.
27	2005	Greathouse et al. (2005)	Promulgación de la ley libre de tabaco en Lexington, Kentucky	Subnacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Encuestas, estudios del tema, documentos oficiales.	Corriente de la Política	No se menciona.
54	2005	Blackman (2005)	Política de tabaco en California	Subnacional	Estados Unidos	Análisis Documental		Corriente del Problema	
63	2005	Cairney (2005)	Política de tabaco en Escocia	Subnacional	Reino Unido	Análisis Documental	Análisis de estudios del tema.	Corriente de la Política	Parlamento Escocés
8	2007	Mazzar (2007)	Agendamiento en EE.UU. y la guerra de Irak	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Documentación oficial y periodística	Corriente del Problema	Paul Wolfowitz, Vice Presidente Cheney, Richard Perle, Ahmad Chalabi
23	2007	Lipson (2007)	Mantenimiento de paz de la ONU	Internacional	Naciones Unidas	Análisis Documental	Estudios aplicados al tema.	Corriente de la Política	Varios actores dentro del sistema de Naciones Unidas
3	2008	Brunner (2008)	Política Alemana de Comercialización de Emisiones	Nacional	Alemania	Análisis Documental y Entrevista	Entrevista a actores estratégicos, análisis documental oficial y revisión de encuestas	No especifica el estudio	Establece que el gobierno se comportó como emprendedor
12	2008	Sharma (2008)	Política Social India	Nacional	India	Análisis Documental	Documentación oficial y estudios frente al tema	No especifica el estudio	No se menciona
17	2008	Zehavi (2008)	Iniciativas basadas en fe en Reino Unido y Estados Unidos	Nacional	Reino Unido y Estados Unidos	Análisis Documental y Entrevista	Investigaciones, artículos periodísticos, documentos oficiales y no gubernamentales y entrevistas a tomadores de decisiones.	Corriente del Problema	Se mencionan pero no se especifican.

TABLA III: ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESTUDIOS APLICADOS DEL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES (MSA)

#	Año publicación	Fuente	Tema de estudio	Nivel de análisis	Lugar de análisis	Metodología de análisis	Fuente de información	Corriente que abre la ventana	Emprendedor político
32	2008	Protopsaltis (2008)	Política de Educación Superior en Colorado	Subnacional	Estados Unidos	Análisis Documental y Entrevista	Documentos oficiales, estudios y entrevistas.	No especifica el estudio	Se especifica el emprendedor.
37	2008	Zhu (2008)	Política Urbana en China	Subnacional	China	Análisis Documental	Análisis de estudios y documentos oficiales	No especifica el estudio	Se mencionan pero no se especifican.
4	2009	Cairney (2009)	Política de Control de Tabaco en el Reino Unido	Nacional	Reino Unido	Análisis Documental	Análisis de documentación oficial y revisión periodística	Corriente de la Política	No se trabaja a nivel de emprendedores
6	2009	Guldbrandsson y Fossum (2009)	Política de Salud Suiza	Nacional	Suiza	Análisis Documental y Entrevista	Entrevistas a expertos y documentos relacionados	No especifica el estudio	Se analizan 7 casos donde cada uno tiene su emprendedor
7	2009	Howie (2009)	Política de salud de EE.UU.	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Documentos periodísticos y documentos oficiales	Corriente de la Política	No se establece el emprendedor
10	2009	Pralle (2009)	Agendamiento en EE.UU. y cambio climático	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Estudios y documentos oficiales	No especifica el estudio	Se mencionan que pueden existir pero no se determinan
33	2009	Ridde (2009)	Política de Salud en Burkina Faso	Subnacional	Burkina Faso	Análisis Documental y Entrevista	Entrevistas, análisis documental y observación participativa.	No especifica el estudio	No hubo ningún actor con las características de emprendedor.
51	2009	Boscarino (2009)	Defensa ambiental forestal	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental y Entrevista	Análisis de artículos y revistas de membresía y datos de entrevistas.	Corriente del Problema	Grupos de defensa
11	2010	Schwartz y Johnson (2010)	Política de Tabaco en Canadá	Nacional	Canadá	Análisis Documental y Entrevista	47 entrevistas, revisión conceptos de stakeholders y análisis periodístico	Corriente de la Política	No se menciona, se habla de Policy Stakeholders.
13	2010	Travis (2010)	Política de EE.UU. de ayuda foránea en África	Nacional	Estados Unidos	Análisis Cuantitativo	Modelo estadístico basado en variables históricas	Corriente de la Política	No se menciona
24	2010	Nowak (2010)	Efecto de las resoluciones en el proceso legislativo de la UE	Internacional	Unión Europea	Análisis Documental	Estudios aplicados al tema, análisis de dos casos.	Corriente del Problema	Se mencionan pero no se especifican.
28	2010	Henstra (2010)	Administración de emergencia municipal en Canadá	Subnacional	Canadá	Análisis Documental	Análisis de documentos oficiales, estudios	Corriente del Problema	Mr. Garden, el alcalde y otros posibles emprendedores.
29	2010	Liu et al. (2010)	Percepciones del cambio climático global en Texas, Florida y Luisiana	Subnacional	Estados Unidos	Análisis Documental y Entrevista	Entrevistas masivas con criterios de organización.	Corriente de la Política	No se trata.
34	2010	Robinson y Eller (2010)	Política Escolar en Texas	Subnacional	Estados Unidos	Análisis Cuantitativo	Función de regresión	Corriente del Problema	Se mencionan pero no se especifican.
50	2010	Mätzke y Ostner (2010)	Reformas recientes de políticas de atención a la	Nacional	Alemania	Análisis Documental	Literatura comparada	No especifica el estudio	No se establece el emprendedor

