

**ESTUDIO DEL “PLAN FRONTERAS PARA LA PROSPERIDAD” EN EL
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER (2010-2013)**

ANA MARIA MEZA RODRIGUEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLITICA

BOGOTÁ D.C., 2015

Estudio del “Plan Fronteras para la Prosperidad” en el Departamento de Norte de Santander
(2010-2013)

Estudio de Caso

Presentado para optar por el título de Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Ana María Meza Rodríguez

Dirigida por:

María Juliana Ruiz Hakspiel

Semestre I, 2015

A todos los que en el transcurso de mi estudio permitieron el desarrollo de este proyecto.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo representa para mí una etapa de aprendizaje que me llevó a realizar sueños, metas y logros. Es a partir de su conclusión que empiezo la etapa de mi vida que tanto me apasiona, poder encontrar una tarea para aportar en el desarrollo social del país.

Hoy agradezco a mis profesores, guías que me retaron a crecer como profesional, a mi familia y amigos que me empujaron a lograr mis metas académicas. Gracias a la institución académica que me llevó a sentir la necesidad de investigar, indagar, analizar y construir y por medio de lo anterior poner mi trabajo al servicio de la comunidad.

Mis mayores sentimientos de gratitud a mi directora de tesis por su influencia, tolerancia y enseñanza.

RESUMEN

El interés de este estudio de caso es examinar la política pública “Plan Fronteras para la Prosperidad en el departamento de Norte de Santander” por medio de la realización de un análisis de política pública enfocado en la fase de la implementación de la misma. Se analiza y explica cómo es implementada la política pública en la sociedad beneficiaria de la misma y se identifican las herramientas dedicadas a cumplir tal fin. Posteriormente se evalúa la pertinencia de las mismas a través de un análisis de actores y una relación costo-efectividad comparada con otras de entidades del gobierno nacional, para así concluir cómo se desarrolló el proceso de implementación del PFP en el mencionado departamento.

Palabras clave:

Política pública, Plan Fronteras para la Prosperidad, implementación, análisis de actores, análisis costo-efectivo.

ABSTRACT

The interest of this study is to examine public policy "Border Plan for Prosperity in the department of Norte de Santander" through an analysis of public policy focused on the phase of the implementation thereof. It analyzes and explains how public policy is implemented in society receiving; dedicated to fulfill this purpose are identified tools. The pertinence is then assessed through a stakeholder analysis and cost-effectiveness compared with other entities of the national government relationship, thus conclude how the process of implementation of PFP was developed in that department.

Key words:

Public policy, Border Plan for Prosperity, implementation, actor analysis, cost-effectiveness analysis.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PLAN FRONTERAS PARA LA PROSPERIDAD	13
1.1. Plan Fronteras para la Prosperidad	13
1.2. Concepto político-administrativo de frontera	16
1.3. Integración fronteriza	18
1.4. Desempeño fronterizo de Norte de Santander	18
1.5. Naturaleza de las políticas públicas	23
1.6. El carácter dinámico de la formulación de políticas públicas	26
2. IDENTIFICACIÓN DE HERRAMIENTAS UTILIZADAS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PFP EN NORTE DE SANTANDER	28
2.1. Elementos para un modelo general de estructuración de las políticas públicas	28
2.2. Políticas públicas de desarrollo económico territorial en Colombia	31

2.3. Mapeo de políticas públicas y el Plan de Fronteras para la Prosperidad	33
2.4. Mesas de trabajo	37
3. PERTINENCIA DE LAS HERRAMIENTAS UTILIZADAS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN	39
3.1 Análisis de actores	39
3.2. Matriz IPI (InterésPosición Incidencia)	53
3.3. Análisis costo-efectivo	56
4. CONCLUSIONES Y HALLAZGOS	61
BIBLIOGRAFÍA	66
ANEXOS	69

LISTA DE GRAFICOS Y TABLAS

		Pág
Gráfico 1.	Descomposición de los campos de estructuración.	29
Gráfico 2.	Modelo de Estructuración de las Políticas Públicas.	30
Grafico 3.	Esquema implementación PFP.	38
Gráfico 4.	Matriz IPI (Interés-Posición-Incidencia)	54
Tabla 1.	Gestores del deporte para la convivencia y paz (Toledo).	42
Tabla 2.	Estudios, diseño e implementación sistema solar resguardo indígena Catalaura, comunidad Barí Karikachaboquira (Tibú.)	45
Tabla 3.	Desarrollo sinfónico a través de la música, Batuta (Villa del Rosario).	47
Tabla 4.	Propuesta para la atención en seguridad alimentaria a la población focalizada en el municipio de Tibú.	49
Tabla 5.	Computadores para educar (Bochalema.)	51

Tabla 6.	Implementar los servicios de Telemedicina para IPSs públicas de las zonas de frontera (Bochalema).	52
Tabla 7.	Relación costo-efectividad proyectos del Ministerio de Relaciones Exteriores vs proyectos del Departamento para la Prosperidad Social	60

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Entrevista. Carolina Lasso, asesora sector deporte del PFP sobre el proyecto gestores de deporte para la prosperidad en el municipio de Tibú.
- Anexo 2. Entrevista. Adriana Correa, asesora del PFP de cultura sobre el proyecto desarrollo sinfónico a través de la música, Batuta (Villa del Rosario).
- Anexo 3. Entrevista. Adriana Correa, asesora del PFP de educación sobre el proyecto computadores para educar (Bochalema).
- Anexo 4. Entrevista. Javier Cuaical, asesor del PFP de desarrollo económico sobre el proyecto propuesta para la atención de seguridad alimentaria a la población focalizada en el municipio de Tibú.
- Anexo 5. Entrevista. Daniella Gómez, asesora del PFP de energía sobre el proyecto de paneles solares en el municipio de Tibú en el resguardo indígena Catalaura.
- Anexo 6. Documento. Plan Fronteras para la Prosperidad (2011).
- Anexo 7. Experiencia Exitosa PFP Telemedicina (2013).

INTRODUCCIÓN

La importancia de estudiar la implementación del Plan Fronteras para la Prosperidad en el departamento de Norte de Santander se encuentra justificada en dos razones: la primera, está relacionada con el ambiente en el que se desarrolla esta política pública, pues al ser implementada en esta región de frontera se observa cómo, bajo situaciones que afectan directamente el desarrollo económico y social de las personas asentadas en esta zona, existe la posibilidad de implementar herramientas y tomar acciones que enmarcadas en una política pública mitiguen las consecuencias negativas de dicha realidad social y por el contrario, propendan por mejorarla.

La segunda razón es que este tipo de política pública ofrece la posibilidad de ser observada como un proceso integral donde los momentos previamente mencionados de la política pública se muestran hasta la implementación y permite la observación sobre la transversalidad de otros momentos de la política pública se manifiestan en ella o inciden en la forma en la que es realizada la implementación. Adicionalmente, como un problema que compete directamente a la Ciencia Política y a la Administración Pública, este tipo de análisis posibilita ver cómo el enfoque incrementalista de las políticas públicas es puesto en marcha en proyectos gubernamentales que pasaban más allá de la teoría, al plano de lo físico y se manifiestan como parte de la solución a algunas problemáticas determinadas en el entorno fronterizo.

Metodológicamente, el estudio de la implementación de la política pública se hizo en el marco de un estudio de caso, el cual se desarrolló a través de un análisis mixto que contó con herramientas de análisis y recolección de datos de tipo cualitativo y cuantitativo. Dentro de las herramientas cualitativas se usó el análisis de actores, la entrevista semiestructurada, que servirá para completar la última herramienta de este tipo y una matriz IPI (incidencia, posición e interés). En cuanto a herramientas cuantitativas se realizó una relación costo efectividad, la cual permite comparar las políticas cuantificando sus efectos totales.

Estos elementos llevan a un cuestionamiento, ¿cómo se ha implementado el Plan Fronteras para la Prosperidad en el departamento de Norte de Santander?, el cuál se desarrollará dándole alcance a los siguientes objetivos:

La respuesta a cómo se desarrolló el proceso de implementación de la política pública mostró que en el marco de la ejecución de los proyectos del Plan Fronteras para la Prosperidad estudiados la política pública se desarrolló por medio de la utilización de herramientas generales y específicas, las cuales resultaron pertinentes con base en el objetivo general del PFP y las necesidades de la comunidad. Estas herramientas correspondieron al enfoque de la ciencia política de la gestión pública y del buen gobierno a la luz del enfoque incrementalista de la Ciencia Política.

Durante la evaluación de la pertinencia de las herramientas en el periodo de implementación se evidenció que dependiendo de la clase de proyecto y de actores involucrados la interdependencia en los márgenes de actuación de los agentes tuvo un efecto positivo ya que por medio del uso de instrumentos específicos para la ejecución del proyecto y acercamiento a la comunidad se logró la ejecución del proyecto y una buena implementación del mismo gracias a las herramientas elegidas.

De la misma manera, en materia de implementabilidad de los proyectos, se concluyó por medio del análisis costo-efectivo que de acuerdo al tipo de proyecto siempre va a existir un método mas efectivo de implementación y financiación, en este caso se demostró que los proyectos que contaron con financiación de tipo mixto tenían una relación costo-efectiva mayor.

1. ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

PLAN FRONTERAS PARA LA PROSPERIDAD

1.1. Plan Fronteras para la Prosperidad

Las fronteras colombianas son territorios con dinámicas que difieren de aquellas que ocurren en el resto del país en ámbitos socioeconómicos, a causa de factores como la localización geográfica y la falta de presencia institucional que se evidencia por parte del Gobierno Nacional y en algunos casos de los gobiernos regionales. Por tal motivo, en el artículo 337 de la Constitución Política de Colombia de 1991¹, se dispuso que para las Zonas de Frontera se podrían establecer normas especiales en materias socioeconómicas tendientes a promover su desarrollo. Entre otras cosas, porque los territorios fronterizos se ven afectados por la presencia de grupos armados al margen de la ley, el narcotráfico, el desplazamiento forzado, el comercio ilegal de bienes y servicios. Adicionalmente, se hace necesario incentivar dinámicas que promuevan el desarrollo del territorio fronterizo.

Aunado a lo anterior, el gobierno colombiano ha reconocido la importancia geográfica de dichos territorios y las necesidades de las poblaciones que los habitan, se ha tratado de mitigar la situación que se refiere al conflicto, delincuencia y pobreza de los habitantes de frontera a través de mecanismos legales que propendan por garantizar el bienestar socioeconómico de las poblaciones allí asentadas. Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue creado en el año 2010 con el objetivo de impulsar el desarrollo social y económico en las zonas de frontera y su integración con los países vecinos, focalizándose en nueve sectores, como el desarrollo económico, gobernabilidad, salud, educación, cultura, deporte, agua y saneamiento básico, energía y medio ambiente, en los 13 departamentos de frontera, 77 municipios y 12 corregimientos. Para ilustrar esta realidad, el Plan Fronteras para la Prosperidad ofrece los siguientes datos:

Actualmente 13 departamentos, 77 municipios y 12 corregimientos colombianos componen las fronteras, los cuales cuentan con una población cercana al 10% (3.9

¹ La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

millones) del total de los colombianos, porcentaje del cual el 94.5% se concentra en las fronteras con Venezuela y Ecuador (2.759.000 y 969.000 respectivamente), el 69% habita zonas urbanas y un 21.6% pertenece a algún grupo étnico (indígenas, raizales, y/o afrocolombianos) (Plan Fronteras para la Prosperidad, 2011, pág. 5).

Históricamente, el proceso para garantizar la igualdad en el tratamiento de las zonas de frontera empezó con la expedición del Decreto 3448 de 1983 donde “se otorgaron facultades especiales al gobierno para establecer instrumentos para el manejo de la política de fronteras” (Lizarazo y De Lombaerde, pág. 210). De tal modo, dicho decreto estableció un estatuto especial para las zonas fronterizas y dispuso que se otorgaran estímulos e incentivos para su desarrollo.

