

Influencia supranacional en la institucionalidad de concesiones viales en Chile y Colombia

Supranational Influence in Road Concessions Institutions in Chile and Colombia

Simón Ignacio Rubiños Cea*

Recibido: 17 de mayo de 2020

Aceptado: 26 de enero de 2022

RESUMEN

Dentro del modelo neoliberal de desarrollo, Chile y Colombia permitieron la explotación comercial privada de bienes y servicios anteriormente públicos mediante privatizaciones y/o concesiones. En este contexto, la institucionalidad, el suministro y la gestión de infraestructura vial se modificaron, y dieron paso a las concesiones viales en ambos países. Mediante el análisis histórico comparativo, se reconstruye la trayectoria histórica de la institucionalidad de concesiones viales de Chile y Colombia como *path dependence*, con el fin de identificar la influencia de algunas organizaciones supranacionales, comparando ambos casos para señalar similitudes y diferencias. Se observan en Colombia más operaciones y montos, así como programas de tutela, lo que permite señalar que a pesar de compartir características como el desarrollo de institucionalidad específica y el financiamiento multilateral, los *path dependence* difieren producto de la mayor intensidad de la influencia de organizaciones

ABSTRACT

Within the neoliberal model of development, Chile and Colombia allowed the private commercial exploitation of previously public goods and services through privatizations and/or concessions. In this context, the institutional framework, supply, and management of road infrastructure were modified, fostering road concessions in both countries. Through Comparative-Historical Analysis, the historical trajectory of the institutionalality of road concessions in Chile and Colombia is reconstructed as path dependence cases in order to identify the influence of some Supranational Organizations, comparing both cases to indicate their differences. A greater number of operations and amounts are observed in Colombia, as well as tutelage programs. This allows us to point out that despite sharing characteristics, such as the development of dedicated institutions and multilateral financing, among others, the path dependence of the cases differ due to the greater intensity of the influence of Supranational

* Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), Colombia. Correo electrónico: <simon.rubinos@gmail.com>.

supranacionales en Colombia. Lo anterior se plantea como un enfoque alternativo para el estudio de políticas públicas y como contribución a la discusión sectorial.

Palabras clave: influencia; organizaciones supranacionales; concesiones viales; *path dependence*.

Organizations there. The foregoing is presented as an alternative approach to the study of public policies and as a contribution to the sectoral discussion.

Keywords: influence; supranational organizations; road concessions; *path dependence*.

Introducción

Desde 1990, Chile y Colombia impulsaron el modelo de concesiones viales como alternativa al suministro de infraestructura, producto del contexto de reducción parcial del Estado durante la implementación del modelo de desarrollo neoliberal. En 2017, ambos países empataron con 74 puntos en el primer lugar del Infrascopes, indicador sectorial que mide el ambiente de negocios de infraestructura en una escala de 0 a 100, donde a mayor puntaje, mejor ambiente para ello.

Para la consolidación del modelo, en ambos casos se observa tanto la voluntad política de los gobiernos locales como la intervención de otros actores como las organizaciones supranacionales (OS), quienes financian programas y condicionan países a adoptar determinadas políticas en los sectores que intervienen. Bajo esta alianza se ha fomentado la explotación comercial de infraestructura en un proceso ajeno a las políticas públicas, creando una institucionalidad específica para su gestión. Lo anterior permite señalar acciones de las OS como influencia supranacional, dado que desenvuelven diversas actividades y operaciones en los países que legitiman y dan sentido a las concesiones en cada caso. La evolución del modelo de concesiones viales en cada país no es fruto de determinaciones recientes respecto a la provisión y gestión de la infraestructura carretera de cada uno, sino un proceso de larga data marcado por decisiones iniciales que condicionaron desarrollos posteriores de políticas e instituciones públicas. Esto permite caracterizar los casos como *path dependence* (senderos de dependencia o “dependencia del camino”), facilitando la visibilización de situaciones difíciles de identificar en un periodo breve, como el caso de la influencia supranacional.

En este contexto, no se tiene un conocimiento acabado sobre cuáles son las características de los *path dependence* en la evolución institucional de las concesiones viales y la influencia supranacional en Chile y Colombia. Ello lleva a proponer la siguiente hipótesis: la evolución institucional de las concesiones viales en Chile y Colombia corresponden a *path dependence*, en los que a pesar de las semejanzas estructurales, estos pueden diferir debido a la intensidad de la influencia supranacional en cada uno.

La argumentación del trabajo es el siguiente: primero, se problematizó y construyeron definiciones conceptuales sobre el tema. En segunda instancia, se explican los lineamientos del análisis histórico comparativo (AHC) (Mahoney, 2004; Thelen y Mahoney, 2015) para reconstruir la trayectoria institucional de las concesiones viales en Chile y Colombia, y la influencia supranacional, caracterizándolos como *path dependence*. Posteriormente, se contrastaron los resultados identificando diferencias en los mecanismos e intensidad de la influencia supranacional para consolidar las concesiones viales en estos casos.

Formular el fenómeno desde el AHC permite obtener regularidades con las cuales establecer patrones en la evolución del marco legal, normativo e institucional, en relación con actividades y producciones epistémicas de las OS. Su reiteración e interacciones identificadas como mecanismos de influencia se exponen como causalidad, ya que producto de ello se escogen o desechan determinadas alternativas, se transfieren instituciones y programas, y se entrometen en asuntos políticos (*politics*), de política (*policy*) e instituciones (*polity*) en promoción de lo público-privado. A pesar de las semejanzas que definen ambos *path* o senderos, estos difieren debido a la intensidad de la influencia, siendo mayor en Colombia que en Chile. Se sostiene esto debido a que entre 1987 y 2017 hubo una mayor participación de las OS en el primer caso, desarrollando 25 operaciones respecto a 11 en el segundo, lo que se tradujo en una mayor inversión, más concesiones —47 y 42 respectivamente—, y en más kilómetros concesionados, 6 727 contra 3 788 del segundo.

Los hallazgos y resultados permiten proponer una apuesta teórica para un análisis no convencional de políticas públicas, puesto que si bien el foco se centra en la etapa de diseño, no se estudia la política de concesiones ni los planes o programas en sí, sino en el marco institucional y la interacción de las OS tras el desarrollo de las concesiones en ambos casos, quedando la invitación a realizar estudios convencionales sobre el ciclo de política pública que vayan en dicha línea.

Influencia en la institucionalidad de concesiones viales

A fines de la década de 1980, se reconfiguró el escenario geopolítico mundial, instaurándose el modelo neoliberal de desarrollo como proyecto hegemónico (Stolowicz, 2016: 259-315). Desde entonces, se adelantaron diversas reformas estructurales apoyadas y/o financiadas por OS, para la consecución del crecimiento y desarrollo económico con el cual alcanzar el bienestar de la sociedad dentro de la lógica del modelo. Entre los miembros que componen el conjunto de OS se incluyen instituciones financieras internacionales, organismos internacionales de cooperación y/o supraestatales, entre otros. Esta investigación revisó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional

(FMI), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En este contexto, impulsado también por la voluntad de los proyectos políticos locales, Chile y Colombia reconfiguraron sus características políticas, económicas, sociales, institucionales y normativas, siguiendo a su ritmo las tres etapas de Selowsky para instaurar el neoliberalismo: 1) una demolición estabilizadora mediante reformas estructurales; 2) una profundización de dichas reformas; y 3) la estabilización con apoyo de los principales partidos políticos de cada país (Selowsky, 1990, citado en Stolowicz, 2016: 406). Para el sector carretero, el nuevo modelo implicó un déficit de infraestructura, ya que el *stock* y calidad de las vías existentes no permitía responder a las nuevas demandas, además de que los recursos para su resolución eran limitados.

La llegada del neoliberalismo implicó la reducción parcial del Estado (Wacquant, 2009), permitiendo la intromisión de privados para la prestación de bienes y servicios. En materia de infraestructura vial, esto se tradujo en la apertura al suministro y mantenimiento por parte de privados mediante concesiones o asociaciones público-privadas (APP) al permitir su explotación comercial por largos periodos de tiempo sin transferencia de dominio, con una teórica devolución al final del contrato (Stolowicz, 2016: 1041).

Particularmente, las políticas de infraestructura son un importante dispositivo de política económica dado que, si bien no garantizan la integración y el desarrollo, son necesarias para ello al facilitar el intercambio, la articulación a la globalización y mejorar indicadores como el PIB y la conectividad (Vassallo y Izquierdo, 2010) dentro del paradigma neoliberal. De esta manera, las concesiones se volvieron una herramienta útil para ambos países, destinándose recursos y reformas para su perfeccionamiento, tanto para su estructura institucional como para los propios proyectos. Este desarrollo permitió que Chile y Colombia empataran en el primer lugar del Infrascopel¹ en 2017 con 74 puntos, en una escala que califica los climas de negocio de 0 a 100, donde a más alto, más fácil y mejor son. En 2018, Colombia quedó sola en primer lugar, a pesar que la situación en dicho país ha sido señalada como deficitaria, mientras que Chile es reconocido como referente regional (Lanau, 2017). No obstante, la inversión vial en Chile no se ha traducido en desarrollo local al preferir cabeceras regionales sobre comunas alejadas (Casanova, 2015) ni la gestión privada ante eventos naturales ha sido deficiente (Figueroa, 2013), y el porcentaje de pavimentación es bajo en comparación con otros países de la OCDE (CPI, 2016: 54). En Colombia, el mapa vial muestra cómo se han privilegiado centros productivos y políticos, marginando territorios no productivos para acelerar flujos de mercancías, agudizando diferencias espaciales

¹ Desarrollado por el BID, junto a otros, mide la adecuación de países para participar en asociaciones público-privadas en infraestructura, ponderando leyes y regulaciones (18.18 %), marco institucional (18.18 %), madurez operacional (27.27 %), clima de inversión y negocios (18.18 %) y facilidades financieras para desarrollar infraestructuras (18.18 %), ponderaciones que han variado en el tiempo (EIU, s.f.).

(Rincón-Avellaneda, 2016) presentando retrasos en infraestructura debido al proselitismo, el conflicto y la geografía (Daheshpour y Herbert, 2018).