TABLA III: ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESTUDIOS APLICADOS DEL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES (MSA)

#	Año publicación	Fuente	Tema de estudio	Nivel de análisis	Lugar de análisis	Metodología de análisis	Fuente de información	Corriente que abre la ventana	Emprendedor político
			maternidad, paternidad e infancia						
62	2010	Kettelf y Cairney (2010)	Ley de Fertilización Humana y Embriología	Nacional	Reino Unido	Análisis Documental	Análisis de paradigmas de política pública y estudios frente al tema	No especifica el estudio	No se establece el emprendedor
5	2011	Chen (2011)	Trenes de alta velocidad EE.UU.	Nacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Análisis de documentos oficiales y artículos periodísticos	Corriente de la Política	Gobernador Charlie, C.C. Doc Dockery
18	2011	Ackrill y Kay (2011)	Reformas del azúcar de la UE	Internacional	Unión Europea	Análisis Documental		Corriente del Problema	
20	2011	Borrás y Radaelli (2011)	Estrategia de Lisboa de la UE	Internacional	Unión Europea	Análisis Documental	Análisis de estudios y documentos oficiales	Corriente de la Política	Se mencionan y se trata también el concepto de emprendimiento
31	2011	Oborn, Barrett, y Exworthy (2011)	Reforma de salud en Londres	Subnacional	Reino Unido	Análisis Documental y Entrevista	Etnografía de la política y 51 entrevistas.	No especifica el estudio	Sir Ara Darzi
57	2012	Lieberman (2012)	Política de educación en Chicago	Subnacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Análisis de documentos oficiales	Corriente de la Política	Republican Triad y el Mayor Richard Daley
60	2012	Bache (2012)	Agendamiento de políticas	Internacional	Unión Europea	Análisis Documental	Análisis del PIB de los países y estudios frente al tema.	Corriente de la Política	Comisioner Dimas, Walter Radermasher
19	2013	Bache (2013)	Uso de indicadores de calidad de vida en la UE	Internacional	Unión Europea	Análisis Documental		Corriente del Problema	
25	2013	Sarmiento-Mirwaldt (2013)	Cohesión territorial de la UE	Internacional	Unión Europea	Análisis Documental	Estudios aplicados y documentos oficiales.	Corriente del Problema	Se menciona pero no se trata.
26	2013	Dudley (2013)	Cobro por congestión en Londres	Subnacional	Reino Unido	Análisis Documental	Documentos oficiales y estudios del tema	No especifica el estudio	Livingstone.
35	2013	Rossiter y Price (2013)	Estrategia de desarrollo económico local británica	Subnacional	Reino Unido	Experiencia Propia	Observación y participación en la formulación	Corriente del Problema	Los stakeholders de la política.
36	2013	Sager y Rielle (2013)	Política de Alcohol en los Cantones Suizos	Subnacional	Suiza	Análisis Cuantitativo	Fuente de información primaria de los cantones en Suiza.	No especifica el estudio	Se menciona pero no se trata.
52	2013	Botterill (2013)	Política de sequía	Nacional	Australia	Análisis Documental	Análisis de discursos, documentos oficiales	No especifica el estudio	NDMC
21	2014	Copeland y James (2014)	Relanzamiento de la estrategia de Lisboa de la UE	Internacional	Unión Europea	Análisis Documental	Análisis de estudios realizados frente al tema de estudio.	No especifica el estudio	Se habla de emprendimiento y comisionar.