Después de diez años, La Ley 7 de 1991 volvió a otorgar facultades extraordinarias al gobierno nacional para modificar el estatuto de fronteras, sin embargo, este no fue modificado (Lizarazo y De Lombaerde, pág.211). Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el tema de las zonas de frontera fue elevado a rango constitucional. Lo anterior se evidencia en la inclusión de la temática mediante la formulación del artículo 289, en el que establece:

Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Además de la posibilidad que se les otorgó desde ese momento a las entidades territoriales para adelantar gestiones en materia de cooperación e integración fronteriza, el artículo 337 de la Constitución de 1991 “dio autoridad al legislador para expedir normas especiales en materias económicas y sociales para las zonas de frontera con el fin de promover su desarrollo”. De ahí que el gobierno induce a la incorporación de nuevos contenidos estratégicos que relevan la promoción de estrategias socioeconómicas dentro de cada región fronteriza.

Durante el año siguiente y con la intención de continuar promoviendo la actividad de reglamentación sobre las zonas de frontera, se expidió el Decreto 612 de 1992, “por medio del cual se dictan normas sobre zonas de frontera”, con la aparición en el panorama jurídico, se dio paso a la creación de comités de carácter regional en materia de comercio, para las zonas de frontera. En 1995 se emitió la Ley 191, la cual tenía por objeto dictar disposiciones sobre zonas de frontera, que incide en la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las zonas de frontera,

especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera.

Esta ley merece especial mención, ya que por medio de ésta se definieron las características de las zonas fronterizas y se incluyó como un instrumento de política de desarrollo en materia de procesos de integración y cooperación, desarrollo económico, derechos humanos, educación, medio ambiente, entre otros. Adicionalmente, dicha norma también otorgó a los gobiernos locales (alcaldes y gobernadores con previa autorización de concejos municipales y asambleas gubernamentales) la posibilidad de suscribir convenios con su contraparte en los países vecinos.

Por último, con la expedición del Decreto 569 de 2001 se materializó el último esfuerzo para regular la situación de las zonas de frontera y sus capacidades legales. Con este decreto se creó la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo:

La cual tiene por objeto la coordinación y orientación superior del manejo y ejecución de la política de fronteras en todos aquellos aspectos que se relacionen con la promoción del desarrollo de las zonas de frontera y de su integración con los países vecinos en materias económica, social, normativa, cultural, ambiental, científica y de infraestructura, que atienda a las peculiares circunstancias que presentan dichas zonas (Decreto 569, 2001)

En todo caso el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP) busca mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan (Plan Fronteras para la Prosperidad, 2011). El desarrollo en las zonas de frontera fortalece la integración y garantiza la integridad territorial y la seguridad de la Nación, a través de una política de Estado, que viene siendo desarrollada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno de Colombia.

De acuerdo con lo anterior, y a partir de lo señalado en la Constitución de 1991, se lograron identificar los principales propósitos del Estado nacional como la consolidación territorial y la integración en el sistema de los Estados, la diferenciación entre la política, la economía, las fuerzas militares, el control de los medios de coerción, la pacificación interna, la centralización y la expansión de la administración. Un indicativo de que el Estado se relaciona con las expectativas de los habitantes se observa en que los principios y normas constitucionales y legales se concentran

mediante una serie de actos y ejercicios desarrollados por agentes administrativos que representan y encarnan el Estado en los departamentos y municipios.

Con la implementación del PFP en los territorios fronterizos colombianos se materializa la necesidad del gobierno de promover “líneas de acción específicas, mecanismos y esquemas de incentivos fronterizos” (Plan Fronteras para la Prosperidad, 2011, pág. 6) y de ésta manera mitigar la situación de exclusión social que sufren los habitantes de fronteras que se encuentran ubicados en los departamentos colindantes con la fronteras de Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador.

1.2. Concepto político-administrativo de frontera

La frontera se puede entender como límite (límite fronterizo), y como espacio (zona fronteriza); de acuerdo con las dinámicas, se delimitará una forma de acción particular. Por otro lado, la zona fronteriza es un espacio desprovisto de límites definidos que involucra territorios de dos o más países, pues está sujeta a una reconfiguración permanente, en función de dinámicas sociales que no obedecen a decisiones estatales, por lo que:

[...] las zonas fronterizas han surgido en virtud de procesos históricos previos, simultáneos o posteriores a la fijación de límites territoriales entre las naciones. Aunque la definición de límites internacionales trató de separar inicialmente los espacios y las poblaciones de frontera, en muchos casos la interacción espontánea entre unos y otras continuó, dando lugar a una permanente deconstrucción y reconstrucción geográfica y humana (Ramírez 2008, pág. 138).

Esta noción hace que las zonas fronterizas constituyan las áreas en las cuales su desenvolvimiento se encuentra vinculado con las correspondientes zonas vecinas y determinados espacios de las provincias fronterizas. Lo importante de las zonas fronterizas es la realidad económica y social que visita en la región, buscando un factor paralelo a su realidad socio-económico para el mejoramiento de calidad de vida de la población además de la orientación de las actividades económicas presentes en dichos espacios.

Ahora bien, “es necesario tener en cuenta que el desarrollo de las regiones fronterizas no es sino un caso especial del desarrollo regional” (Boisier, 2003, pág. 32). Es por ello, que el desarrollo fronterizo debe dar a conocer las iniciativas de acuerdo con las leyes, planes y programas que en general se manejan en la política de cada

nación en el tema del desarrollo fronterizo puesto que éste es un requisito indispensable para que la integración fronteriza tenga posibilidades de llevarse a cabo con conceptos amplios de justicia, de esta manera pueden cumplirse las tareas en forma conjunta.

El Centro de Estudio de Fronteras e Integración afirma que es importante que la existencia de estos flujos binacionales sean explicados debido a la conjugación de factores como: el contexto histórico de esta dinámica que obedece a una realidad anterior a la fijación política de los límites nacionales, como la existencia de una identidad cultural de frontera¹, y el hecho de que ésta constituye un espacio de convergencia entre las economías binacionales, generando movimientos que buscan aprovechar las ventajas generadas por cada una de estas economías (Blanco, 2008). Economías que deben ser congruentes con la realidad que prima dentro de la comunidad.

Para Ángel María Casas el desarrollo fronterizo, la integración y la cooperación fronteriza son componentes esenciales de la vigencia de una relación entre grupos humanos próximos geográficamente pero pertenecientes a dos Estados, a continuación señala:

El desarrollo fronterizo se concreta con un marco de normas y documentos (leyes, planes, estrategias, programas, proyectos) que definen una política nacional de desarrollo fronterizo, en cuya ejecución se despliegan iniciativas públicas y privadas en los campos de la infraestructura social y económica, en la dotación de servicios básicos, en la promoción de actividades productivas y en el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y regional, todo ello bajo criterios de sostenibilidad. Por tanto, es el proceso de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, que conduce iniciativas nacionales y responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo. (Casas, 2005, pág. 42)

Ante todo, es de destacar que lograr un determinado grado de desarrollo fronterizo es necesario para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito, constituyendo iniciativas conjuntas que los Estados conviene adoptar y de mutuo acuerdo, en sus zonas de frontera contigua, a su vez, los Estados promueven individualmente en esas mismas zonas contribuyendo a su mejor o más pronta obtención.

1.3. Integración fronteriza

La integración fronteriza tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos de la relación bilateral en su conjunto, pues es el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos. De manera que, implica la puesta en vigencia de uno o varios acuerdos orientados a la desregulación de los desplazamientos de personas, bienes y medios de transporte en zonas pre-establecidas; la utilización conjunta o compartida de servicios públicos en el campo social (salud, educación); la complementación de los servicios de telecomunicaciones, de suministro de energía eléctrica, entre otros.

Lo importante de esta materia es que la integración fronteriza contribuye a eliminar el carácter espontáneo sentando las bases de una integración fronteriza formal, orgánica, con objetivos, metas y estrategias mutuamente convenidos por los dos países involucrados.

El conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país (fronteras no activas), mediante la ejecución de acciones y proyectos en temas tales como evaluación de recursos naturales, protección de los ecosistemas compartidos, medidas de seguridad y confianza mutua, asistencia a las comunidades nativas, entre otros.

En definitiva, se puede inferir que desarrollo fronterizo, la integración fronteriza y la cooperación fronteriza son procesos afines y con distintas estrategias que procuran el desarrollo integral, sostenible, de los territorios de frontera, abriendo opciones para la dinámica incorporación de estos espacios en los procesos de desarrollo nacional, de cooperación bilateral y de integración económica de los países.

1.4. Desempeño fronterizo del departamento de Norte de Santander

En el departamento de Norte de Santander se vienen promoviendo propuestas de desarrollo agenciadas desde el sector público y privado, por lo que resulta pertinente la realización de un análisis de las políticas públicas en el ámbito social y económico presentes en el departamento fronterizo de Norte de Santander, específicamente en los

municipios de Toledo, El Carmen, Pamplona, Chinácota, Tibú, Ragonvalia, Ocaña, Villa del Rosario, Los patios y Cúcuta, por ser los que se ubican en la frontera Colombo-Venezolana.

A partir de una línea imaginaria desde Arauca (Arauca), a lo largo del piedemonte de la cordillera Oriental, hasta Puerto Asís (Putumayo), hay más de la mitad de Colombia, pues se trata de territorios sin otra vía de comunicación que la aérea y el control y la presencia del Estado son mínimos. Si bien regiones urbanas y con un activo comercio fronterizo como Maicao (La Guajira), Cúcuta (Norte de Santander) o Ipiales (Nariño) introducen diferencias importantes, una inmensa parte de las fronteras está en esas regiones remotas con escasa comunicación. De igual forma, se encuentran el sur del Pacífico y las poblaciones en ambos océanos fronterizas con Panamá. Por otra parte, en la Amazonía a lo largo de la frontera con Brasil y Perú, la Orinoquia, los Santanderes y La Guajira, son estrechamente dependientes del combustible venezolano, lo cual no sólo genera formas de vida que bordean la ilegalidad sino que hace extremadamente vulnerables a esos departamentos de las oscilaciones políticos y económicos de Venezuela.

De igual forma, se encuentran 410.000 indígenas de los casi 800.000 indígenas viven en las fronteras allí están 74 de las 90 etnias y 334 de los 638 nuevos resguardos del país (Sierra, 2003). Ciertamente, aunque son solo el 5,8% de la población de los departamentos fronterizos, los indígenas ocupan casi la mitad de su superficie por lo que son el grupo humano más desvalido para hacer frente a los fenómenos que la modernidad armada colombiana les ha puesto enfrente, pese a que desde la Constitución de 1991, se les reconocen derechos y, bajo la ley 715 del 2002, se les entrega un pequeño porcentaje de las transferencias nacionales, su situación es de un abandono casi completo.

Nada de esto es una novedad, como tampoco lo es, que esta situación casi nunca haya preocupado al Estado, el cual ha dejado tradicionalmente la ocupación de las fronteras en manos de procesos de colonización espontánea, que han llevado avanzadillas aisladas de la civilización a esos lugares, al ritmo de las bonanzas de la quinua, el caucho, las pieles y la madera; o, desde hace unos 20 años, de la colonización armada organizada de la coca.

De lo anteriormente descrito, se puede afirmar que las cinco fronteras terrestres del país son jóvenes puesto que los tratados que las delimitan fueron firmados entre 1907 (Brasil) y 1941 (Venezuela) y que durante décadas fueron un estricto asunto de soberanía para el Estado colombiano, sin que eso se reflejara en una preocupación por llegar hasta allí.

Es importante destacar que los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander conviven con las marcas que ha dejado la violencia. En el departamento hay evidencia de la presencia de BACRIM (Bandas Criminales), de grupos insurgentes, de cultivos ilícitos y señales de desplazamiento a causa de la violencia. Adicional a las problemáticas relacionadas con la violencia, el departamento presenta altos índices de concentración de la tierra, es un territorio en el cual la cifra de producción y reservas de hidrocarburos es significativamente alta respecto del promedio nacional y en el cual se presentan dinámicas de contrabando (especialmente de combustible).