Por su parte, el escenario geopolítico en que se encuentran Chile y Colombia, incluyendo sus infraestructuras, está mediado por diferentes actores, incluyendo las OS, en cuyo actuar financiero y desarrollan operaciones para apoyar y sostener transformaciones estructurales, estableciéndose como coordinadoras del desarrollo (Melo y Yost, 1971), debido a que, para acceder a sus apoyos, los países son condicionados so pena de frenar el crecimiento (Lichtensztein, 2012), generando agencias y redes de influencia en los países que suscriben deuda (Toussaint, 2004), facilitando así la instauración del modelo neoliberal en cada uno (Babb y Kentikelenis, 2018).

Al investigar la participación de las OS en concesiones viales, se identifica un vacío sobre influencia supranacional al respecto, pues a pesar que existen estudios similares (ver Zrari, 2008) no se estudia la influencia sino la construcción de la institucionalidad de concesiones como *path dependence* producto de la voluntad de proyectos políticos locales. De tal forma, lo novedoso del presente artículo es problematizar sobre el desarrollo de las concesiones viales y su institucionalidad en ambos casos en atención al proceso histórico institucional junto a la actividad de las OS mediante lo que se define como *path dependence*, dentro del marco del análisis histórico comparativo (AHC), permitiendo comparar y analizar de manera sistemática procesos de larga data en el tiempo para explicar resultados a gran escala (Mahoney, 2004). Por ello, este trabajo aporta a la elucidación de la influencia de carácter supranacional en cada país tras la consolidación del modelo, fomentando nuevos mercados mediante la explotación comercial de obras de infraestructura.

Para dar cuenta de la complejidad del fenómeno, este documento se construye siguiendo preceptos del pluralismo metodológico (Roth, 2007), ya que no existe una teoría o método que pueda dar cuenta de éste por sí sola. Dicho pluralismo permite adoptar múltiples métodos para generar explicaciones complejas al no limitarse a las reglas de solo uno, por lo que a continuación se presentan algunas definiciones útiles para el artículo. En primer lugar, *¿qué es política pública?* Roth (2010) las señala como curso, programa de acción o sus principios, adelantados por una persona, grupo o autoridad, apuntando a uno o varios objetivos estimados necesarios o deseables para conducir actores individuales o colectivos y modificar una situación problemática. Mientras que Medellín (2004) las describe como productos de contextos políticos que privilegian la centralidad del gobierno, destacando el carácter político del régimen en que se desarrolla cada política pública. En este sentido, para este trabajo políticas públicas son aquellas acciones emprendidas por quien gobierna con el fin de conducir situaciones consideradas indeseables hacia niveles manejables según su criterio e intencionalidad, siendo por lo tanto dispositivos no-neutrales, de carácter político e ideológico, que influyen y conducen una sociedad.

En segundo lugar, respecto al concepto de *influencia supranacional*, éste se descompone en dos partes: primero, “influencia” se entiende como acciones de confrontación y/o cooperación que implican interacción con gobiernos e instituciones públicas o privadas, locales o globales, para promover información, ejercer presión y/o persuadir respecto a la orientación, representación y efectividad de políticas públicas (Tapia, Campillo, Cruickshank y Morales, 2010). Posteriormente, “supranacionalidad” corresponde a algo por sobre la soberanía de un Estado, como poder sin espacio geográfico, disperso a nivel global para imponer un proyecto hegemónico dada su posición activa al respecto (Zusman y Quintar, 2001). Este ejercicio de poder corresponde a las acciones de OS, categoría que comprende instituciones financieras internacionales, empresas transnacionales, las ONG y otros actores de poder e influencia sobre instancias políticas nacionales y reducen competencias y autonomías de los Estados (Arenas, 1997).

Desde la perspectiva de las *advocacy coalitions* (*coaliciones promotoras*) de Sabatier y Weible (2010), estas OS actúan en el sistema como subgrupo o clúster dentro del subsistema infraestructura, en el *policy domain* “concesiones viales” del que trata este artículo. A su vez, en términos de Haas (1992), el clúster actúa como comunidad epistémica dado que se estructuran como red en torno a una metodología, análisis y criterios intersubjetivos específicos para ponderar sucesos bajo su perspectiva, promoviendo determinadas prácticas y competencias, convencidos que de su aplicación provendrá un mejor bienestar.

Por lo tanto, al hablar de influencia supranacional se hace referencia al uso de mecanismos para la promoción de agendas específicas pertenecientes al núcleo de creencias y conocimientos del clúster como actores de poder desterritorializado por sobre las soberanías de los países para el fomento de formas determinadas de gestión estatal y modelos de desarrollo y mercado, en este caso para el suministro y gestión de infraestructura vial.

Producto de las reformas estructurales promovidas por las OS, el Estado se organiza en torno a su papel económico, dando lugar a que tanto forma y contenido de políticas públicas se supediten al mercado (Fuenmayor, 2014). Con ello, se pierde el rol público de las políticas públicas, dado que actores internacionales transfieren modelos institucionales fomentando la participación privada para responder a problemas públicos.

Metodología

Acorde a las definiciones de *path dependence* de Thelen (1999) y Beyer (2010), para esta investigación corresponden a trayectorias o secuencias del surgimiento y evolución institucional, cuya construcción refleja el efecto y condicionamiento de una decisión o conjunto de decisiones y contextos iniciales que limitan alternativas de cambio posteriores en las res-

puestas del Estado ante determinada problemática. Para este trabajo, el *path dependence* a describir corresponde a la evolución institucional de las concesiones viales como opción para resolver el déficit de infraestructura vial desde los años 90, con el énfasis sobre la influencia supranacional hasta 2017.

Para observar el fenómeno la investigación analiza los casos desde el AHC (Mahoney, 2004; Thelen y Mahoney, 2015) permitiendo la reconstrucción histórica en atención al largo plazo, el contexto y sus dimensiones temporales. Para ello, se revisó la trayectoria institucional histórica de las concesiones viales en Chile y Colombia desde fuentes primarias y secundarias relacionadas con el *policy domain* hasta 2017, año en que coinciden en el primer lugar del Infrascopio con 74 puntos. El desarrollo del documento revisa políticas, programas, normas y leyes de concesiones viales de cada país elaboradas por entidades públicas nacionales, identificando momentos de cambio institucional constituidos como secuencias de autorrefuerzo y retroalimentación que configuren los *path* mencionados. En paralelo, se revisa la trayectoria de las operaciones del clúster de OS en cada país, con énfasis en las operaciones sectoriales del BM y del BID, cubriendo desde su surgimiento —posterior al término de la Segunda Guerra Mundial— hasta 2017, posando el foco donde se expliciten condiciones, fomenten estudios y/o promuevan el desarrollo de concesiones. Igualmente, se observan producciones epistémicas y contenidos comunes que permiten reconocer la consolidación de sistemas de creencias, criterios intersubjetivos y formas particulares de conocimiento en la materia. A la par se visibiliza el desarrollo de la influencia supranacional durante el surgimiento y desarrollo de las instituciones de concesiones viales en Chile y Colombia, buscando mecanismos causales y explicaciones históricas, buscando identificar cómo decisiones iniciales y los contextos neoliberales condicionaron procesos posteriores, permitiendo el establecimiento de las concesiones viales y sus instituciones responsables.

La influencia del clúster en el *policy domain* de las concesiones viales durante el periodo estudiado se observa reconociendo la promoción de intereses, mecanismos de financiamiento e instituciones específicas, cláusulas condicionantes en operaciones, instancias de confrontación, cooperación, interacción, orientación y representación de políticas e incidencia en los casos y la arena en que se desenvuelven.

Finalmente, de la revisión de la literatura, se recoge información que contiene relaciones dinámicas y procesos en formas que no permiten cuantificar o inferir estadísticamente (Mahoney, 2004). Además, el trabajo se plantea como una apuesta teórica, donde se identifican mecanismos de influencia sin ponderación, quedando abierta la invitación a desarrollar investigaciones en dicho sentido, o bien abarcando una región más amplia.

Chile: Ministerio de Obras ¿Públicas?

Desde la conferencia monetaria y financiera de Bretton Woods desarrollada en 1944 que derivó en la creación del BM y del FMI, la influencia de Estados Unidos en América Latina aumentó (Villamizar, 2012; Stolorowicz, 2016). Bajo el argumento de la reconstrucción y fomentar el desarrollo en naciones subdesarrolladas, comienzan a desenvolverse esfuerzos epistémicos, políticos, culturales y económicos para movilizar recursos e integrar la región al desarrollo, siempre bajo el alero norteamericano. Consecuentemente, diversas organizaciones multilaterales de diferentes escalas y alcances se han desarrollado, donde Chile ha jugado un papel importante al fomentar la creación de la CEPAL en 1948 (Sanfuentes, 1966). Este organismo se estableció como comunidad epistémica para configurar un nuevo desarrollo desde la región, cuyos problemas no podrían resolverse sin considerarse sociales y económicos a la vez, demandando soluciones, reformas e integración económica y comercial regional y global.

En Chile, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) inicialmente prefirió el financiamiento público (Zrari, 2008). Fue después de la creación de las OS que el Estado recurrió al financiamiento supranacional para sostener reformas y proyectos en diferentes sectores, entre ellos la infraestructura vial. En este ámbito, las iniciativas financiadas inicialmente correspondieron a la ejecución y mantención de obras a nivel nacional, dentro de las que destaca la Carretera Panamericana. Durante la dictadura, el país continuó recibiendo financiamiento del clúster, incluyendo montos para desarrollar la Carretera Austral. Así, desde Bretton Woods hasta el término de la dictadura se observan 18 operaciones sectoriales de algunos miembros del clúster en el país (ver Tabla 1) por un total de 1 261.7 millones de dólares (MUSD).

Tabla 1
Actividad de algunas OS del clúster en Chile hasta 1989

Ítem	Observación
Primera inversión supranacional en el país	25-03-1948
Primera inversión sectorial supranacional en el país	28-06-1961
Total de operaciones BID+BM	215
Monto total operaciones BID+BM	MUSD 6 305.78
Total operaciones sectoriales en el periodo	18
Porcentaje iniciativas sectoriales respecto al total	8.37%
Monto total operaciones sectoriales en el periodo	MUSD 1 261.70
Porcentaje monto sectorial respecto del total	20.01%

Fuente: elaboración propia con base en BID (s.f. a) y BM (s.f. a).