TABLA III: ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESTUDIOS APLICADOS DEL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES (MSA)

#	Año publicación	Fuente	Tema de estudio	Nivel de análisis	Lugar de análisis	Metodología de análisis	Fuente de información	Corriente que abre la ventana	Emprendedor político
55	2014	Herzog y Karpinen (2014)	Reformas de financiación del servicio de medios	Nacional	Alemania y Finlandia	Análisis Documental y Entrevista	Documentos de política y entrevistas a hacedores de política y stakeholders	No especifica el estudio	Se mencionan pero no se especifican.
48	2015	Palmer (2015)	Educación en enfermería	Nacional	Reino Unido	Análisis Documental	Estudios aplicados al tema.	Corriente de la Política	No se establece el emprendedor
58	2015	Cairney y St. Deny (2015)	Cambio en las políticas entre el Reino Unido y Escocia	Subnacional	Reino Unido	Análisis Documental y Entrevista	Entrevistas semiestructuradas análisis documental	Corriente de la Política	Se mencionan pero no se especifican.
64	2015	Catney y Heneberry (2015)	Gobernanza multinivel en Sheffield	Subnacional	Reino Unido	Análisis Documental	Análisis de estudios del tema.	Corriente de la Política	Emprendedores locales
65	2015	Yusuf et Al. (2015)	Incremento del Nivel del mar en Virginia	Subnacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Análisis de datos y estudios del tema	Corriente del Problema	SLR
66	2015	Nicholls y Greenaway (2015)	Política de Alcohol	Nacional	Reino Unido	Análisis Documental	Análisis de estudios del tema.	Corriente del Problema	No se establece el emprendedor
67	2015	Kusi-Ampofo et Al. (2015)	Política de salud	Nacional	Ghana	Análisis Documental	Grabaciones históricas y gubernamentales, publicaciones en periódicos, publicaciones parlamentarias, libros y artículos.	Corriente del Problema	Se mencionan pero no se desarrollan
68	2015	Bird (2015)	Ferrovía	Nacional	Canadá	Análisis Documental	Análisis de estudios del tema.	Corriente de la Política	Firmas, Stephen Harper
49	2016	Spoehr (2016)	Reformas del mercado	Nacional	Alemania y Suiza	Análisis Documental		No especifica el estudio	
44	2017	Ribeiro (2017)	Programa de Más Doctores	Nacional	Brasil	Análisis Documental	Estudios aplicados al tema, artículos de prensa	Corriente del Problema	No se establece el emprendedor
45	2017	Harris y Morris (2017)	Movimiento de Marihuana en Texas	Subnacional	Estados Unidos	Análisis Documental	Estudios aplicados al tema, artículos de prensa	Corriente del Problema	Movimientos sociales
46	2017	Dubois y Sounders (2017)	Derecho Metis en Canadá	Subnacional	Canadá	Análisis Documental	Estudios aplicados al tema, artículos de prensa	Corriente de la Política	Jym Bradys, Malcom Norris, Harry Danniels, Chlement Chartier y Jim Sinclair
47	2017	Jegen y Phillion (2017)	Red de Desarrollo Inteligente en Quebec	Subnacional	Canadá	Análisis Documental	Análisis de media. El estudio muestra como no se incluye el tema en la agenda	Corriente del Problema	No hay emprendedores políticos que sobresalgan para defender el tema
56	2017	Zida et Al. (2017)	Sector de salud	Nacional	Burkina Faso	Análisis Documental y Entrevista	Se recolectó información de 28 entrevistas a informantes claves y literatura publicada.	Corriente del Problema	No se trata.