Las bandas criminales que se asientan en la zona son Los Paisas, Los Rastrojos y Los Urabeños (estos últimos han logrado absorber a gran parte de Las Águilas Negras en ésta región) (Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, 2012), por otra parte los grupos insurgentes que hacen presencia en el territorio son las FARC-EP, quienes cuentan con dos frentes, dos columnas móviles, dos compañías móviles y una unidad, por otra parte, el ELN posee cinco frentes rurales, uno urbano y una compañía, mientras que el EPL presenta un solo frente en la zona (Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, 2012). Dado que el desplazamiento forzado también hace parte de las problemáticas que presentan relación con la violencia, es importante resaltar la presencia de Norte de Santander en la lista de aquellos departamentos que tuvieron un alto nivel de personas expulsadas durante el periodo 2010-2011 por el accionar de los grupos posteriores de desmovilización o BACRIM, la cifra fue de 706 personas desplazadas (Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia, 2013, pág. 20.).

En lo que hace referencia al tema de la tierra en el departamento, desde cualquier óptica en que se le observe, éste presenta una gran problemática a nivel social y económico, situación que se encuentra directamente relacionada con la aparición y mantenimiento de cultivos ilícitos. En el año 2011 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito identificó 3.490 hectáreas sembradas de coca, cifra que para

el año 2012 aumentó un 29 %, lo equivalente a 1.026 hectáreas y de acuerdo a lo afirmado por cultivadores de la zona en entrevistas, en aquellos lugares de la geografía colombiana donde existen límites con Venezuela, marcados por el río del mismo nombre, los sembradíos arrojan cuatro cosechas anuales, lo que sitúa a la zona como la sexta en productividad en el país (Duarte & Castañeda, 2013). Además, en esta zona se localizan, de acuerdo al mapa de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) realizado en septiembre de 2013, cinco zonas de explotación, seis de exploración y seis áreas disponibles a la oferta pública de hidrocarburos, lo que la posiciona como una zona apetecida para el establecimiento de operaciones de las diferentes multinacionales, hecho que a futuro puede tener repercusiones de tipo social, económico y ambiental.

Paralelo a las otras situaciones anteriormente mencionadas sobre el departamento de Norte de Santander, se encuentra la cuestión de la población indígena y afrodescendiente, quienes tienen presencia a través de un porcentaje del 0.6% y del 0.8%, respectivamente (DANE, 2005) y se estima que la población que actualmente se encuentra en los seis resguardos indígenas que abarca el departamento para el 2011 alcanzó la cifra de 4.865 personas (DANE, 2005). En coherencia con los principios plasmados en la Constitución Política de 1991, que hacen referencia a Colombia como una república pluralista que debe proteger la riqueza cultural, estas poblaciones deben ser protegidas y sus necesidades deben ser atendidas desde una óptica diferencial (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

En lo que compete al ámbito binacional (Colombia-Venezuela), el departamento hace parte de la denominada frontera Táchira-Norte de Santander. Durante los años ochenta y noventa se iniciaron esfuerzos encaminados a afianzar la integración fronteriza en el ámbito económico, en éste periodo se conformaron asambleas regionales fronterizas como espacio de cooperación (Ramírez, 2008, pág.139), que más adelante, para el año de 2002 desembocaron en la propuesta por parte del Parlamento Andino de crear una ZIF (Zona de Integración Fronteriza) que incluyera a los departamentos de Norte de Santander y Santander en Colombia y a los Estados de Táchira y Mérida en Venezuela (Ramírez, 2008). La propuesta no obtuvo los resultados esperados y actualmente todavía se espera que se defina el futuro de dicha zona en términos de integración, sin embargo, lo anterior requiere de un arduo trabajo por parte

de los dos gobiernos nacionales, que es considerado como difícil de realizar a causa de las diferencias políticas entre los dos países.

Las relaciones bilaterales con Venezuela se han visto afectadas en la última década, mostrando que las fricciones diplomáticas que sucedieron durante este periodo fueron provocadas por las decisiones políticas de cada uno de sus líderes. Uno de los hechos de mayor trascendencia política y mediática que tuvo injerencia en el deterioro de las relaciones diplomáticas durante el año 2008, fue la muerte de Raúl Reyes, el segundo al mando de las FARC en territorio ecuatoriano. Este hecho suscitó críticas y represalias por parte del presidente de Ecuador, Rafael Correa, quien afirmó que su soberanía se había violado y que no iba a permitir la presencia de grupos insurgentes en su territorio.

La anterior posición fue apoyada por el ex presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, quién afirmó que no iba a permitir que Colombia se convirtiera en el Israel de Suramérica y mandó a desplazar tropas a la frontera con Colombia y ordenó al Ministro de Exteriores de ese momento, Nicolás Maduro, cerrar la embajada de Venezuela en Bogotá en muestra de su apoyo al gobierno ecuatoriano. Esta situación provocó que se fracturaran las relaciones diplomáticas y el inicio de una crisis económica en Venezuela que afectó mayoritariamente a los habitantes de la frontera Táchira-Norte de Santander.

Este episodio no es el único que tiene componentes propios de la realidad colombiana, como lo son los grupos insurgentes, que genera afectaciones en las relaciones bilaterales, ya que de acuerdo con cifras de la Policía Nacional, parte del combustible que es trasladado por los pimpineros² a través de la frontera es para la utilización de las Bacrim en sus laboratorios de procesamiento de coca (El Nuevo Siglo, 2013).

Finalmente, las problemáticas anteriormente mencionadas (aquellas que se encuentran relacionadas directamente con la violencia, el territorio y la tierra, los grupos étnicos y las de naturaleza bilateral) representan un escenario ideal que contribuye a la observación del enfoque diferenciado y la pertinencia de las herramientas de implementación utilizadas por el PFP en aras del cumplimiento de su objetivo general.

² Nombre que se le atribuye a quienes se dedican al oficio de traficar gasolina de contrabando.

1.5. Naturaleza de las Políticas Públicas

Las políticas públicas consisten en reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Por tanto, las políticas públicas también evidencian el grado de control que efectivamente tiene el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Considerando lo anterior, es importante señalar que para la aplicación de políticas públicas se requieren recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr penetrar al aparato gubernamental, erigiéndose como una guía de sus operaciones, y luego se extiende hacia la sociedad. Resulta claro, que las políticas son el dispositivo de gobierno que pone en marcha la maquinaria gubernativa.

Es evidente que la función gubernativa determina de manera crucial la estructuración de las políticas públicas, por lo que no sólo a través de ellas las políticas adquieren sentido y contenido, sino que tiene el doble carácter simbólico e integrador mediante el cual se cumple la tarea de gobernar a la sociedad y al Estado. En este sentido, Aguilar (1995, citado en Medellín, 2004), sostiene que el carácter simbólico surge de la invocación que por sí misma hace la función gubernativa a un orden existente de poder que se distribuye entre las distintas unidades del Estado para cumplir con un fin específico.

Cómo los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, puesto que la estructuración de las políticas públicas está determinada por la manera particular como los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados, por el tipo de instancias y mecanismos comunicacionales que rigen las relaciones entre gobernante y gobernados; y por el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno (Bobbio, 1996, pág. 50).

Por tal razón, las políticas públicas, en su condición institucional, no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En todo caso, las políticas

públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado en su relación con las estructuras políticas.

Las definiciones sobre lo que es una política pública han ido cambiando con el tiempo. Por ejemplo, en 1971 Lasswell en la década de los setenta incluyó el concepto dentro de lo que el denominaría el campo de estudio de las *Policy Sciences* o Ciencias de Políticas, las cuales abarcan otro concepto, el del *Policy Analysis*. Este fue definido como un instrumento para la valoración de la acción pública, mientras que el concepto de *Politics* fue conceptualizado como el proceso por el cual la sociedad determina quién obtiene qué, cuándo lo obtiene y cómo lo obtiene³ Este fue definido como un instrumento para la valoración de la acción pública, mientras que el concepto de *Politics* fue conceptualizado como el proceso por el cual la sociedad determina quién obtiene qué, cuándo lo obtiene y cómo lo obtiene⁴ (Lasswell, 1971, citado por Birkland, 2011, pág.6).

Posteriormente, en la década de los noventa surgió una definición que expresaba que una política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny & Thoening, 1992, pág. 89); cómo es posible observar en este caso, el término “política” viene acompañado del complemento pública, es decir, el concepto ya es expresado y trabajado en su completitud, a diferencia de la primera definición, en la cual solo se ofrecía el significado de la palabra *Politics*. Durante esa misma década también se publicaron definiciones mucho más amplias y generales como la de Thomas Dye (1995) que menciona que la política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer⁵

Durante los primeros años de la primera década del actual siglo, en Colombia André Noël Roth (2002) mencionó que una política pública es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002).

³ Traducción libre del autor.

⁴ Traducción libre del autor.

⁵ Traducción libre del autor.

De igual forma, en la misma década nació otra definición que proponía una nueva determinación del concepto política pública, de acuerdo con las deficiencias encontradas en otras definiciones en materia de generalidad o especificidad. Esta definición, de Velásquez (2009), afirma que

La política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos adelantando por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009, pág.151).

En síntesis, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación en su relación con la sociedad civil puesto que las sociedades se vuelven cada vez más complejas y sectorizadas requiriendo buscar formas de articulación ante las actuaciones de las instituciones públicas y las de éstas con las diversas formas de organización que adquiere el colectivo, justifica la importancia creciente de la gestión social en tanto son una manera de resolver los problemas de coherencia en las sociedades. Además, en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan.

La estructuración de políticas públicas busca una mayor capacidad explicativa del proceso de producción y despliegue de la gestión social. Al respecto, Bernstein (1993, pág. 102) sostiene que la estructuración de las políticas públicas propone explicar el proceso mediante el cual un gobernante busca ordenar las partes de una manera tal que sus ideas o intenciones se proyecten como formas, relaciones y significados de gobierno, por su equipo de gobierno y por los gobernados.

De ahí que la estructuración de políticas esté sometida a un proceso permanente de selección, jerarquización y apropiación de las formas, relaciones y significados de gobierno. Por ello se describen tres dimensiones distintas, pero estrechamente interrelacionadas la dimensión extra-gubernamental; la dimensión inter-gubernamental y la dimensión intra-gubernamental, lo cual se produce y reproduce como un proceso simultáneo y de permanente realimentación. Por otra parte, la estructuración de las políticas públicas comprende:

Discursos, decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, que en su confrontación permiten un juego, un cambio de posición, modificaciones de funciones que pueden ser

ellas muy diferentes; y cuya función es la de responder a una urgencia de modo que adquiriera una posición estratégica dominante” (Landi 1981, pág. 176).

De manera que, la estructuración de políticas permite la retroalimentación en cuanto a necesidades, falencias y deficiencias, debido a que la su propósito es alcanzar su priorización en la agenda de gobierno, el enunciado y su traducción en operaciones específicas, lo cual se repite una y otra vez, sobre sí mismo y en relación con los demás niveles de gobierno y los agentes extragubernamentales.

1.6. El carácter dinámico de la formulación de políticas públicas

Los posicionamientos, estrategias y tácticas de los actores en la confrontación socio-económica, están regidas por principios de cambio y principios de conservación, puesto que la estructuración de las políticas es el producto del proceso político donde emergen los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias), imponiendo un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. Por ello, los fenómenos sociales demuestran cómo todos los procesos de selección, jerarquización y apropiación la confrontación que se produce entre principios de cambio y principios de conservación, pues estos son los que fundamentan y explican los componentes de los contextos (Maturana 1995, pág. 310).

De esta forma, el nuevo contexto demuestra que los principios de cambio o de conservación que regulan los campos en que se desenvuelven los individuos establecen los límites de lo que puede y no puede entrar en el contexto-resultado. En la formulación de las políticas cada avance de la política se produce por cada nuevo contexto que se genera, modificando el ámbito o entorno de los actores implicados, la percepción que estos puedan tener y sus conductas sociales; tomar una decisión poniendo en marcha una política en la medida en que los diferentes actores van a modificar probablemente sus conductas en función de esta decisión.

Por tanto, hay que subrayar que dentro de la descomposición de los campos de re contextualización de las políticas, se encuentra el área en donde se produce la formación de las políticas, comprendiendo un conjunto de procesos sucesivos en los que se produce la traducción de las intencionalidades de gobierno en enunciados de política pública. Seguidamente, está el campo en donde se producen los trazados de la política,

el cual intuye un conjunto de traducciones sucesivas de los enunciados de política en acciones territoriales de gobierno.