En conjunto, se realizaron 215 operaciones hasta 1989 en todos los sectores, sumando 6 305.78 MUSD (Tabla 1). Estas operaciones corresponden a financiamiento, cooperaciones técnicas, fomento de estudios sectoriales y capacitaciones, observándose además cláusulas contractuales dispuestas como requisitos para el desembolso de recursos a modo de condicionamiento, puesto que se indican al país el adoptar reformas específicas como, por ejemplo, redefinir el rol municipal respecto a las carreteras y corregir el precio del diésel (BM, 1985). Sería hasta fines de 1980 cuando se fomenten estudios para buscar nuevas modalidades de financiamiento (BM, 1994), las concesiones, particularmente.

Otra entidad relevante fue el FMI, el cual invirtió 6 563 MUSD entre 1951 y 1988. Para su inversión, promovió reformas estructurales de carácter macroeconómico por medio de la condicionalidad del financiamiento, fomentando la privatización de empresas públicas (Nemíña y Larralde, 2018). En conjunto, estas tres os invirtieron en el periodo 12 868.78 MUSD.

Fue en la etapa de la dictadura cuando comenzó la reducción y privatización del Estado fomentando mercados, como en 1981, año en que se promulgó la primera ley de concesiones (Ley 18.060, 1981), para la cual no se identificó una operación del clúster asociada, dando inicio al *path dependence* del caso chileno. No obstante, las limitaciones del periodo no constituyeron un contexto favorable para su uso, por lo que no fueron opción sino hasta el retorno de la democracia, cuando en los esfuerzos para insertarse al mercado global, Chile encontró en las concesiones un dispositivo para desarrollar infraestructura para superar el déficit y soportar las demandas de transporte, y además desplegar un mercado antes desconocido en el país.

A partir de 1989, Chile empezó la transición a la democracia, periodo en que el clúster comenzó a desarrollar operaciones directas para fomentar concesiones, a diferencia de años anteriores. Así, junto con la concertación de las voluntades políticas del congreso y los gobiernos subsiguientes, el país tomó un rol activo en la implementación y consolidación del modelo de concesiones, adoptando tempranamente su marco legal y uso amparado en la existencia de la ley promulgada en dictadura.

Debido a sus resultados, el caso chileno de desarrollo institucional de concesiones se volvió referente para otros países. En Engel, Fischer y Galetovic (2014) se encuentra el detalle de su evolución, explicitando montos, proyectos, dificultades e incluso problemas de implementación de la ley del lobby y del desarrollo y logro de reformas, precisamente por las actividades de cabildeo realizadas por empresas del sector (Engel, Fischer y Galetovic, 2014: 64), lo que posteriormente se tradujo en lecciones a modo de guía para el desarrollo de este modelo en otros países.

Hasta 2017 hubo seis gobiernos, los cuales desplegaron diferentes acciones para impulsar el crecimiento económico del país dentro el contexto neoliberal de desarrollo. Durante estas administraciones se observa el robustecimiento del marco legal de las concesiones, donde inicialmente las renegociaciones fueron limitadas. A pesar de ello, su uso hasta 2007

implicó sobrecostos superiores a 2 700 MUSD (Ramírez, 2008; Engel, Fischer y Galetovic, 2014: 62). No obstante, además de la voluntad local para desarrollar el marco legal e institucional de las concesiones en Chile, este se consolida junto a la participación e injerencia del clúster, acción definida como influencia, en pos de lograr el desarrollo neoliberal, permitiendo al sector privado la explotación comercial de obras públicas. Así, entre 1981 y 2017 se desarrollaron 15 modificaciones al marco legal e institucional, mientras que en 1993 se concesionó la primera vía, llegando a 42 proyectos viales hasta 2017, que suman 3 787.8 kms., con una duración promedio de los contratos de 29.2 años.

En la Tabla 2 se sintetizan las 11 operaciones para el fomento de concesiones, o APP, del clúster entre 1990 y 2017, que en conjunto suman 635.67 MUSD. Mayoritariamente, son cooperaciones técnicas u operaciones de soporte para el desarrollo de reformas políticas e institucionales y un estudio de factibilidad para un corredor vial internacional mediante APP. Se destaca que en las operaciones identificadas no se destinan grandes cifras para financiar directamente proyectos.

Tabla 2
Operaciones para fomentar concesiones de algunas os en Chile, 1990-2017

Nº	Fecha	Organización	Descripción	Millones de dólares (MUSD)
1	19/12/1990	BID	Highway Improvement Program	246
2	19/06/1991	BID	Sectoral Investment Program	150
3	22/12/1994	BM	Road Sector Project (03)	120
4	28/12/1994	BID	Integration Highway with Argentina	0.03
5	1/11/1995	BID	Strengthening Infrastructure Concession System	1.47
6	17/10/1996	BID	Feasibility Corridor Arica-Cuiaba	0.65
7	19/12/2000	BID	Santiago-Valparaiso-Viña Toll Road	0.55
8	6/08/2003	BID	Coastal North Highway System Guarantee	75
9	14/06/2007	BM	Préstamo para políticas de desarrollo del MOP	30
10	14/06/2007	BM	Préstamo de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional del MOP	11.70
11	23/05/2017	BID	Support to the Creation of the Company Fondo de Infraestructura S.A.	0.27
Total				635.67

Fuente: elaboración propia con base en BID (s.f. a) y BM (s.f. a).

En la Tabla 3 se compendia el total de operaciones del BM y el BID entre 1948 y 2017, así como el total invertido. En el periodo ambas entidades desembolsaron 13 336.4 MUSD en 725 proyectos en todos los sectores. Las operaciones sectoriales fueron 42, cuya inversión representa 16.3 % del total, mientras que las once operaciones para el fomento de las concesiones viales (Tabla 2) corresponden a 4.8 % de los montos del periodo.

Tabla 3
 Resumen operaciones de algunas os del clúster en Chile 1948-2017

Parámetro	BID			BM			Total		
	Nº	Monto (MUSD)	%	Nº	Monto (MUSD)	%	Nº	Monto (MUSD)	%
Operaciones	628	8 846.1	100	97	4 490.3	100	725	13 336.4	100
Operaciones sectoriales	27*	1 322.5	15	15	850.7	18.9	42	2 173.2	16.3
Operaciones fomento APP	8	474.0	5.4	3	161.7	3.6	11	635.7	4.8

* Incluye una operación de Reforma/Modernización del Estado, relacionada con el fomento de APP. Fuente: elaboración propia con base en BID (s.f. a) y BM (s.f. a).

En este sentido, hablar de influencia supranacional corresponde a la participación del clúster en términos de actividades adelantadas para consolidar el modelo de concesiones mediante financiamiento o cooperación técnica (ver Tabla 2), incluyendo submecanismos como, por ejemplo, el condicionamiento a implementar determinadas medidas, la exigencia de garantías o el desarrollo de instituciones y/o estructuras institucionales específicas, y la apertura de cuentas para administrar los fondos otorgados. Otros mecanismos visibles son las capacitaciones y seminarios para promover experiencias, producciones epistémicas y transferencia de conocimientos en materia de APP.

De hecho, se observan consultorías y propuestas sobre marcos regulatorios luego discutidas en el Congreso, puesto que la historia de las leyes mencionan acciones desarrolladas por el clúster para la orientación del contenido, luego reflejadas en la versión definitiva. Por ejemplo, durante el gobierno de Aylwin se aprobó la Ley 19.093 de 1991 (BCN, 2019) que abre las licitaciones a nivel mundial y permite contratar profesionales extranjeros en proyectos financiados por el clúster. Situación similar a la de la Ley 20.082 de 2018 (BCN, 2018), que creó el Fondo de Infraestructura S.A., cuya discusión se hizo bajo la supervisión del BID, la CAF, del FMI y la OCDE —entidad ésta que, para permitir el ingreso de Chile, estableció una

serie de recomendaciones² cuya adopción derivó en la creación de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (DGCOP), con apoyo de la CAF.

De esta forma, junto a la identificación de mecanismos, ritmos y cifras del caso —considerando que las operaciones y actividades que desarrollan las OS se traducen en influencia sobre los países que suscriben deuda, junto a las definiciones descritas—, se puede señalar que existe influencia supranacional para consolidar el modelo de concesiones de infraestructura, debido a que su participación es crucial, junto a la voluntad política local, para desarrollar y perfeccionar el modelo en el país.

Esto último también hace cuestionar el uso de la categoría de “política pública” en la política de concesiones, en cuanto a que la evidencia recogida sobre participación y promoción de la inversión privada por parte de las OS, la influencia termina por cooptar lo político de las políticas bajo premisas neoliberales, apoyando cambios irreversibles producto de su penetración y arraigo en el Estado, concertando y protegiendo un *path dependence*, en donde, ante la decisión de disminuir la estructura estatal, se abrió la necesidad de encontrar un nuevo mecanismo para el suministro de infraestructura. De hecho, Blazevic (2008) analiza la historia de las concesiones en Chile desde la teoría de las políticas públicas, indicando que, a pesar que responden a una situación pública, no fueron pensadas como política pública, ya que no sigue las etapas del ciclo y se excluyó la participación ciudadana en su desarrollo.

En este sentido, el MOP fomenta el desarrollo de obras públicas, sin embargo, se hacen mediante concesiones bajo directrices del modelo económico y la influencia supranacional, asumiendo el rol de supervisor y regulador del mercado de prestación privada del servicio de infraestructura, como una especie de Superintendencia de Infraestructura. Si bien se reconoce que aún existe la ejecución y mantenimiento de obras por iniciativa y financiación estatal, la evolución institucional evidencia una intencionalidad para la presencia e incremento del mercado de obras gestionadas por privados, las cuales a su vez sirven una función de integración de mercados y áreas geográficas para fomentar la competitividad del país. En otras palabras, se fomenta la conectividad de mercados a través de mercados, diluyéndose la concepción de obras públicas, derivando en una relación mercado-mercado, siendo pertinente cambiar la denominación ministerial por la de Ministerio de Infraestructura.

Colombia: “ha muerto el MOPT, larga vida a MinTransporte”

Desde la creación de las entidades de Bretton Woods, Colombia ha sido un recurrente solicitante de financiamiento y apoyo. Sin embargo, el país se opuso a un Plan Marshall regional, a un banco de desarrollo y a la creación de la CEPAL en 1948, fundando en Bogotá la

² De acuerdo a la OCDE, recomendación es un instrumento no vinculante del cual se espera su implementación.

Organización de Estados Americanos (OEA) por recomendación de Estados Unidos, quien históricamente ha influido en el país, junto a la predilección del *establishment* de seguir bajo su influencia (Villamizar, 2012). Producto de esta proximidad con el país del norte, durante el siglo xx se privilegió la entrada de capitales extranjeros y el uso de préstamos para tratar problemas macroeconómicos, sin que ello se tradujera en resultados significativos (Rojas, 2010). Constantemente, los gobiernos buscaron financiamiento de las os para sostener programas de inversión y desarrollo de infraestructura.

No obstante, a diferencia de Chile, las élites colombianas no cohesionaron sus intereses bajo un mismo proyecto político de desarrollo. Al contrario, y producto de conflictos durante el siglo xx, coexistieron proyectos con matices junto a liderazgos regionales que empujaron por sus propias regiones (Villamizar, 2012), con lo cual no se observó una homogenización de metas o medios, afectando el desarrollo vial. A nivel de contexto, podemos observar que, si en Chile se presentó el momento que marcó un quiebre: el retorno a la democracia en 1989, en Colombia se dio la Asamblea Constituyente y la Constitución de 1991. Desde Bretton Woods hasta entonces, se observan 20 operaciones sectoriales entre el BM (s.f. b) y el BID (s.f. b), totalizando una inversión de 10 171.28 MUSD. Sumando la inversión del FMI, el total llega a 12 057.28 MUSD hasta 1989 (Nemiña y Larralde, 2018). En la Tabla 4 se sintetiza lo correspondiente al BM y al BID.

Tabla 4
 Actividad de algunas os del clúster en Colombia hasta 1989

Ítem	Observación
Primera inversión supranacional en el país	19-08-1949
Primera inversión sectorial supranacional en el país	10-04-1951
Total de operaciones BID+BM	413
Monto total operaciones BID+BM	10 171.28 MUSD
Total operaciones sectoriales en el periodo	20
Porcentaje iniciativas sectoriales respecto al total	4.84%
Monto total operaciones sectoriales en el periodo	936.42 MUSD
Porcentaje monto sectorial respecto del total	9.21%

Fuente: elaboración propia con base en BID (s.f. b) y BM (s.f. b).

Hasta ese momento, en Colombia no se desarrolló un cuerpo legal para las concesiones, sino que persistió el financiamiento estatal, así fuese mediante créditos supranacionales. Sin embargo, en 1987 se presentó el primer fomento de estudios por parte del BM (BM, 1987)

para reducir la participación estatal en el sector y encontrar nuevos mecanismos de financiamiento de infraestructura, sugiriendo una reforma sectorial y estructural.

Los gobiernos posteriores encontraron en la nueva Constitución un marco para fomentar la apertura económica y la reducción parcial del Estado mediante privatizaciones y la intromisión privada en infraestructura a través de concesiones. Primero fue el Plan Vial de la Apertura en 1991 y al año siguiente se reconfiguró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPR) como Ministerio de Transporte (MinTransporte), reduciendo el tamaño de la entidad en una operación reconocida como logro del préstamo de 1987 (BM, 1995).

Considerando la predilección por el financiamiento supranacional y el condicionamiento asociado a esto, la apertura económica no partió únicamente desde voluntades locales sino desde una acción concertada entre autoridades, las élites locales y el clúster. Así, la adopción del modelo de concesiones llegó producto de una relación desarrollada a lo largo del tiempo, luego del fomento de estudios sectoriales para encontrar nuevas formas de financiamiento. La evolución de este modelo de concesiones viales en el país viene marcada por lo que en Colombia se denomina como generaciones que van de la primera a la cuarta, marcadas por los movimientos de los marcos regulatorios para la implantación y mejora del modelo, cambios en la atribución de riesgos y el perfeccionamiento en la estructuración de proyectos puesto que las primeras generaciones significaron sobrecostos en contraposición al supuesto de eficiencia que les justificó. En otras palabras, se refieren a las carreteras concesionadas como las de la n-generación, por ejemplo las más recientes son las de cuarta o 4G. A diferencia de Chile, este proceso es acompañado por las OS, ya que desde 1996 se han desarrollado cuatro programas consecutivos para el fomento y mejoramiento del sistema de obras concesionadas, hoy APP. Esto se presentó debido a que la actividad del clúster en el país en el periodo incluyó la creación de una unidad dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la promoción de las APP a nivel nacional, descentralizado y en sectores no tradicionales. Lo anterior se refleja además en la reestructuración del MinTransporte, así como en la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la promulgación de la Ley 1508 de 2012, la Ley de APP, la cual también es reconocida por las OS como resultado de sus operaciones (BID, 2014b).

En total se observan 26 modificaciones del marco legal e institucional entre 1991 y 2017. En el periodo, según la ANI, fueron 37 concesiones, más 10 iniciativas privadas, por 6 727.25 kms., con un promedio de duración contractual de 24 años. Para Colombia, la financiación supranacional para el desarrollo del modelo de concesiones se sintetiza en la Tabla 5, registrándose 25 operaciones por 1 560.51 MUSD entre 1987 y 2017. Se observan, igualmente, préstamos para desarrollar institucionalidad, cooperaciones técnicas, estructuración y financiamiento de proyectos y asistencia permanente en el periodo.

Tabla 5

Operaciones para fomentar concesiones de algunas os en Colombia 1987-2017

Nº	Fecha	Organización	Descripción	Millones de dólares (MUSD)
1	09/06/1987	BM	<i>National Highways Sector Project (02)</i>	180.3
2	16/01/1990	BM	<i>Rural Roads Sector Project (02)</i>	55.0
3	26/03/1992	BM	<i>National Roads Sector Project (03)</i>	266.0
4	03/06/1992	BID	CT Fortalecimiento Institucional FINDETER	5.0
5	08/05/1996	BID	Préstamo CT Privatización y Concesión Infraestructura	12.5
6	25/02/1997	BM	<i>Regulatory Reform Technical Assistance Project</i>	12.5
7	11/06/1998	BM	<i>Urban Infrastructure Services Development Loan</i>	75.0
8	2/07/1998	BM	<i>Toll Road Concession</i>	137.0
9	01/12/2004	BID	Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura-Etapa 2	5.0
10	21/12/2005	BID	<i>Public-Private Partnership Program in IIRSA</i>	0.42
11	1/11/2006	BID	<i>Preparation of the Infrastructure Project for the Pasto - Mocoa Road</i>	1.45
12	23/04/2008	BID	Apoyo para Estructurar Proyectos de Infraestructura con Participación Privada	0.85
13	19/05/2008	BID	Apoyo al MHCP en Identificación y Selección Proyectos Asociación Público Privada	0.5
14	4/12/2008	BID	<i>Program to Support Private Participation and Concessions in Infrastructure III</i>	14.19
15	14/12/2009	BID	<i>San Francisco-Mocoa Alternate Road Construction Project - Phase I</i>	53.0
16	7/05/2012	BID	<i>Support for the Development of an Infrastructure Pre-investment Fund</i>	1
17	5/06/2012	BID	<i>Support for Legal Technical Secretariat and the Committee on Infrastructure</i>	0.2
18	27/11/2013	BID	<i>Program to Support PPP in Infrastructure</i>	25
19	25/11/2014	BID	<i>Support Pre-Investment Studies in Regional Infrastructure Projects</i>	0.5
20	4/12/2014	BID	<i>Support for Pre-Investments Studies for Infrastructure Projects - FDN</i>	0.5

(continuación)

N°	Fecha	Organización	Descripción	Millones de dólares (MUSD)
1	09/06/1987	BM	<i>National Highways Sector Project (02)</i>	180.3
21	13/10/2015	BID	<i>Perimetral Oriental de Bogotá Public Private Partnership</i>	158.1
22	13/10/2015	BID	<i>Perimetral Oriental de Bogotá Public Private Partnership</i>	140.4
23	13/10/2015	BID	<i>Perimetral Oriental de Bogotá Public Private Partnership</i>	15.6
24	23/06/2016	BID	<i>Support for Colombia's PPP Program</i>	400
25	8/08/2016	BID	<i>Support to the preparation and implementation of the program of PPP of Colombia</i>	0.5
Total				1 560.51

Fuente: elaboración propia con base en BID (s.f. b) y BM (s.f. b).

En la Tabla 5 se sintetiza el total de operaciones del BM y del BID entre 1949 y 2017. En conjunto, llegaron a 1 418 operaciones en todos los sectores por un total de 51 676.5 MUSD —casi 760 MUSD en promedio al año—. En operaciones sectoriales llegaron a 75, con una inversión que representó 7.8 % del total, y las operaciones para fomentar las APP en el país llegaron a 26, por un equivalente a 3.1 % del monto total.

Tabla 6

Resumen operaciones de algunas os del clúster en Colombia, 1949-2017

Parámetro	BID			BM			Total		
	N°	Monto (MUSD)	%	N°	Monto (MUSD)	%	N°	Monto (MUSD)	%
Operaciones	1 152	25 952.8	100	266	25 723.7	100	1 418	51 676.5	100
Operaciones Sectoriales	65	2 573.2	9.9	10	1 717.5	6.7	75	4 039.8	7.8
Operaciones fomento APP	20	834.7	3.2	6	743.3	2.9	25	1578	3.1

Fuente: elaboración propia con base en BID (s.f. b) y BM (s.f. b).

El fortalecimiento de la institucionalidad de concesiones está vinculado a la inversión e influencia supranacional, producto de préstamos y acciones que incluyen capacitaciones, seminarios y entrenamiento, así como intercambio de experiencias para su consolidación, donde la evolución institucional ha estado bajo la tutela del BID, quien viene trabajando en el país desde 1996 para ello.