En este aspecto, desde el punto de vista de la formación de las políticas, Meny y Thoenig, (1992), señala que la re contextualización surge en el momento mismo en que el gobernante declara su intención de gobierno en una dirección determinada, pues los elementos estructurales permiten integrar la acción de gobierno a procesos que trascienden lo inmediato. Asimismo, evalúa los distintos escenarios viables ajustando los intereses, objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas gubernativas en juego.

De igual forma, los procesos de recontextualización emergen en el momento en que los enunciados de política deben traducirse en una priorización de operaciones institucionales, buscando imponer un orden determinado a la acción de los agentes operadores y las agencias de operación responsables de la ejecución de las políticas, a su vez, ajustan los intereses, objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas administrativas en juego. Por lo que, el trazado se cierra con el despliegue territorial que sintetiza los ajustes y establece el conjunto de axiomas y prácticas que rige la acción institucional.

2. IDENTIFICACIÓN DE HERRAMIENTAS UTILIZADAS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PFP EN NORTE DE SANTANDER

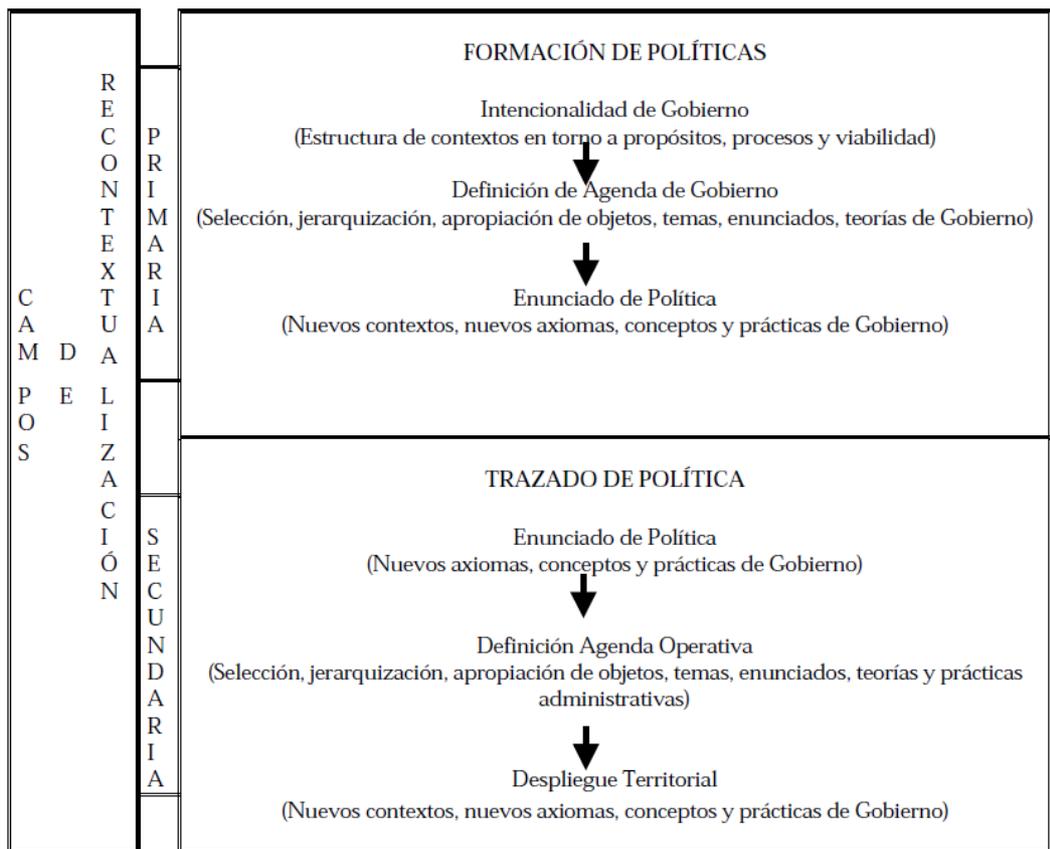
2.1. Elementos para un modelo general de estructuración de las políticas públicas

En los momentos de producción y reproducción de las políticas públicas se desatan y desenvuelven tensiones y conflictos, puesto que el proceso secuencial que sigue la estructuración de las políticas públicas se trata del carácter orgánico y articulador de las políticas públicas como instrumento privilegiado de la acción de gobierno. En esencia, Medellín (2004) afirma que las tensiones y conflictos inherentes a todo proceso de estructuración de las políticas públicas, emergen como elementos clave para asegurar la producción y reproducción de las políticas públicas y el poder que realmente estas pueden conferir a los gobiernos para mantener o alterar el orden existente.

Ciertamente, se trata de un proceso complejo de mutuas determinaciones en el que la intensidad de las tensiones y conflictos determina los márgenes de maniobra que tienen los gobernantes para hacer valer una apuesta política. De igual forma, las políticas públicas permiten ordenar y movilizar un conjunto determinado de recursos (técnicos, humanos, financieros) atenuando unas tensiones y conflictos o activando otros que le permitan al gobernante mejorar sus márgenes de maniobra, imponiendo su proyecto político como el proyecto de todos los ciudadanos.

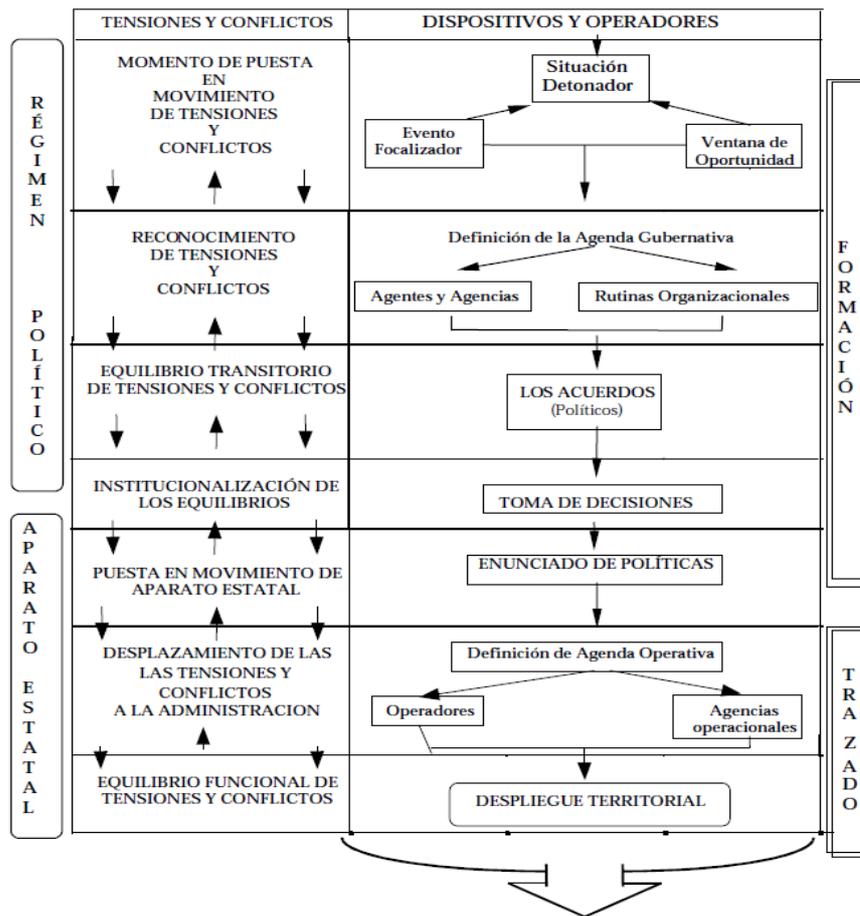
En el Gráfico 1 señala la descomposición de los campos de re contextualización de las políticas y muestra la manera cómo la estructuración de las políticas comprende dos grandes campos de operación. En primer lugar se encuentra el campo en donde se produce la formación de las políticas. De igual forma, comprende un conjunto de procesos sucesivos en los que se produce la traducción de las intencionalidades de gobierno en enunciados de política pública. En segundo lugar está el campo en donde se producen los trazados de la política que comprende un conjunto de traducciones sucesivas de los enunciados de política en acciones territoriales de gobierno.

Gráfico 1. Descomposición de los campos de estructuración de las políticas públicas



Fuente: (Medellín, 2004)

Gráfico 2. Modelo de Estructuración de las Políticas Públicas



Fuente: (Medellín, 2004).

Por tanto, el modelo se desarrolla en función de la doble interacción entre la intensidad de las tensiones y conflictos y el manejo de los dispositivos y operadores. Además, desde la perspectiva de los momentos de producción y reproducción de las políticas, Medellín (2004), señala que el modelo se descompone en los siguientes momentos:

- El momento de la puesta en movimiento de las tensiones y conflictos que marca el inicio del proceso de estructuración de políticas públicas, puesto que implica la puesta en movimiento de las tensiones y conflictos de la sociedad. De igual forma, se trata de un momento en el que los asuntos socialmente relevantes adquieren un status que lo hace trascender hasta forzar su inscripción en el conjunto de preocupaciones y expectativas públicas.
- El momento del reconocimiento de las tensiones y conflictos, en el que los agentes y agencias en escena exponen la particularidad y potencia de sus intereses,

frente a los intereses contrarios, y la intensidad de las tensiones y conflictos varía según la naturaleza y alcance de los conflictos.

- El momento de búsqueda de equilibrios (transitorios) de las tensiones y conflictos, es el momento en que la situación de equilibrio transitorio lograda, exige ser institucionalizada, por lo que las pautas que dan fundamento al equilibrio deben ser conocidas, aceptadas y practicadas, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso.
- La puesta en marcha del aparato Estatal, el momento en que los intereses e intencionalidades, para mantenerse en equilibrio, por lo que deben traducirse en hechos reales y concretos, donde la incorporación de las técnicas e instrumentos permitan traducir los intereses, las fuerzas, las tensiones y los conflictos, en objetivos, metas y resultados específicos.
- El momento del desplazamiento de las tensiones y conflictos de los terrenos políticos a los terrenos administrativos. La puesta en movimiento del aparato estatal no es neutra, puesto que los funcionarios no están ajenos a las tensiones y conflictos desatados desde el momento de la apuesta electoral.
- Momento del equilibrio funcional de las tensiones y conflictos. Es el momento del restablecimiento del equilibrio transitorio de tensiones y conflictos, pero ahora en el plano funcional de las organizaciones públicas, imponiéndose como condición de supervivencia un arreglo entre las partes.

2.2. Políticas públicas de desarrollo económico territorial en Colombia

Para Moncayo (2002) las políticas de desarrollo económico territorial en Colombia han seguido un rumbo trazado por la evolución de las ideas sobre el tema, por lo que el tránsito de políticas territoriales activas debe comprenderse con relación a la evolución de las ideas sobre la dinámica y organización territorial y el papel que le compete al estado en el desarrollo económico en la última etapa de la globalización. Por tanto, es bien conocido que las políticas territoriales activas se centraron en la reducción de las disparidades territoriales, atribuidas al carácter concentrador y excluyente del capitalismo dependiente o a la industrialización por sustitución de importaciones.

En este mismo orden de ideas, estas políticas se sustentaron en un enfoque que concebía el desarrollo económico como un proceso polarizado, desigual o dependiente, puesto que:

La generación de externalidades en las ciudades y regiones de la periferia al reorientarse la inversión pública en infraestructura y adoptarse otras medidas de tipo administrativo (localización de empresas públicas, fomento de las regiones de frontera y zonas francas, incentivos para la desconcentración de inversión extranjera) se consideraron como incentivos potentes y adecuados para modificar el patrón de localización de la inversión privada que favorecía la concentración (Kirat y Sierra 1998, pág. 91).

De allí que, una estrategia de creación de nuevos polos o centros de crecimiento y el fomento de ciudades intermedias por el gobierno compensaría los efectos negativos de la polarización como un resultado de la operación del mercado y de la dependencia económica. Puesto que en el marco de una globalización creciente de los mercados y la intensificación de la competencia internacional, emergiendo ideas ortodoxas sobre el desarrollo basadas en el argumento de los precios correctos y de las distorsiones en los mercados, los sesgos anti exportadores y la discriminación de las regiones periféricas debidas la intervención del estado.