Revisando el recorrido histórico, el giro ideológico hacia el neoliberalismo en Colombia se encontró con los intereses de sus élites cohesionados para conseguir el desarrollo bajo este modelo. El país tuvo una mejor relación con Estados Unidos, luego de que las crisis económicas de los ochenta forzaran más financiamiento supranacional, intensificando su relación las instituciones de Bretton Woods. De esta manera, el proyecto político colombiano acogió las condicionantes del clúster en un escenario donde el intercambio de funcionarios entre el gobierno y el clúster es común, como Virgilio Barco, quien fue presidente, ministro del MOPT, y director del BM en el país.

Así, se puede hablar de *path dependence* en este país para la consolidación de las concesiones viales en un proceso que data desde 1987, mediado por la influencia supranacional del clúster que financió estudios, cooperaciones técnicas, modificaciones institucionales y tutelas, donde los cambios sucesivos corresponden a mecanismos de autorrefuerzo por razones funcionales, utilitarias, de poder y legitimidad, todas a la vez.

A lo largo de su historia, el MOPT reflejó diferentes vocaciones, a veces enfatizando la red férrea, otras la fluvial y, finalmente, la vial a partir de la segunda mitad del siglo xx. Sin embargo, fue desde la apertura, en los años noventa, que el fortalecimiento institucional de las concesiones tiene lugar, respondiendo tanto a la voluntad local como a la influencia del clúster que empujó el desarrollo de mercados de infraestructura mediante el fomento de las APP, donde la transición a MinTransporte refleja la misma intencionalidad y comportamiento de Superintendencia observada con el MOP en Chile.

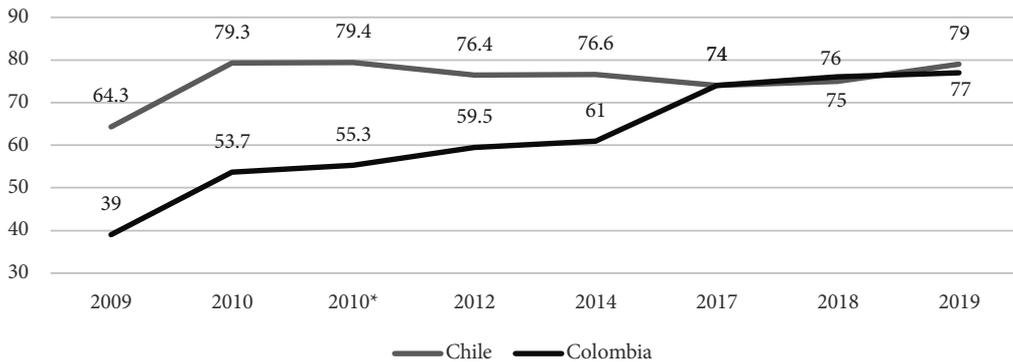
Contrastes: las vías concesionadas en Chile y Colombia

Desde 1990, ambos países implementaron el modelo neoliberal de desarrollo, siguiendo a su ritmo las tres etapas de Selowsky (1990) antes mencionadas. Chile vivió las dos primeras en la dictadura y a partir de los noventa con la democracia, la gestión se repartió entre la Concertación y la derecha, quienes en conjunto ejecutaron la tercera etapa. Colombia, por su parte, luego de un acercamiento con el FMI y Estados Unidos, promulgó la Constitución Política de 1991 como marco de la apertura, ubicando al sector empresarial como base del desarrollo y al Estado como parte de la distribución de beneficios, profundizando el modelo posteriormente (Stolowicz, 2016).

En este contexto de reformas estructurales para instaurar el nuevo modelo, la provisión estatal de bienes y servicios paulatinamente dio paso a la explotación comercial privada, incluyendo concesiones para el suministro y mantención de infraestructura vial. Cada país vivió este proceso como *path dependence*, cuya diferencia estuvo mediada por la influencia supranacional, pero con resultados semejantes en cuanto a la creación de institucionalidad y el desarrollo del modelo en cada país, llevando a que Chile y Colombia empataran en el primer lugar del Infrascopes en 2017 (Gráfica 1).

Las variables que mide el indicador corresponden a regulación, instituciones, madurez, clima de negocios y financiamiento. Que Chile haya considerado las concesiones y su desarrollo institucional tempranamente explica en parte por qué se ubica en puestos más altos que Colombia, logrando un modelo más robusto y propicio para generar negocios de esta índole. De todas maneras, el marco institucional y regulatorio para la aplicación del modelo ha sido reformado en varias ocasiones en ambos países. Para el caso chileno, se observan 15 eventos al respecto en el periodo, mientras que en Colombia fueron 26 (73 % más).

Gráfica 1
 Evolución de Chile y Colombia en el Infrascopes (2009-2019)*



* Se revisan resultados de informes anuales. Se muestra 2010 y 2010* ya que el informe de 2012 da una cifra diferente para 2010 que la del propio informe de 2010.

Fuente: elaboración propia con base en EIU, s.f.

Se observa que Chile estuvo en primer lugar de 2009 a 2017 con 64.3 puntos al comienzo y 74 puntos al final. En 2018 quedó en segundo lugar con 75 puntos, volviendo a la primera posición en 2019. Para Colombia, la evolución es más acentuada, reflejando una mayor cantidad de reformas, las que no pueden considerarse sin la influencia de las os. En 2009, el país estaba en sexto lugar con 39.1 puntos, a 25.2 puntos de Chile. Para 2010, subió a 53.7,

sosteniendo el crecimiento hasta 2017 cuando empató con Chile en el primer lugar, quedando en solitario en dicha plaza en 2018, bajando al segundo lugar en 2019.

Por lo tanto, debido al desarrollo institucional temprano, Chile muestra desde antes un buen clima para negocios de concesiones. A su vez, se identifican pocos ajustes o reformas institucionales de las entidades a cargo de las concesiones viales dentro de la estructura del MOB, por lo que tienen mayor tiempo de funcionamiento, Durante cuatro años funcionó el Departamento de Concesiones en la Dirección de Vialidad, luego la Coordinación de Concesiones estuvo 12 años hasta su reemplazo por la DGCOP luego del ingreso a la OCDE, procesos apoyados por el clúster, sin establecer un tutelaje.

En Colombia, las modificaciones institucionales también fueron tres: primero, se creó la Subdirección de Concesiones; después, ésta fue reemplazada por el Instituto Nacional de Concesiones (INCO); y, finalmente, por la ANI. Sin embargo, el proceso fue acompañado por una mayor cantidad de modificaciones de carácter organizacional y normativo, pasando por cuatro generaciones contractuales asociadas a cuatro generaciones de tutela supranacional.

La Tabla 7 resume los *path* de cada caso a modo de contraste. Esta reconstrucción se hace observando lo señalado por Mahoney (2004) respecto a que, para fundar un *path dependence*, deben desarrollarse retornos crecientes y secuencias de autorrefuerzo, ya que, al funcionar una institución, crea confiabilidad, expectativas y el deseo de perpetuarla. Estos retornos se dan cuando eventos iniciales liberan retroalimentaciones que les refuerzan, siendo difíciles de revertir posteriormente.

Tabla 7
 Comparación de los *path dependence* de Chile y Colombia

Chile	Colombia
Etapa: Primera	
Periodo: 1981-1985	
Contexto: Dictadura, cambio constitucional de 1980 y reformas estructurales.	-----
Reformas: primer cuerpo legal de concesiones.	
Influencia supranacional: no se identifica financiamiento para esto sino a nivel estructural.	

(continuación)

Chile	Colombia
<p>Etapa: Segunda Periodo: 1990-1992 Contexto: promoción, y presión para establecer un nuevo modelo de desarrollo; Democracia condicionada, concertación entre partidos para consolidar las reformas estructurales. Reformas: Nueva ley de concesiones y su reglamentación. Creación de institucionalidad. Influencia supranacional: financiamiento, formación, estudios sectoriales, producciones epistémicas, apoyo a nueva institucionalidad y promoción de inversión privada, entre otros. Inversión: 396 MUSD, 2 operaciones.</p>	<p>Etapa: Primera Periodo: 1987-1993 Contexto: promoción del nuevo modelo de desarrollo; nueva constitución y consolidación de las reformas estructurales. Reformas: Reforma y reducción ministerial, nueva institucionalidad, y primera generación de concesiones. Influencia supranacional: financiamiento, tutela, estudios sectoriales, producciones epistémicas, apoyo a nueva institucionalidad y promoción de inversión privada, entre otros. Inversión: 506.3 MUSD, 4 operaciones.</p>
<p>Etapa: Tercera Periodo: 1996 Contexto: promoción de reformas de segunda generación; voluntad del proyecto político. Reformas: Nueva institucionalidad (CCOP) y mejora al marco normativo. Influencia supranacional: financiamiento, desarrollo de proyectos, fomento de estudios, producciones epistémicas, y promoción de inversión privada, entre otros. Inversión: 1977 MUSD, 6 operaciones.</p>	<p>Etapa: Segunda Periodo: 1995-1998 Contexto: promoción de reformas de segunda generación; voluntad del proyecto político. Reformas: Nuevo marco normativo e institucionalidad. Influencia supranacional: financiamiento, fomento de estudios, producciones epistémicas, apoyo a nueva institucionalidad, promoción de inversión privada, entre otros. Comienza PPCI-1, programa de tutela permanente. Inversión: 237 MUSD, 4 operaciones.</p>
<p>-----</p>	<p>Etapa: Tercera Periodo: 2000-2003 Contexto: Acuerdo estructural con el FMI; voluntad del proyecto político. Reformas: Nueva institucionalidad (INCO) y mejora al marco normativo. Segunda y tercera generación de concesiones Influencia supranacional: financiamiento, desarrollo de proyectos, fomento de estudios producciones epistémicas, y promoción de inversión privada, entre otros. Comienza PPCI-2, programa de tutela permanente. Inversión: 6.87 MUSD, 3 operaciones.</p>

(continuación)