Para observar esta realidad, Nijkamp y Poot (1998) afirman que las políticas públicas tienen como propósito principal elevar el nivel y la calidad de los factores, contribuyendo así con la superación de las condiciones adversas en las sociedades más atrasadas. En efecto, además de poseer un carácter sectorial, las políticas públicas no tienen un carácter particular territorial o de nivel de gobierno, por lo que existen dos enfoques sobre geografía económica, lo cual ayudará a comprender estos planteamientos.

El primero de los enfoques según Gallup et al (2003) plantea que las condiciones físicas, además de la localización de los países y regiones respecto a los mercados, inciden en el desarrollo económico y en las disparidades espaciales. Es evidente que varios son los canales a través de los cuales tales condiciones se transmiten positiva o negativamente en la productividad de los países y regiones: distancia a los mercados; ubicación respecto a los trópicos por la incidencia que pudieran tener en el capital humano; densidad demográfica en las zonas rurales, entre otros.

El segundo enfoque para Venables (2005), guarda relación con la dinámica y la configuración espacial, examinando los procesos de dispersión de las actividades

económicas como un resultado de las decisiones de las empresas y de la población en relación con la existencia de rendimientos crecientes y costos de transporte. Significando de esta manera que la localización de las firmas, el desarrollo de mercados urbanos de bienes y factores y la configuración de regiones, ciudades y agrupaciones empresariales pueden explicarse por la interacción de tales elementos conduciendo al desencadenamiento de fuerzas centrípetas o centrífugas tanto en la economía mundial como en las regiones al interior de los países.

En consecuencia, los rendimientos crecientes que se generan por la existencia de economías de escala en la producción de bienes de consumo conjuntamente con una caída de los costos de transporte, inciden para que las firmas prefieran aglomerarse en las regiones de mayor desarrollo industrial abasteciendo desde allí los mercados. De ahí que, la mayor demanda induce la aglomeración de la producción de insumos (proveedores), lo que se traduce en más demanda de trabajo y, por ende, bienes de consumo, pues se produce un círculo virtuoso de crecimiento o de causación circular debido a externalidades pecuniarias por encadenamientos de las relaciones que establece una firma con proveedores y mercados laborales.

2.3. Mapeo de políticas públicas y el Plan Fronteras para la Prosperidad

A la luz de la definición de política pública anteriormente expuesta ofrecida por Velásquez (2009) , se desea enmarcar la realización del estudio del Plan Fronteras para la Prosperidad en Norte de Santander, observándolo como una política pública que fue formulada por el Ministerio de Relaciones Exteriores e implementada por éste con la colaboración de terceros. Esta definición ofrece la posibilidad de realizar un análisis minucioso de la implementación del PFP en el mencionado departamento porque tiene en cuenta aspectos que otras definiciones no abarcan y que se manifiestan como parte fundamental de la política pública, como el proceso de toma de decisiones, los instrumentos utilizados para su formulación e implementación y la naturaleza y diversidad de actores involucrados y por último, el entorno en el que ella se desarrolla.

Las políticas públicas pueden ser de diferentes tipos. Siguiendo a Velásquez (2009), se pueden tipificar como virtuosas, deplorables, de orden municipal, de orden nacional, económicas, sociales, de Estado, o de gobierno (Velásquez, 2009, pág.157),

sin que necesariamente una categoría excluya a la otra. En este caso, la política pública que se pretende analizar podría entrar en la categoría de tipo social, de gobierno y de orden nacional.

Mientras que Velásquez (2009) ofrece la anterior tipología, Roth (2002) afirma que las políticas públicas, en su mayoría, se clasifican de acuerdo a la tipología creada por Lowi (1974). En esta clasificación se distinguen cuatro tipos de políticas con base en el cruce de dos variables indicativas de acuerdo al tipo de coerción que esta ejerce, es decir, la “que se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados *versus* coerción que se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados” y “la coerción indirecta o lejana *versus* coerción directa o inmediata con la cual opera la política pública” (Roth, 2002 pág. 43).

De acuerdo con la relación que manifieste una política pública fundamentada en la anterior relación de análisis, podría ser de tipo distributivo, constitutivo o de infraestructura, reglamentaria o redistributiva (Roth, 2002 pág. 44). Sin embargo, esta no es la única manera de establecer tipologías ya que se cuenta con diferentes criterios de análisis para tipificarlas como las “características de integración o fragmentación del sistema de decisión y de las estructuras de la demanda; o a partir de los métodos de conducción política, de los métodos de gestión administrativa” (Roth, 2002 pág. 44).

De manera que, el proceso de la política pública puede contener diferentes fases o momentos, de acuerdo con la perspectiva que este sea abordado. Este proceso hace parte de lo que Roth (2002) llama el *policy cycle*, que se conforma por cinco fases que se consideran una secuencia lógica y consecutiva. Sin embargo, es necesario acotar que no siempre se manifiesta como una secuencia lógica ya que por la naturaleza cambiante de las políticas públicas y por la incertidumbre del entorno, en ocasiones, dos o más momentos de la política pública se desarrollan de forma paralela y muchos otros momentos de ella también actúan de forma transversal en todo el proceso, de forma que es posible advertir un proceso en cual ésta puede ser observada de forma integral por la manera en que se produce la interacción de los momentos de esta.

En esencia, en esta ocasión se ofrece una idea general de los momentos o fases de la política pública de acuerdo al pensamiento de Roth (2002), únicamente con la intención de mencionar cuales son estos momentos, pero no compartiendo la idea general de que son fases o momentos independientes que no se encuentran relacionados

de manera transversal en algunos momentos del proceso. Por lo que, las etapas mencionadas por el autor son la identificación del problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación (Roth, 2002 pág. 50).

Desde la perspectiva de Eugene Bardach (1998), el proceso de éstas consta de ocho pasos, que si bien el autor afirma que no siempre tienen un orden consecutivo, los enuncia de la siguiente manera: obtención de la información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, toma de decisiones, contar la historia. En efecto, es posible observar que el proceso de la política pública así tenga unos momentos predeterminados, el orden de estos puede alterarse según el caso y necesidad y manifestarse en su desarrollo la aparición de momentos que resulten ser transversales en la política pública.

Es claro que al diseñar y formular una política pública es quien la diseña y la formula, el que determina el uso de uno o varios instrumentos para su implementación, permitiendo dar una idea de cómo se ha entendido la problemática y que acciones se deben tomar para mitigarla, corregirla o cambiarla. Es éste el momento de la política pública en que se ha decidido centrar el estudio del Plan Fronteras para la Prosperidad en el Departamento de Norte de Santander, entendiendo por *implementación* “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos” (Mény, Thoening, 1992 citado por Roth, 2002, pág. 109).

La implementación cuenta con diferentes enfoques que sirven de modelo de desarrollo de la misma. De acuerdo a Roth (2002) el primero es el enfoque clásico de la administración racional, en el cual la administración es un “sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa estricta y uniformemente las reglas y los objetivos” (Roth, 2002, pág. 109). Este enfoque se caracteriza por tener un control administrativo perfecto, un tiempo limitado y recursos limitados.

El segundo, es el enfoque del buen gobierno, que se caracteriza por tener un “marco amplio de propuestas teóricas y prácticas” (Roth, 2002, pág. 109) para alcanzar los objetivos trazados. Por tanto, este enfoque está más inclinado hacia la interacción entre el sector privado y público para el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, entendiendo como una herramienta útil los mecanismos de gobierno

basados en recursos no tradicionales, la interdependencia del poder entre el Estado y los privados y las redes autónomas de actores. Por último, el tercer enfoque es el de la gestión pública, el cual se encuentra encaminado a evaluar los diferentes grados de implementabilidad de la política, durante ese enfoque se debe contar con un entorno favorable y apoyo político y social.

Es en el segundo y tercer enfoque donde se pretende centrar la atención a largo del estudio del PFP en el departamento de Norte de Santander, ya que el buen gobierno hace referencia al

[...] conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él, [...] reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos [...], identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva y se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas (Stoker, 1997, pág. 3)

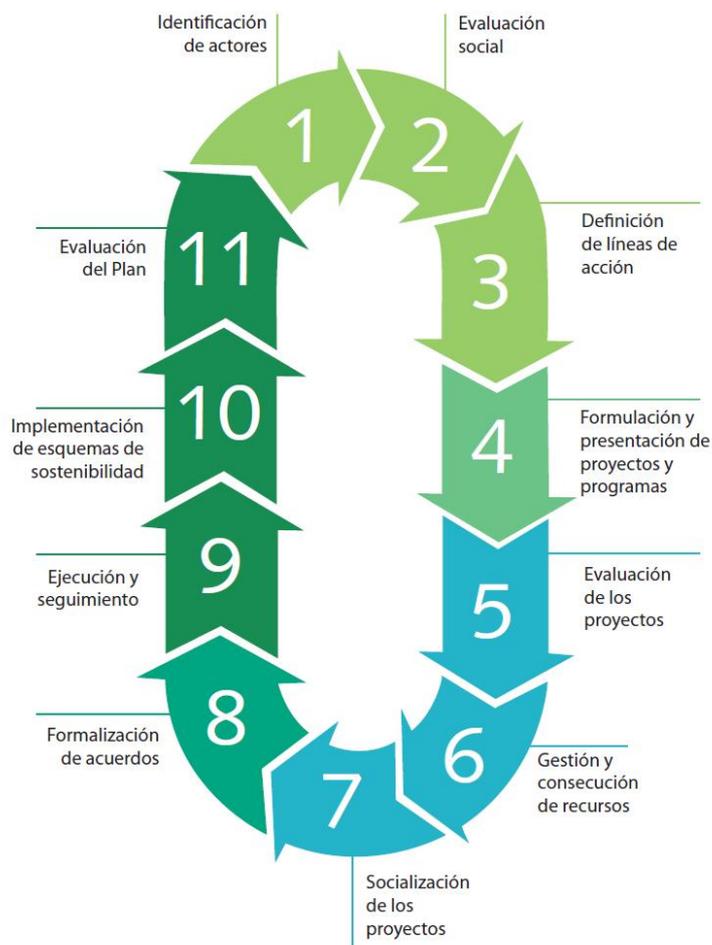
Para el diseño e implementación de las políticas públicas la Ciencia Política maneja diversos enfoques, dentro de ellos se encuentra el *incrementalista*, por lo que este modelo supone una alta interacción durante la actividad política en el cual los analistas ofrecen cantidades de respuestas, propuestas y alternativas adicionales a las ya existentes, motivo por el cual las decisiones no comienzan desde cero, sino que por el contrario, se incrementan unas a las otras. El anterior modelo permite que la toma de decisiones tenga en cuenta a los actores ya involucrados en el proceso político, es flexible ante el cambio y propende por el aprendizaje de experiencias exitosas como no exitosas, es un modelo multidimensional que al trabajar con diferentes instituciones y actores permite la multidisciplinariedad en los Análisis de Políticas Públicas (APP) y la diversidad de perspectivas ante los entornos y las soluciones.

Con la diversidad cultural, social y étnica que posee Colombia en cada de sus fronteras, es necesario la utilización de herramientas que sirvan para comprender cada realidad social como única, ya que a pesar de ser zonas de frontera y afrontar problemáticas similares, cada una tiene componentes inherentes a ella misma como el étnico, el ambiental, el social y el económico, que de acuerdo al DNP (Departamento Nacional de Planeación) deben ser analizados desde una perspectiva única y diferencial en la cual el desarrollo de las políticas públicas se encuentre directamente relacionado con los factores determinantes de la identidad de la población y el territorio (DNP, 2012).

2.4. Mesas de trabajo

La heterogeneidad que se representa en las fronteras permite el desarrollo de sub mesas de trabajo que se realizan a partir de las diferentes características geográficas, étnicas y políticas de las subregiones, estas se decidían a crear un proceso claro dentro de la realización de los proyectos, que integrarían a los actores que se permiten enfrentar a las problemáticas a resolver. A través de la implementación de la política pública se tiene en cuenta la diferencia que existe entre cada región, desarrollándose herramientas adecuadas en las mesas de trabajo.