Chile	Colombia
<p>Etapa: Cuarta Periodo: 2007-2013 Contexto: voluntad del proyecto político; promoción de las APP a nivel global, desarrollo de indicadores e instituciones globales para ello. Entrada a la OCDE. Reformas: Nueva Ley de Concesiones. Influencia supranacional: financiamiento, fomento de estudios, producciones epistémicas, apoyo a nueva institucionalidad y promoción de inversión privada, entre otros. Inversión: 41.7 MUSD, una operación</p>	<p>Etapa: Cuarta Periodo: 2007-2015 Contexto: Conversaciones para entrar a la OCDE, con reformas orientadas a ello; voluntad del proyecto político. Escenario de paz con la guerrilla. Reformas: Nueva institucionalidad (ANI) y mejora al marco normativo, cambia concepto de Concesiones por APP, ley APP y reglamento. Fortalecimiento a fondos de financiamiento. Cuarta generación de concesiones. Influencia supranacional: financiamiento, desarrollo de proyectos, fomento de estudios, producciones epistémicas, y promoción de inversión privada, entre otros. Se desarrolla PPCI-3 y comienza PAPP. Inversión: 94.74 MUSD, 7 operaciones.</p>
<p>Etapa: Quinta Periodo: 2016-2018 Contexto: nueva institucionalidad y promoción de APP, voluntad del proyecto político. Reformas: Nueva institucionalidad (DGCOP y Fondo) y mejora al marco normativo. Influencia supranacional: financiamiento, tutela, fomento de estudios, producciones epistémicas, apoyo a nueva institucionalidad y lobby, entre otros. Inversión: USD 265 000 en una operación.</p>	<p>Etapa: Quinta Periodo: 2016-2018 Contexto: promoción de APP; voluntad del proyecto político. Reformas: Mejora al marco normativo. Influencia supranacional: financiamiento, tutela, fomento de estudios, producciones epistémicas, apoyo a nueva institucionalidad y lobby, entre otros. Termina PAPP y se otorga nueva tutela para ampliar APP a otros sectores. Inversión: MUSD 715.6, 7 operaciones.</p>

Fuente: elaboración propia.

Las primeras reformas del *path* (o sendero) chileno se concentran luego del cambio constitucional de 1980, junto con algunas operaciones supranacionales, sin poder concluir que hayan tenido relación. La adopción normativa del modelo de concesiones de 1981 corrió por voluntades políticas locales durante la dictadura y las reformas estructurales que hicieron necesarios, u obligatorios, nuevos mecanismos para el suministro y mantenimiento de infraestructura para superar el déficit y sostener el nuevo modelo. Sin embargo, no se puede dejar de considerar el financiamiento de las os, que en palabras de

Toussaint (2004), es mediante lo cual el clúster desarrolla agencias y redes de influencia en los países deudores posteriormente. De esta manera, el *path* recibe retroalimentaciones positivas durante la segunda etapa de reformas entre 1990 y 1992, con la llegada de Patricio Aylwin a la presidencia, momento en que se impulsa el modelo con apoyo y financiamiento de las os.

El fomento de las concesiones en este periodo como nuevo dispositivo legal y financiero para el suministro y mantenimiento de infraestructura, es coherente con la nueva centralidad del sector privado a nivel global, al que se transfiere la responsabilidad de ejecutar y operar proyectos de infraestructura. Las reformas en esta segunda etapa se presentan para reafirmar y profundizar los cambios de la primera, tanto por la influencia supranacional como por la voluntad del proyecto político local, permitiendo crear el primer organismo responsable de la red concesionada. De esta forma, el clúster desarrolla actividades y producciones, promocionando su núcleo de creencias, logrando establecerse como mediadores para el desarrollo al apoyar la mejora vial de un país. La inversión supranacional en esta etapa fue de 396 MUSD. Una tercera etapa en Chile, en 1996, coincide con nuevas pautas del BM sobre reformas de asignación de riesgos y el desarrollo de marcos favorables para la inversión extranjera, donde citan al país como ejemplo en el sector pensiones (Burki y Perry, 1998). Institucionalmente se realizan modificaciones que concuerdan con operaciones del clúster por 197.7 MUSD. La cuarta etapa comienza en 2007, cuando se otorga financiamiento por 41.7 MUSD para fortalecer el MOP coincidente con la publicación de un libro del BM que enseña “cómo hacerlo bien en concesiones” (Guasch, 2005) e incluye modificaciones que culminan con la Ley 20.410 de 2010. Chile ingresó ese año a la OCDE, entidad que con sus recomendaciones intercedió en el país fomentando una nueva institucionalidad. Finalmente, la quinta etapa se condice con la evolución y necesidades del mercado, y con la influencia supranacional que financia y apoya este nuevo desarrollo institucional. Producto de esto se crean instituciones como el Fondo de Infraestructura y la DGCOP, dispositivos que cuentan con el apoyo transversal del clúster, cuyo financiamiento fue de 265 000 USD para una cooperación técnica.

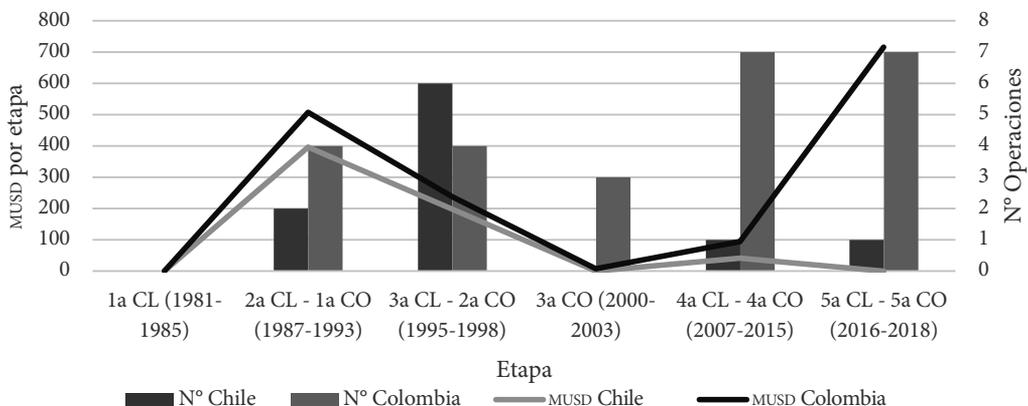
Por su parte, el *path* colombiano (ver Tabla 7) presenta una primera etapa entre 1987 y 1993, similar a la segunda etapa chilena en reformas, escenario geopolítico, intensificación de influencia, operaciones del clúster y la voluntad del proyecto político, permitiendo la intromisión y fomento del marco legal de concesiones. La particularidad del caso es que mientras en Chile se introdujeron dentro de la estructura del MOP, en Colombia se presentan junto a la reestructuración del ministerio como MinTransporte según los lineamientos del clúster, quienes desplegaron cuatro operaciones por 506.3 MUSD en total. Una segunda etapa se desarrolló entre 1995 y 1996, semejante a la tercera etapa chilena, creando una primera institución responsable de las concesiones bajo la tutela o supervisión del clúster. Lo anterior sucede como apoyo a las reformas que permiten nuevos y mejores marcos normativos.

El periodo coincide con cuatro operaciones entre 1996 y 1998 por 237 MUSD, incluyendo la primera etapa del Programa para la Participación Privada en Concesiones de Infraestructura (PPCI), como instancia de tutela continua. La tercera etapa se dio entre 2000 y 2003 con la creación del INCO y la introducción de las concesiones dentro de la estructura institucional del MinTransporte. También, se financia un segundo PPCI y dos operaciones para la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) por 6.87 MUSD. En este periodo se desarrollan la segunda y tercera generaciones de concesiones. La cuarta etapa ocurrió entre 2011 y 2015, incluyendo la Ley 1508 de 2012, considerada por el BID como logro del tercer PPCI (BID, 2014a). La ANI reemplazó al INCO, con lo cual nació la cuarta generación de concesiones, denominadas APP o 4G. Termina el periodo con el financiamiento del Programa de Asociaciones Público-Privadas, o PAPP en 2013, una especie de cuarto PPCI. En total se invirtieron 94.74 MUSD. Este cuarto programa de tutela y para el desarrollo de las 4G da inicio a una quinta etapa desde 2016, con financiamiento por 314.1 MUSD y cooperaciones por 401 MUSD para ampliar las APP a sectores “menos tradicionales”. En total la inversión fue de 715.6 MUSD.

Sintetizando, los *path* de Chile y Colombia tienen comportamientos y características similares en cuanto a las condiciones observadas al momento de las decisiones iniciales que fundan los senderos; también, coinciden en la presencia de organizaciones supranacionales ejerciendo su influencia en los países; la desventura de mecanismos, tanto de los gobiernos como de las OS identificadas, para la consolidación del modelo estudiado; los contextos ideológico-políticos en los cuales convergieron los intereses locales con los privados nacionales e internacionales; y además porque los dos casos concluyen con un marco institucional semejante para lo cual resultó importante la intervención del clúster señalado.

No obstante, los *path* presentan particularidades que los hacen diferir. Según la Tabla 7, la primera etapa del caso chileno se desarrolla en los 80, previo a la intensificación global de la influencia, sin identificarse operaciones directas para ello. Por su parte, la primera etapa colombiana se da iniciando los noventa, coincidiendo con la segunda etapa del caso chileno en cifras y operaciones, pero con mecanismos y eventos diferentes, debido a que en Colombia hubo reformas de mayor envergadura, tanto constitucional como sectorial, debido a la preexistencia del marco legal y de la apertura en Chile. La tercera etapa chilena coincide con la segunda colombiana, siendo relativamente semejantes. La diferencia la marca el comienzo del PPCI-1, programa de tutela permanente en Colombia que no existe en Chile. La tercera etapa colombiana se da por el PPCI-2, lo cual es seguido por la acentuación de la diferencia entre los *path*, cuando coinciden la cuarta y quinta etapas de los casos, en las cuales Chile registra pocas actividades con poca inversión, mientras que en Colombia sucede lo contrario, con el objeto de consolidar el modelo de concesiones, a esta altura APP. El comportamiento de los *path* se puede observar en la Gráfica 2.

Gráfica 2
 Operaciones y montos por etapas para ambos países



Fuente: elaboración propia con base en BID (s.f. a, s.f. b) y BM (s.f. a, s.f. b).