Gráfico 3. Esquema implementación PFP



Fuente: (Documento PFP, 2011)

A través de este esquema se mide la necesidad de una presencia política desarrollada por problemáticas sociales que se definen desde actores invitados que encuentran el proceso de la decadencia política como cuestión de alerta para mejorar las relaciones y aumentar el desarrollo social dentro de las mismas necesidades comunitarias.

Después de realizarse el mapeo de las problemáticas se permite realizar esquemas que desarrollen los proyectos y su ejecución particular dentro de lo que es requerido para la comunidad.

3. PERTINENCIA DE LAS HERRAMIENTAS UTILIZADAS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN

La metodología a utilizar durante el estudio de la implementación del PFP en el departamento de Norte de Santander es de tipo mixto. La primera parte es de tipo cualitativo, pues busca realizar un análisis de actores que se desglosa en dos momentos: en el primero, por medio del análisis de seis proyectos realizados en la zona y de entrevistas semi-estructuradas realizadas a algunos actores involucrados y de testimonios de beneficiarios se caracterizará el grupo de actores, su rol en el proyecto, la relación predominante y la jerarquización de poder. Durante el segundo momento, gracias a la información recogida en el primero, se elaborará una matriz que permitirá ver la incidencia, la posición y el interés de los agentes involucrados.

La segunda parte de la metodología es de tipo cuantitativo. Se expondrá en un análisis costo-efectivo en el cual se medirá el grado de implementabilidad de la política pública del Ministerio de Relaciones Exteriores comparado con otro análisis costo-efectivo de proyectos de otra entidad del Estado, el Departamento de Prosperidad Social y se ofrecerán conclusiones y recomendaciones. Con lo anterior se podrá ver de que forma resulta mejor implementar este tipo de proyectos que provienen de iniciativas estatales pero que son ejecutados por medio de operadores, es decir, si la implementación resulta mas efectiva en una alianza público- público, público-privado, o público-organización sin fines de lucro.

3.1. Análisis de actores

Para la construcción del análisis de actores se recurrió al estudio de seis proyectos que se implementaron en la frontera del departamento de Norte de Santander, específicamente en los municipios de Toledo, Villa del Rosario, Tibú y Bochalema. La caracterización de los actores involucrados se hizo por medio de atributos como el grupo de actores sociales, el tipo de actor específico, su rol en el proyecto, la relación predominante en el ambiente y la jerarquización de poder.

Este proceso se expone a partir de un sistema aplicado al esquema social en el cual los grupos de actores se subdividen en:

- Instituciones públicas, conformadas por las entidades de gobiernos locales y/o centrales.
 - Instituciones privadas, conformadas por empresas privadas que puedan contribuir y/o participar en el proyecto.
 - Organizaciones sin fines de lucro, conformadas por las Organizaciones No Gubernamentales principalmente.
 - Organizaciones sociales, aquellas conformadas por diferentes grupos de interés.
- (Pozo Solis, 2007, pag 6)

De manera posterior, se catalogará qué tipo de actor es con el nombre y tipo de la entidad, seguido de la identificación de su rol en el proyecto, el cual podrá ser de promotor y formulador, ejecutor, socio, beneficiario o beneficiario indirecto. Durante el análisis social se aplicarán los elementos que llevan a consolidar la base por la cual se hace énfasis en el tipo de actores que se requieren para realizar las propuestas y qué nivel de participación obtendrán; este paso se da a través de una lluvia de ideas donde se consideran los puntos clave para hacer la definición de actores. Estos agentes tienen un orden específico y además se crean a partir de una necesidad de vinculación ante el programa, proyecto o investigación. Adicionalmente se encuentran destinados a cumplir funciones y papeles fundamentales en el desarrollo de las propuestas.

Considerando estos protagonistas dentro de la política pública Plan Fronteras para la Prosperidad, se hace un estudio de la influencia que ejercen en la sociedad, siendo esta la más importante para combatir las falencias que se presentan dentro de los conflictos y problemáticas de la sociedad, esta influencia determinará si en la jerarquización de poder el actor cuenta con un nivel alto, medio o bajo de poder. Será alto, cuando el agente tenga la posibilidad de influir en las acciones y decisiones del ambiente, de manera tal que se haga o ejecute lo que él plantea y le sea atribuida la autoría. La gradación será media si su nivel de influencia le permite proponer acciones, ejecutarlas pero su autoría no le es reconocida en el ambiente. Y será bajo cuando el actor proponga acciones, pero no le sea permitido ejecutarlas y o su autoría no le sea reconocida.

Por otro lado, también se observa el tipo de relación predominante en el ambiente respecto a la implementación, es decir, si el entorno, entendiéndose este como el contexto en el que se ejecuta la política pública, se encuentra indiferente, a favor o en

contra. Es decir, si la comunidad se encuentra de acuerdo y permite la ejecución del proyecto la relación predominante será a favor, si por el contrario la comunidad se encuentra en desacuerdo y no permite la ejecución de acciones la relación predominante será en contra, o podrá ser indiferente cuando dentro de la comunidad se ejecuten acciones que no generan reacción de favorabilidad o desfavorabilidad permitiendo su ejecución, sin que la comunidad se encuentre involucrada.

El análisis de actores relacionado al Plan Fronteras para la Prosperidad se elabora a partir de dos fuentes principales (1) entrevistas a asesores del Ministerio de Relaciones Exteriores encargados de supervisar los contratos de los seis proyectos analizados (Ver anexos para conocer preguntas realizadas) (2) e información relacionada en algunas de las experiencias exitosas del PFP, las cuales fueron realizadas con base en información dada por los beneficiarios y diferentes participantes de los proyectos (Ver anexo 8).

Los retos que se trazan desde las necesidades de las comunidades son vistos por la perspectiva de los operadores y beneficiarios, con la ejecución de los proyectos, las metodologías de seguimiento y sostenibilidad de estos y en consecuencia con la satisfacción lograda de los beneficiarios a través de tasas de satisfacción, evaluaciones y/o entrevistas. En primera instancia se contextualiza cada proyecto por medio de su objeto y vocación utilizando la información general sobre este, las entrevistas semiestructuradas y testimonios de los diferentes actores involucrados dentro del proceso de implementación, tal y como los operadores y beneficiarios, para que de manera posterior, estos datos obtenidos colaboren con la elaboración de la matriz IPI mencionada durante el desarrollo metodológico. Por último, se realizará una descripción del estado de implementación de cada uno de los proyectos, en los que se hará mención de las herramientas utilizadas en un nivel general y en un nivel específico y cómo fueron utilizadas.

A continuación se expone el análisis de actores desglosado en los proyectos implementados a estudiar.

Gestores del deporte para la convivencia y paz (Toledo)

El programa gestores del deporte hace parte de los proyectos del Plan Fronteras para la Prosperidad, es operado por Coldeportes con el patrocinio del Ministerio de

Relaciones Exteriores con contrapartida del Grupo Internacional de Paz. El proyecto tiene por objeto ofrecer formación deportiva a niños y jóvenes en edad escolar para lograr una buena utilización de su tiempo libre, fomentando de esta manera el crecimiento en valores y alejándolos de las dinámicas que afectan a la zona como la violencia y el reclutamiento infantil para grupos armados al margen de la ley, generando en los beneficiarios sentimientos de afianzamiento territorial. Entrevista realizada a Lasso, C. (2014, 11 de noviembre). Asesora sector deporte, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá.

En la tabla 1. se muestra el rol de cada actor durante su participación en el proyecto, adicionalmente se determina que la relación predominante, qué es aquella que permea el ambiente en el que se desarrolla la política pública. En la entrevista realizada a la asesora encargada del sector de deporte dentro del PFP, Carolina Lasso, afirmó que el proyecto se desarrolló por iniciativa de la comunidad, por la exposición que presentaban los niños y adolescentes del municipio a la problemática del consumo de drogas y de violencia asociada a la vinculación a pandillas y grupos armados al margen de la ley. De la necesidad de paliar la anterior situación surgió la aceptación en el entorno durante el desarrollo del proyecto y parte sustancial del ambiente de favorabilidad se debió a los resultados evidenciados en lo jóvenes beneficiarios, que según Lasso(2014) eran formados por un gestor deportivo territorial que además de la formación física, impartía una fuerte formación en valores. De lo anterior se sigue que la relación predominante en el entorno era de favorabilidad para el desarrollo del proyecto.

De la misma forma se observa que los actores que tienen mas poder dentro de este esquema social, son Coldeportes, operador del proyecto, los beneficiarios y los allegados de los beneficiarios.

Tabla 1. Gestores del deporte para la convivencia y paz (Toledo)

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	ROL EN EL PROYECTO	RELACIÓN PREDOMINANTE EN EL ENTORNO	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
1. Entidad Estatal 2. Entidad estatal 3. Entidad sin ánimo de lucro 4. Organizaciones sociales	1. Coldeportes 2. Ministerio de Relaciones Exteriores 3. Grupo internacional de paz 4. Beneficiarios 5. Allegados de beneficiarios	1. Ejecutor 2. Promotor y formulador 3. Socio financiador 4. Recepción de programa gestores del deporte para la convivencia y paz 5. Recepción de beneficio indirecto	A favor	1. Alto 2. Medio 3. Medio 4. Alto 5. Alto

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Pozo Solis, 2007)

Estudios, diseño e implementación sistema solar resguardo indígena Catalaura, comunidad Barí Karikachaboquira (Tibú)

Este proyecto se desarrolló en el municipio de Tibú en el resguardo indígena Barí Karikachaboquira. La motivación principal de implementar este proyecto se debe a “la necesidad de priorizar la infraestructura social, especialmente centros educativos, centros de salud y comedores comunitarios” de los municipios a intervenir. Entrevista realizada a Gómez, D. (2014, 15 de octubre). Asesora sector energía, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá. Esta priorización nació tanto del pedido de la comunidad indígena Barí que habita el resguardo, como del PFP en línea con los objetivos del gobierno nacional de hacer presencia en las zonas de frontera del país.

Este municipio no contaba con interconexiones eléctricas que permitieran el acceso de los habitantes del resguardo a energía para sus actividades cotidianas.

Como punto de partida, antes de la firma del convenio para la ejecución del proyecto se hicieron “visitas de campo por parte del operador, socializaciones antes y después de la implementación, capacitaciones en el manejo de los sistemas implementados” (Gómez, 2014) entre otras actividades, aunque, de acuerdo a lo dicho por Gómez (2014) en la entrevista el proyecto pudo haber tenido mayor alcance y haber involucrado más a la comunidad; sin embargo, las herramientas utilizadas durante la ejecución resultaron pertinentes porque la iniciativa nació desde la comunidad, lo que permitió un seguimineto continuo y oportuno.

Los actores involucrados en el desarrollo de esta iniciativa fueron el operador, Electroviachada, quien tenía como motivación “continuar adquiriendo experiencia en este tipo de conexiones eléctricas”(Gómez, 2014), el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE) y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otra parte están los beneficiarios, quienes son receptores del beneficio directo de la implementación del proyecto y servicio.

De acuerdo a lo citado por Gómez (2014) se hubiera podido dar un mayor alcance por medio de la energización de la casa de huéspedes y otro tipo de infraestructuras con las que cuenta la comunidad, no obstante, el alcance que se le dio al proyecto fue el estipulado en el objetivo, de haber contado con un presupuesto mayor probablemente se hubiera contado con más satisfacción entre los beneficiarios, sin embargo en la realización del análisis se puede apreciar que la relación predominante en el entorno es a favor del proyecto y su ejecución a pesar de la reacción de los beneficiarios, posterior a la implemetación del mismo. Del panorama descrito por Gómez (2014) se observa que el grado de poder de los actores es siempre alto, excepto en el caso del Ministerio, quién tiene un grado de influencia de nivel medio.

Este proyecto se financió de manera conjunta entre el Ministerio y el IPSE, realizando antes de su implementación y de manera transversal un estudio minucioso de las necesidades de la comunidad por medio de un estudio de campo que después de construido se socializó directamente con la población beneficiaria.

Aunque en algún momento se encontró como deficiencia la poca presencia y participación de la comunidad, el reclamo no se alcanzó a desarrollar, no obstante el Ministerio por medio de su socio y operador hizo presencia al cumplir el objetivo de aumentar las conexiones eléctricas.