Si consideramos la evolución de ambos países según el Infrascopio, en la cual, de una diferencia evidente en 2009 se llegó a un empate en 2017, con Colombia en el primer lugar al año siguiente, podemos concluir que ambos países presentan el mismo resultado: el uso y desarrollo institucional de concesiones o APP en el país. Sin embargo, si bien podría considerarse que los *paths* son iguales producto de la voluntad política que junto al mismo escenario geopolítico y la influencia supranacional permitieron desarrollar el modelo en cada caso, se demostró que los *path dependence* de Chile y Colombia para el desarrollo de la institucionalidad de concesiones son diferentes.

El *path* chileno comenzó previamente, amparado en la constitución promulgada en dictadura, contexto en que se impuso un nuevo modelo de desarrollo con lo cual condicionaron el proyecto político en un marco de concertación de voluntades políticas restringidas para continuar dicho proyecto. Éste discurre en 36 años, entre 1981 a 2017, en los cuales se viven cinco etapas —una cada siete años en promedio—, con participación importante del clúster al comienzo que tiende a disminuir con el tiempo, tal como se observa en la Gráfica 2.

Por su lado, Colombia comienza su *path* en 1987, cuyo trayecto está marcado por una concertación política e institucional menos consolidada al comienzo, pero según pasan los años tienden a coincidir mientras suceden reformas estructurales con apoyo del clúster en un desarrollo tutelado en 5 etapas durante 30 años —en promedio una cada casi 6 años—, incluyendo el cambio conceptual de concesiones por APP y generaciones de concesiones.

Tabla 8
 Comparación de operaciones del clúster en Chile y Colombia, 1948-2017

Parámetro	Total Chile			Total Colombia		
	Nº	Monto (MUSD)	%	Nº	Monto (MUSD)	%
Operaciones	725	13 336.4	100	1 418	51 676.5	100
Operaciones Sectoriales	42	2 173.2	16.3	75	4 039.8	7.8
Operaciones fomento de APP	11	635.7	4.8	25	1578	3.1

Fuente: elaboración propia con base en BID (s.f. a, s.f. b) y BM (s.f. a, s.f. b).

Se puede señalar que los *path dependence* para la consolidación de las concesiones viales en Chile y Colombia, difieren en cuanto a que el desarrollo temprano en el primer país permitió un mercado sectorial robusto que le ubicó permanentemente en la cima del podio del Infrascopo. Por su parte, los constantes esfuerzos colombianos le llevan a consolidar un mejor ambiente de negocios más recientemente, con una construcción más acelerada en la cual no se puede obviar la influencia supranacional.

Al respecto, y al mismo tiempo en que se desarrollan los *path*, se puede señalar que la influencia es mayor en Colombia que en Chile, con un proceso más intenso, observándose más operaciones, mayores montos, con programas de tutela, o supervisión, y estructuras institucionales desarrolladas como resultado de la intervención del clúster, de lo cual resulta la consolidación del modelo de concesiones viales, con más proyectos y más kilómetros concesionados.

Conclusiones

Ambos países presentan consensos para fomentar el nuevo modelo de desarrollo neoliberal, inmersos en un contexto de reconfiguración geopolítica en la cual se intensificó la influencia supranacional a nivel global, mediante la acción de organizaciones supranacionales (os) como poder desterritorializado para promover y financiar reformas estructurales con una implementación adelantada en Chile al haber sido una especie de caso experimental.

En cuanto a infraestructura vial, Chile y Colombia presentan desarrollos y una evolución institucional diferente, siendo más robusto y cohesionado el primer caso que el segundo, lo cual se refleja en un menor financiamiento y asistencia. Por su parte, las élites del caso colombiano prefirieron continuar bajo la influencia de Estados Unidos, lo cual hizo privilegiar el financiamiento supranacional para el desarrollo de políticas locales. No obstante, a pesar de ciertas coincidencias generales, el caso colombiano es más intenso ya que su *path dependence* (sendero de dependencia) se desarrolla en menos tiempo, con más reformas, más

inversión y más operaciones supranacionales, donde los mecanismos incluyen un programa de tutela por más de 20 años. Incluso, el Infrascopo refleja una evolución más acelerada, por lo que considerar los casos como iguales es desconocer sus *path*.

Como se resaltó, inicialmente las OS financiaron proyectos sin entrometerse más allá de lo atingente a su ejecución. Sin embargo, desde una reinterpretación de su actuar (cfr. Guerquil, 1989), junto a la reconfiguración geopolítica (Stolowicz, 2016), Estados Unidos comenzó a desarrollar agencias de influencia, estableciendo a las OS como financistas y coordinadoras del proceso de desarrollo/subdesarrollo al financiar reformas estructurales, dictar pautas y establecer lineamientos a seguir para lograr esto que llaman “el desarrollo”. La influencia supranacional en el sector de infraestructura vial se identifica en el sostenido financiamiento de políticas y reformas en ambos casos. En este sentido, la influencia supranacional es histórica y por tanto estructural, sobre todo en Colombia, quien ha suscrito varios convenios de financiamiento, condicionando el desarrollo de políticas con el amén de sus élites políticas.

Al respecto, Colombia muestra más operaciones y financiamiento que Chile, donde también se identifica influencia, pero éste último ha presentado un desarrollo institucional más robusto luego de un periodo inicial de influencia, pasando después a una cierta “autonomía”, continuando el *path* con políticas coherentes con las promovidas inicialmente, con apoyo de las OS.

Roth (2017: 35) señala que analizar políticas públicas nace del interés de estudiarlas como producto (*policy*) de la actividad política (*politics*) del quehacer del gobierno (*polity*), para lograr un “buen gobierno”. En este sentido, vale la pena cuestionar lo “público” de las políticas públicas de concesiones, dado que son productos que condensan cuestiones sobre políticas e instituciones desde la elección racional, mercantilizando bienes públicos, donde lo público deja de ser *lo estatal* pasando a ser *lo social*, y lo público no-estatal a ser “lo público-privado” (Puello-Socarrás, 2008: 123).

Si consideramos lo político en las políticas públicas respecto a la conducción de la sociedad desde un escenario indeseado hacia una situación manejable bajo los criterios de un determinado gobierno, se vuelven dispositivos ideológicos no neutrales. Por lo tanto, esta desestatización de lo público crea una gobernanza donde el mercado es estructura y fuerza (Puello-Socarrás, 2018). En este sentido, la asociación de lo público con el Estado y lo privado con el mercado, se reformula en un tercer lugar intermedio, como un “espacio público no-estatal” mediante asociaciones público-privadas donde los privados determinan dicha relación, recodificando las políticas públicas como salida mercantilizada a la producción social y de sujetos sociales.

Las concesiones, o asociaciones público-privadas (APP), como política pública consideran elementos condicionantes de tipo económico, político y social, que en cada caso se enmarcan en contextos forzosamente favorables, como los estudiados en este artículo, donde se subsume el desarrollo al crecimiento económico, supeditando lo político y social a su consecución como proceso inevitable. En específico, para consolidar el modelo de concesiones se adecuaron marcos institucionales acorde a lineamientos de las OS, reconfigurando

organismos a cargo de la infraestructura dando cabida a las concesiones, mientras reducen y especifican responsabilidades estatales sobre la red vial según las pautas del clúster, con la voluntad política local.

Las operaciones condicionadas, la tutela, producciones epistémicas como manuales y libros de buenas prácticas, los discursos, su promoción, la publicación de pautas y agendas, así como el lobby y otros mecanismos de influencia identificados inciden en la conformación de creencias dentro de los subsistemas de infraestructura, estableciendo las concesiones como “*el mecanismo*” para desarrollar obras viales, lo que dificulta cambiar de *path* luego de las decisiones tomadas inicialmente, más aún cuando las retroalimentaciones posteriores consolidaron cambios estructurales cuasi irreversibles en los casos. A su vez, la influencia señalada en el presente artículo se refleja en acciones que condicionan las políticas públicas de infraestructura vial —y las políticas públicas en general— al discurso del desarrollo neoliberal, donde las os financian, condicionan y establecen proyectos, programas y políticas para consolidar “*su globalización*”, apoyando países considerados subdesarrollados.

Así, la consolidación de las concesiones responde a la concertación de intereses del clúster con las voluntades políticas de cada país, como una imposición *top-down* que vulnera soberanías locales, suprimiendo la posibilidad de establecer proyectos políticos alternativos al concesionar vías que llegan a afectar hasta ocho gobiernos consecutivos, según la duración de los contratos, supeditando lo político, cultural, social y económico a sus postulados.

En este sentido, las os se erigen como *metagobiernos* al definir políticas públicas mediante la promoción de sus intereses en los países, mercantilizando bienes públicos paralelo a la reducción parcial del Estado a través de reformas estructurales que también conducen ellas. De esta forma, la política de concesiones viales no corresponde a una política pública ya que no responde al quehacer de un gobierno, sino a intereses privados para dar respuesta a un problema público. Bajo esta influencia identificada, las políticas públicas como producto de la actividad política dentro de un determinado marco institucional son mediadas por esta interacción con privados, por lo cual se avanza hacia un orden socio-político funcional al mercado, totalizante, que garantiza la acumulación capitalista sin poner en peligro su proyecto. Por ello, la gestión neoliberal de los Estados como el chileno y el colombiano privilegian las APP, reforzando su producción presente y reproducciones futuras.

Luego, el Estado se organiza en torno a su papel económico, dando lugar a reformas cuyas formas y contenidos se supeditan al mercado, perdiéndose el rol público de las políticas públicas. Por lo tanto, las políticas de concesiones son políticas de gobierno, no públicas, al mantener *path dependence* que alimentan procesos estables de acumulación de riquezas al abrir nuevos mercados en contextos de reducción estatal parcial para el sostén de otros mercados. Además, producto del condicionamiento e influencia del clúster y las voluntades políticas locales, las concesiones aparecen como el único camino posible para el suministro de infraestructura, ya que, en palabras sencillas, “no quedó otra”.

Sobre el autor

SIMÓN RUBIÑOS CEA es Ingeniero Constructor por la Universidad de Valparaíso y Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Sus líneas de investigación son: políticas de infraestructura vial, desarrollo, paz y territorio, y análisis político. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: (con Sebastián Espinoza) “El Acuerdo de Paz y las vías terciarias en Colombia” (2022) *Bitácora Urbano Territorial*, 32(1); “Repensar las concesiones en Chile” (2021) en Rodrigo Soto y Natalia Díaz, *Entretiempos: Escritos para transformar Chile*. Santiago de Chile: Editorial USACH; “Tensiones Progresistas: Integración, Hidrocarburos y Medio Ambiente” (2020) *Análisis Político*, 33(99).