Tabla 2. Estudios, diseño e implementación sistema solar resguardo indígena Catalaura, comunidad Barí Karikachaboquira (Tibú).

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	ROL EN EL PROYECTO	RELACION PREDOMINANTE EN EL ENTORNO	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
1. Entidad estatal 2. Entidad estatal 3. Organizaciones sociales	1. Instituto de planificación y promoción de soluciones energéticas (IPSE) 2. Ministerio de Relaciones Exteriores 3. Electrochada 4. Beneficiarios	1. Promotor 2. Promotor y formulador 3. Ejecutor 4. Recepción de servicio de energía	A favor	1. Alto 2. Medio 3. Alto 4. Alto 5. Alto

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Pozo Solis, 2007)

Desarrollo sinfónico a través de la música, Batuta (Villa del Rosario)

El poder transformador de la música es la premisa que tiene la Fundación Batuta como operador de este proyecto para ejercer su programa de formación musical y llevarlo a las comunidades más afectadas por determinadas problemáticas que pueden ser atacadas por medio de esta vía. Este es el caso del municipio de Villa del Rosario, donde el PFP decidió implementar este proyecto, para ofrecer vía la formación orquestal, la posibilidad de un camino de vida enfocado hacia la música, la buena utilización del tiempo libre y la formación en valores de niños, niñas, y adolescentes.

Las herramientas utilizadas fueron, además de las jurídicas como el convenio, la experiencia de la metodología del operador, en la cual la Fundación Batuta les transmite a los beneficiarios el amor y cariño por la música de manera que se convierte en un proyecto de vida para los niños. “Con esta estrategia la fundación se aproxima a la comunidad con tejidos precisos basados en experiencia. Los procesos de formación con los niños, con clases todos los días, la práctica diaria de los instrumentos, generando un elemento de prevención que se basa en un plan de vida dejando a un lado la delincuencia, drogadicción” Entrevista realizada a Correa, A. (2014, 1 de diciembre).

Asesora sector cultura, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá.

“La música, como metodología está considerada como un factor vital en el comportamiento de los niños, los niños son más tolerantes, disciplinados, responsables y con sentido de vida” ” (Correa, 2014). Los beneficiarios directos (los niños) y los indirectos (la familia) cuentan con beneficios que muestran una satisfacción alta en la comunidad por la oportunidad que se ofrece a los niños de darle un giro a su vida, de enfocar su energías y manera de vivir hacia un camino que potencia sus habilidades tanto intelectuales como personales.

De acuerdo a lo especificado por Adriana Correa, asesora encargada del área de cultura del PFP, el proyecto presentó falencias con la articulación de la alcaldía municipal, pero aún así el ambiente para el desarrollo del proyecto siempre se encontró permeado de favorabilidad a causa del cambio en los hábitos y calidad de vida de los beneficiarios porque

Ellos arrancan con procesos de formación musical que empiezan dos días a la semana, pero la idea es que cuando tienes un proceso orquestal más maduro, un niño Batuta va a las clases de lunes a sábado, es un plan de vida, todos los niños van por la tarde a practicar. Un niño que lo tienes permeado a esta opción de vida, pues a ese niño no se le va a ocurrir consumir drogas ni entrar a un grupo delictivo porque la música es su parche, lo que Batuta quiere es que el niño se emocione tanto por la música que esta se vuelva su plan de vida, es decir después del colegio lo más importante es esto. (Correa, 2014).

Por último, se puede ver que los actores que mayor grado de poder manejan son el operador, los beneficiarios y los allegados a los beneficiarios, posicionando al Ministerio de Relaciones Exteriores con un nivel medio de poder. En este proyecto específico el operador del proyecto, la Fundación Batuta, tiene tal influencia en la vida de la comunidad que su importancia a nivel social puede ser equiparable a la que tiene un centro educativo o institución similar ya que genera cohesión dentro del esquema social.

Tabla 3. Desarrollo sinfónico a través de la música, Batuta (Villa del Rosario)

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	ROL EN EL PROYECTO	RELACION PREDOMINANTE EN EL ENTORNO	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
1. Organización sin ánimo de lucro 2. Entidad estatal 3. Organizaciones sociales	1. Fundación Batuta 2. Ministerio de Relaciones Exteriores 3. Beneficiarios 4. Allegados de beneficiarios	1. Ejecutor 2. Promotor y formulador 3. Recepción de formación de orquestas sinfónicas 4. Recepción de beneficio indirecto	A favor	1. Alto 2. Medio 3. Alto 4. Alto

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Pozo Solis, 2007)

Propuesta para la atención en seguridad alimentaria a la población focalizada en el municipio de Tibú

Este proyecto fue diseñado, de acuerdo a lo afirmado por el asesor del área de desarrollo económico del PFP Javier Cuaical,

[...] primero por una solicitud de la comunidad indígena Barí en el conocimiento de las prácticas y conocimientos ancestrales del manejo agrícola de la producción de alimentos como una necesidad y como un tema importante dentro de la alimentación y nutrición de sus familias y en segundo lugar, por parte del PFP se priorizan las poblaciones más vulnerables de la frontera colombiana especialmente en el tema de generación de ingresos y seguridad alimentaria. Entrevista realizada a Cuaical, J. (2014, 15 de octubre). Asesor sector desarrollo económico, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá.

La ejecución contó con la colaboración de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), quienes apoyándose en herramientas como talleres y reuniones de socialización de la propuesta que se fue construyendo desde las necesidades manifestadas por parte de la comunidad llevaron a término el plan estipulado.

Las herramientas mencionadas por Cuaical (2014) como los talleres de sensibilización, el convenio, el comité técnico y las visitas de campo permitieron que la ejecución del proyecto cumpliera con el 100 % de las metas establecidas. El

fortalecimiento de los medios para atacar las necesidades llevó a una ejecución planeada con eficacia. Los recursos se aprobaron a partir de un plan de establecimiento que fue aceptado con un comité, el plan fue aprobado y el personal específico fue implementado con figuras de planeamiento que estuvieron presentes en las compras de insumos (pollos, gallinas, concentrados, semillas), dependiendo de la necesidad de cada familia.

Respecto al comportamiento de los actores se observa que tanto el operador del proyecto como los beneficiarios y los allegados de los beneficiarios evidencian tener un grado de poder alto mientras que el Ministerio, que es quién formula y propone tiene un grado de influencia medio y que la relación predominante del ambiente se encuentra permeada por un alto grado de favorabilidad hacia el desarrollo de éste proyecto como parte de la política pública.

Tabla 4. Propuesta para la atención en seguridad alimentaria a la población focalizada en el municipio de Tibú

GRUPO DE	ACTOR	ROL EN EL	RELACION	JERARQUIZACIÓN
----------	-------	-----------	----------	----------------

ACTORES SOCIALES		PROYECTO	PREDOMINANTE EN EL ENTORNO	DE SU PODER
1. Organización sin ánimo de lucro 2. Entidad estatal 3. Organizaciones sociales	1. FUPAD 2. Ministerio de Relaciones Exteriores 3. Beneficiarios 4. Allegados de beneficiarios	1. Ejecutor 2. Promotor y formulador 3. Recepción de programa de seguridad alimentaria 4. Recepción de beneficio indirecto	A favor	1. Alto 2. Medio 3. Alto 4. Alto

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Pozo Solis, 2007)

Computadores para educar (Bochalema)

De acuerdo a Adriana Correa (2014), asesora del PFP para el área de educación, quienes fueron los receptores de los beneficios de este proyecto, se buscaron desde el interés de dotar a escuelas que políticamente no tenían visibilidad y por lo tanto no recibirían atención desde el gobierno central o local. Con base en lo anterior se eligió el centro educativo de Bochalema para ser dotado.

Por la naturaleza del proyecto, la cual perseguía el objetivo general de dotar al centro educativo de un computador por cada siete niños, de manera directa también se vio robustecida la capacidad en términos de herramientas para hacer el aprendizaje más dinámico y eficiente y de manera impactar de manera positiva el área académica y educativa de los beneficiarios. De lo anterior se sigue, que al tener implicaciones positivas en el desarrollo educacional de niños en edad de formación, la comunidad educativa permitiera el desarrollo del proyecto y se contagiara el ambiente de favorabilidad para la ejecución del mismo.

Los proyectos de esta características, según Correa (2014) presentan grandes retos asociados a los modelos de sostenibilidad ya que en ocasiones resultan obsoletos en el contexto espacio-temporal, “por ejemplo de infraestructura o de estabilidad

eléctrica que llevan a que los proyectos a mediano o largo plazo se presenten bajo las mismas necesidades sin presidir ningún avance” Entrevista realizada a Correa, A. (2014, 1 de diciembre). Asesora sector educación, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá.

La sostenibilidad se trató de asegurar por medio de métodos de apropiación, de acuerdos donde se certifica la custodia de los computadores, esta herramienta es la única que garantiza un cuidado del equipo y un ápice de sostenibilidad por no decir que un bajo porcentaje de la misma.

En este proyecto se refleja que el entorno que rodea el desarrollo del proyecto es de total favorabilidad y que los actores que interactúan en ella tienen un grado de poder alto, exceptuando al Ministerio, el cual su grado de influencia es calificado como medio, aún siendo el único actor que de manera posterior a la implementación del proyecto podría garantizar su sostenibilidad.

Tabla 5. Computadores para educar (Bochalema)

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	ROL EN EL PROYECTO	RELACION PREDOMINANTE EN EL ENTORNO	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
1.Entidad Estatal 2.Entidad	1.Computadores para educar	1.Ejecutor 2.Promotor y	A favor	1.Alto 2.Medio

estatal 3.Organizaciones sociales	2.Ministerio de Relaciones Exteriores 3.Beneficiarios	formulador 3.Recepción de programa computadores para educar		3.Alto
--------------------------------------	--	--	--	--------

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Pozo Solis, 2007)

Implementar los servicios de Telemedicina para IPSs públicas de las zonas de frontera (Bochalema)

En poblaciones rurales se encuentra una deficiencia espacial de los elementos relacionados con la salud que son de vital formación para la calidad de vida de la comunidad. Buscando solucionar esta situación el PFP, en asociación con la empresa privada ITMS y el hospital local de Bochalema

[...] decide proveer a las IPSs de zonas alejadas, como lo es el municipio de Bochalema de equipos para brindar el servicio de inter-consulta médica, mediante la utilización de una plataforma y la participación de un médico General (IPS Remisoria) y Médico Especialista (centro Referencia), con generación de informe para la Ips remisoria y base de datos de servicios prestados con acceso web, para diferentes interesados autorizados. (Experiencia Exitosa PFP Telemedicina, 2013.)

Con lo anterior se buscaba disminuir las tasas de mortalidad en zonas de riesgo, así como tratar en etapa temprana enfermedades que pueden ser detectadas en el servicio de tele-consulta. Se pretendía asegurar el acceso de las personas del municipio a un servicio de salud de calidad. Sin embargo, la poca sensibilización que se realizó del proyecto y la poca apropiación en la comunidad ante este tipo de servicios, generó que se quedaran subutilizados por mas que se encontraran a disposición de los pacientes. Por este motivo, se realizó una segunda jornada de sensibilización que logró incrementar el número de usuarios del servicio y de consultas.

Durante la implementación de este proyecto se evidenció que actores como los beneficiarios y los hospitales manejan un alto grado de poder de influencia al decidir si se ejecutan o no las acciones necesarias para dar cumplimiento al objetivo del proyecto, mientras que actores como el Ministerio poseen un nivel medio de poder. Por otra parte se observó que en la fase inicial de la implementación la relación predominante en el

entorno mutó de indiferente a favorable. No obstante, el ambiente que se presenta para el desarrollo de este tipo de proyecto en el marco de la política pública es totalmente favorable.