Referencias bibliográficas

- Arenas, Nelly (1997) “Globalización e identidad latinoamericana” *Revista Nueva Sociedad* (147): 120-131.
- Babb, Sarah y Alexander Kentikelenis (2018) “International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism” en Cahill, Damien; Cooper, Melinda; Konings, Martijn y David Primrose (ed.) *The SAGE Handbook of Neoliberalism*. Thousand Oaks: SAGE Publications, pp. 16-27.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (s.f.a) *Proyectos del BID en Chile* [en línea]. Disponible en: <<https://www.iadb.org/es/projects-search?country=CH§or=&status=&query>> [Consultado en diciembre de 2018].
- BID (s.f.b) *Proyectos del Banco en Colombia* [en línea]. Disponible en: <<https://www.iadb.org/es/projects-search?country=CO§or=&status=&query>> [Consultado en diciembre de 2018].
- BID (2014a) *Perfil De Proyecto. Colombia: Programa De Apoyo A La Participación Privada En Infraestructura CO-L1131* [pdf]. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <<https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/31/IADB-CO-L1131.pdf>> [Consultado en enero de 2019].
- BID (2014b) *Informe de Terminación de Proyecto. PCR. Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura, Tercera Etapa (PPCI-3)* [pdf]. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-108523315-1147>> [Consultado en enero de 2019].
- Banco Mundial (BM) (s.f.a) *Proyectos del Banco en Chile* [en línea]. Disponible en: <http://projects.bancomundial.org/search?lang=es&searchTerm=&countrycode_exact=CL> [Consultado en enero de 2019].

- BM (s.f.b) *Proyectos del Banco en Colombia* [en línea]. Disponible en: <http://projects.bancomundial.org/search?lang=es&searchTerm=&countrycode_exact=CO> [Consultado en diciembre de 2018].
- BM (1985) *Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a proposed loan in an amount equivalent to US\$140.0 Million to the Republic of Chile for a Road Sector Project* [pdf]. Reporte P-4045-CH. Washington D.C. Disponible en: <<http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/369071468011734368/pdf/multi-page.pdf>> [Consultado en febrero de 2019].
- BM (1987) *Staff Appraisal Report. Colombia Second National Highway Sector Project*. Report 6646 CO. Washington D.C.
- BM (1994) *Memorandum and recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a proposed loan in an amount of US\$120 million to the government of the Republic of Chile for a Third Road Sector Project* [pdf]. Washington D.C. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/890751468016224358/pdf/multi0page.pdf>> [Consultado en febrero de 2019].
- BM (1995) *Implementation Completion Report Colombia 'Second National Highways Sector Project (Loan 2829-CO)'* [pdf]. Report 14735. Washington D.C. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/865851468262733335/pdf/multi-page.pdf>> [Consultado en febrero de 2019].
- Beyer, Jürgen (2010) "The Same or Not the Same - On the Variety of Mechanisms of Path Dependence" *International Journal of Social Sciences*, 5(1): 1-11.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) (2018) *Historia de la Ley N° 21.044* [en línea]. Disponible en: <<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7116/>>
- BCN (2019) *Historia de la Ley N° 19.093* [pdf]. Disponible en: <http://historiadelaley.bcn.cl/fileadmin/file_ley/7071/HLD_7071_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf> [Consultado en marzo de 2019].
- Blazevic, Haidy (2008) "Análisis crítico de la política de concesiones viales en Chile: balance y aprendizajes" *Estudios de Casos* (102).
- Burki, Shahid y Guillermo Perry (1998) *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe, Puntos de Vista. Banco Mundial.
- Casanova, Mauricio (2015) *Proyectos de Infraestructura de Transporte y su Relación con el Desarrollo de las Localidades*. Santiago: Universidad de Chile, tesis de magister.
- CPI (2016) "xvii Infraestructura Vial en Chile" en Consejo de Políticas de Infraestructura, *Diálogos del CPI 2014-2016* [pdf]. Santiago, Chile, pp. 54-55. Disponible en: <<https://www.infraestructurapublica.cl/wp-content/uploads/2021/07/cpi-dialogos2014-2016.pdf>> [Consultado en febrero de 2019].

- Daheshpour, Kasra y Siân Herbert (2018) “Infrastructure Project failures in Colombia” *Knowledge, Evidence and Learning for Development K4D Helpdesk Report*. University of Birmingham.
- EIU (s.f.) *Infrascop* [en línea]. Disponible en: <<https://infrascop.eiu.com/#js-data-tool>> [Consultado en marzo de 2019].
- Engel, Eduardo; Fischer, Ronald y Alexander Galetovic (2014) *Economía de las Asociaciones Público-Privadas: una guía básica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Figueroa, Oscar (2013) “Gestión de la infraestructura y de los servicios urbanos: ¿demanda solvente o solvencia territorial?” *Revista EURE*, 39(237): 237-241. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000200011>
- Fuenmayor, Jennifer (2014) “Política pública en América Latina en un contexto neoliberal” *Revista Cinta de Moebio* (50): 39-52.
- Guasch, Luis (2005) *Get it right: Concesiones en infraestructura. Como hacerlo bien*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Haas, Peter (1992) “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination” *International Organization Foundation*, 46(1): 1-35.
- Lanau, Sergi (2017) *The growth returns of infrastructure in Latin America*. IMF Working Paper WP/17/35. Departamento del Hemisferio Occidental, Fondo Monetario Internacional.
- Ley 18.060 (1981) Ley que modifica la Ley 15.840 y deroga el artículo 24 del decreto con fuerza de Ley n° 206, de 1960. Santiago de Chile, Ministerio de Obras Públicas, 11 de noviembre.
- Lichtensztejn, Samuel (2012) “El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sus relaciones con el poder financiero” *Revista Economía UNAM*, 9(25): 14-28.
- Mahoney, James (2004) “Comparative-Historical Methodology” *Annual Review of Sociology* (30): 81-101. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110507>
- Medellín, Pedro (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Cepal, Serie Políticas Sociales.
- Melo, Héctor e Israel Yost (1971) “El financiamiento del Imperio: La Estrategia Multinacional” *Revista de la Universidad Nacional* (9): 17-62.
- Nemiña, Pablo y Juan Larralde (2018) “Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015)” *América Latina en la Historia Económica*, 25(1): 275-313. DOI: <https://dx.doi.org/10.18232/alhe.v25i1.858>
- Puello-Socarrás, José Francisco (2008) *Nueva gramática del neo-liberalismo: itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Puello-Socarrás, José Francisco (2018) “Nuevo neoliberalismo y administración pública. Reinención gubernamental, post-burocracia y nueva gestión pública” en Rodríguez-Rincón,

- Yolanda y José Francisco Puello-Socarrás (comps.) *Vademécum de la Administración Pública*. 1ra ed. Bogotá: Pasto, pp. 99-129.
- Ramírez, Pedro (2008) “Las cuentas del MOP otra vez bajo la lupa” *CIPER Chile* [en línea]. 23 de diciembre. Disponible en: <<https://ciperchile.cl/2008/12/23/las-cuentas-del-mop-otra-vez-bajo-la-lupa/>> [Consultado en febrero de 2019].
- Rincón-Avellaneda, María Patricia (2016) “Ejes de infraestructura vial y dinámicas urbano-regionales. El caso del corredor Bogotá-Bucaramanga, Colombia (1950-2005)” *Sociedad y Economía* (31): 33-70.
- Rojas, Diana (2010) “La Alianza para el Progreso en Colombia” *Revista Análisis Político* (70): 91-124.
- Roth, André Noël (2007) “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico” *Revista Ciencia Política* (3): 6-29.
- Roth, André Noël (2010) “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos” en Roth, André (ed.) *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 17-66.
- Roth, André Noël (2017) *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. 12va ed. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible (2010) “El marco de las coaliciones promotoras” en Sabatier, Paul (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, pp. 203-233.
- Sanfuentes, Mario (1966) *La Cepal y su influencia en el Desarrollo Económico de Latinoamérica*. Santiago: Universidad de Chile, memoria de licenciatura.
- Selowsky, Marcelo (1990) “Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina” *Finanzas y Desarrollo*, 27(2).
- Stolowicz, Beatriz (2016) *El Misterio del Posneoliberalismo*, t. II: *La estrategia para América Latina*, vol. 1 y 2. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos/Ed. Espacio Crítico.
- Tapia, Mónica; Campillo, Beatriz; Cruickshank, Susana y Giovanna Morales (2010) *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*. Ciudad de México: Alternativas y Capacidades A.C.
- Thelen, Kathleen (1999) “Historical Institutionalism in Comparative Politics” *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Thelen, Kathleen y James Mahoney (2015) “Comparative-historical analysis in contemporary political science” en Mahoney, James y Kathleen Thelen (eds.) *Advances in Comparative-Historical Analysis (Strategies for Social Inquiry)*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.002>
- Toussaint, Eric (2004) “El apoyo del Banco Mundial y del FMI a las dictaduras” *CADTM* [en línea]. 22 de agosto. Disponible en: <<https://www.cadtm.org/El-apoyo-del-Banco-Mundial-y-del>> [Consultado en febrero de 2019].

- Vassallo, José Manuel y Rafael Izquierdo (2010) *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*. Caracas: CAF.
- Villamizar, Juan Carlos (2012) *La influencia de la Cepal en Colombia 1948-1970*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, tesis de doctorado.
- Wacquant, Loic (2009) “Coda teórica: un esbozo del Estado neoliberal” en *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa, pp. 407-442.
- Zrari, Sabah (2008) “La política chilena de concesiones viales: ¿mimetismo o singularidad institucional?” *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos* [en línea]. DOI: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.11572>
- Zusman, Perla y Aida Quintar (2001) “Éxodo y ciudadanía global en la construcción del contra-imperio: el papel del inmigrante en la creación de un ‘nuevo lugar’ en ‘el no lugar’, según Antonio Negri y Michael Hardt” *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Scripta Nova*, 7(94) [en línea]. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-7.htm#3> [Consultado en enero de 2019].