Tabla 6. Implementar los servicios de Telemedicina para IPSs públicas de las zonas de frontera (Bochalema)

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	ROL EN EL PROYECTO	RELACION PREDOMINANTE EN EL ENTORNO	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
1. Entidad Estatal 2. Entidad privada 3. Entidad estatal 4. Organizaciónes sociales	1. Hospital Local 2. ITMS 3. Ministerio de Relaciones Exteriores 4. Beneficiarios	1. Ejecutor 2. Operador del proyecto 3. Promotor y formulador 4. Beneficiario	Indiferente y mutó a favor	1. Alto 2. Medio 3. Medio 4. Alto

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Pozo Solis, 2007)

Habiendo relatado e identificado características esenciales de cada uno de los agentes involucrados en el desarrollo de la política pública PFP en los municipios de estudio ubicados en el departamento de Norte de Santander se llega a la conclusión de que la implementación de cada uno de estos proyectos contó con herramientas pertinentes para su realización ya que cada uno cumplió con el objetivo estipulado inicialmente en el marco de la política pública y de los contratos celebrados.

Por otra parte, las herramientas utilizadas se pueden catalogar en dos tipos, generales y específicas. Las generales son aquellas comunes a cada uno de los proyectos analizados como el contrato o convenio como instrumento jurídico y hoja de ruta y los comités técnicos que se realizaban en el marco del seguimiento de cada contrato. Dentro de las específicas se mencionan la metodología de cada operador, las visitas a campo, las entrevistas de satisfacción a beneficiarios y todo proceso transversal al momento de la implementación, como la formulación de los proyectos desde iniciativa

de la comunidad, lo que generó ambiente de favorabilidad en la mayoría de los casos y apropiación en todas las fases de ejecución.

3.2. Matriz IPI (Interes Posicion Incidencia)

La siguiente matriz contiene posicionados los datos recogidos por medio de las entrevistas semiestructuradas y testimonios tomados de los documentos anexos sobre las experiencias exitosas del PFP del año 2013. Adicionalmente, la información recolectada en el análisis de actores sobre las características del entorno, la relación predominante en él y la jerarquización de poder de los agentes reflejarán la ubicación en interés, posición e incidencia de cada uno de ellos.

Gráfico 4. Matriz IPI (Interés-Posición-Incidencia)

NIVELES DE PODER		INTERES EN EL OBJETIVO		
		A FAVOR	INDIFERENTE	EN CONTRA
ALTO	Hospital local de Bochalema Computadores para Educar Ipse Beneficiarios Allegados de beneficiarios Coldeportes Fundación Batuta Fupad			
MEDIO	Ministerio de Relaciones Exteriores Grupo Internacional de Paz ITMS			
BAJO				

Gráfico 4. Matriz elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Pozo Solis, 2007).

Tanto las tablas del análisis de actores, como la matriz IPI ofrecen un panorama en el cual cada uno de los actores presentan por menos algo de influencia en el proceso

de toma de decisiones e implementación de las mismas en la comunidad. De la misma manera refleja que si bien en algunas ocasiones, durante las entrevistas realizadas a los asesores y coordinadores de proyectos de la política pública Plan Fronteras para la Prosperidad, afirmaron la existencia de falencias en el proceso de implementación en términos de alcance o sostenibilidad, siempre se contó con la favorabilidad de la comunidad y de los diferentes actores involucrados, o si bien el entorno no se encontraba permeado de favorabilidad se tomaron las medidas pertinentes, haciendo uso de las herramientas necesarias apropiadas para hacer mutar la relación predominante en el entorno de indiferente a favorable. El anterior logro obedece a la pertinencia con que se utilizaron todas y cada una de las herramientas con las cuales se implementó la política pública, tanto las generales como las específicas.

No obstante, como hallazgo referente a la pertinencia de las herramientas utilizadas se destaca que el nivel de poder ejercido por el Ministerio de Relaciones Exteriores durante la implementación de todos los proyectos analizados siempre se mantuvo en un nivel medio a pesar de ser el ente formulador e impulsador de los programas que generarían desarrollo social, económico y mejoras en la calidad de vida; a diferencia de los operadores, quienes por medio del aporte de sus herramientas metodológicas siempre presentaron una influencia de poder en un nivel alto.

Por lo anterior, resulta necesario replantearse la estrategia de comunicación utilizada en el desarrollo de la política pública, porque en congruencia con los objetivos del gobierno nacional de lograr ejercer presencia y visibilidad del Estado en zonas de frontera, si los operadores y beneficiarios tienen más poder e influencia para la ejecución de las acciones y decisiones existe una falencia en la etapa de sensibilización y seguimiento, en términos de definición de los roles de cada agente y si no se logra asociar la implementación de la política pública al ente formulador por parte del Estado, se estaría cumpliendo el objetivo del PFP de generar desarrollo económico y social en zonas de frontera, de una manera desligada de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo sobre los que se planteó la necesidad de la existencia de una política de este tipo para estas zonas de frontera.

3.3. Análisis costo-efectivo

La segunda parte del estudio consiste en un análisis de costo-efectividad de los proyectos estudiados del Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, comparada con la relación costo-efectiva con otros proyectos de índole similar del Departamento de la Prosperidad Social, con el objeto de observar qué tan efectivo es el proyecto teniendo en cuenta la proveniencia de los recursos económicos de cada proyecto

Los proyectos del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), seleccionados para hacer la comparación de la relación costo-efectiva con los del Ministerio de Relaciones Exteriores fueron elegidos con base en tres criterios para que fueran lo mas similares, dentro del margen lógico posible. El primer criterio es que contaran con un objeto igual o similar, el segundo, que tuvieran una población objetivo igual o similar en términos de características, no de cantidad y por último que el número de beneficiarios y el valor del proyecto al no poder ser iguales o presentar similitudes por cuestiones inherentes a cada entidad, por lo menos presentaran proporciones que pudieran ser objeto de comparación.

Este proceso se realizó de la siguiente manera: en la columna número 1 de la tabla 7 se encuentran los proyectos identificados con el número 1, los implementados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de la misma manera, en la columna número 5 se sitúan los proyectos ejecutados por el Departamento para la Prosperidad Social, identificados con el número dos. El valor total de cada proyecto del Ministerio de Relaciones Exteriores se dividió por el número de beneficiarios, se procedió a hacer lo mismo con cada proyecto del Departamento para la Prosperidad Social, resultando de esta operación el costo por beneficiario de cada proyecto. En las dos últimas columnas se muestra la relación costo efectiva de los proyectos designados con el número 1 y 2, con este dato se procede a hacer un análisis general.

Como se puede apreciar en la tabla 7, esta relación es diferente para cada uno de los proyectos, no obstante arrojó conclusiones relacionadas con el enfoque del buen gobierno y las gestión pública como las siguientes:

En el caso del proyecto de desarrollo de orquesta sinfónica se puede apreciar que el mismo proyecto es ofrecido por el Departamento para la Prosperidad Social, con el mismo socio u operador, la Fundación Batuta, sin embargo el costo de tener menos beneficiarios en el proyecto apoyado por el PFP genera que se pague un 70% más por

beneficiario que lo paga el DPS. Lo anterior muestra que en este caso resulta más efectivo contar con financiación en alianzas público-privadas ya que permitiría a los proyectos del PFP dar mayor alcance y cobertura a más beneficiarios reduciendo así el costo por beneficiario.

Los proyectos que competen al sector energía, en la tabla de comparación, son formulados por entidades públicas como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento de Prosperidad Social, con un operador privado y otra empresa pública como Electrochada y Empresas Públicas de Medellín Respectivamente. Lo cual muestra que la relación costo-efectiva en materia de alcance de beneficiarios resulta mucho mejor en un proyecto de este tipo ejecutado o implementado en una alianza público-público, como en el caso del DPS y la EPM, en la que por un 30% más del valor pagado por beneficiario que en el proyecto del Ministerio de Relaciones Exteriores se puede atender las necesidades energéticas de 11.500 beneficiarios más, disminuyendo así los costos durante la implementación entre más beneficiarios se tengan. Lo anterior acotando que siempre electrificar zonas que no se encuentran interconectadas representa un reto con un costo mayor que electrificar una zona como la que se electrificó en el proyecto del DPS y la EPM. En este caso se evidencia que es mejor implementar y financiar proyectos energéticos en alianzas público- público, como en el caso del DPS y la EPM.

Las propuestas de atención en seguridad alimentaria comparadas, si bien difieren en el modelo para lograr su objeto, se advierte que el costo de tener un mayor número de beneficiarios es cada vez menor, continuando con una línea de calidad en los proyectos previamente establecidos. Como es el caso del proyecto del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual se produce un modelo de seguridad alimentaria con el 21% del valor que le cuesta al DPS cada beneficiario de su modelo. Lo que indica que para este tipo de proyectos bien se podría buscar tener alcances mayores al momento de su implementación ya que el del Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con 1098 beneficiarios mas que el proyecto del DPS, por un costo del 79% menos, lo cual puede deberse a contar con un socio que aunque es una entidad sin ánimo de lucro también percibe fondos de actores privados como lo es la FUPAD y ejecuta sus recursos de una manera más eficiente que las entidades públicas. Lo anterior permite pensar que para

este tipo de proyectos resulta mejor implementar con fuentes de financiación operados en alianzas público-organización sin fines de lucro.

La implementación de servicios de telemedicina para una zona de frontera como es Bochalema, permite que por un costo de 9.114 pesos los habitantes de una comunidad de 6.583 habitantes (DANE), con problemas de acceso al servicio de la salud puedan obtener un servicios de diagnóstico digno evitando así el aumento en las tasas de enfermedad de diferentes tipos y de mortandad por el diagnóstico oportuno brindado. Definitivamente es un servicio en el que la relación costo-beneficio es demasiado buena comparada con la de otros servicios de medicina ofrecidos en el sector salud. Para este caso específico la única forma de implementar y financiar este tipo de proyectos resulta ser en alianzas público-privadas porque el servicio público de salud no cuenta con este tipo de tecnologías para ofrecerlas en las ESES (Empresas Sociales del Estado) de forma independiente.

Al examinar la relación costo-efectiva de los proyectos implementados en el sector deporte se hace notoria la diferencia entre implementar en alianzas público-público o con organizaciones sin ánimo de lucro, a implementar con empresas privadas como lo son las cajas de compensación. Por el costo por beneficiario comparado con aquellos implementados solamente con entidades públicas se percibe un mayor alcance y rendimiento de los recursos. Tal el es caso del programa del DPS, jornada escolar complementaria, por medio del cual se busca atacar la misma problemática de violencia, fomentar el buen uso del tiempo y la formación en valores entre niños en edad escolar que en el proyecto del Ministerio de Relaciones Exteriores gestores del deporte para la prosperidad; costando el primer programa el 93% menos por beneficiario que el segundo, motivo por el cual se deduce que es mas efectivo en este caso, implementar en alianzas público-privadas.

En la ejecución de proyectos relacionados con la educación se muestra que independientemente que el fin sea mejorar la infraestructura o dotar las escuelas con herramientas tecnológicas para el aprendizaje, tiene un costo por beneficiario similar en proporción al número de beneficiarios, no obstante, siempre optimizando los recursos si se encuentra la presencia de una alianza público-privada, como el caso del DPS con la Harinera del Valle. De la misma manera, se deduce que el costo por persona siempre tenderá a disminuir entre mas alcance en términos de beneficiarios se consiga. Bien se

puede apreciar lo anterior en la relación costo-efectiva del proyecto del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual se alcanza cobertura para 445 beneficiarios a un costo de 221.978 pesos cada uno y en el caso del DPS, 2.000 beneficiarios a un costo de 100.000 pesos cada uno. De lo que se sigue que implementar en alianzas público-privadas en este caso es la opción más efectiva para el rendimiento y alcance de los recursos.

Tabla 7. Relación costo-efectividad proyectos del Ministerio de Relaciones Exteriores vs proyectos del Departamento para la Prosperidad Social

Proyecto 1	Instituciones involucradas en su desarrollo	Beneficiarios	Costo	Proyecto 2	Institución que lo desarrolla	Beneficiarios	Costo	Relación costo-efectiva Proyecto 1	Relación costo-efectiva Proyecto 2
Desarrollo sinfónico a través de la música	Ministerio de Relaciones Exteriores, Fundación Batuta	120	237353333	Dejáte tocar por la musica y música para la reconciliacion	Fundacion Batuta, Departamento de Prosperidad Social	16517	10000000000	1977944,442	605436,8
Proyecto 1	Instituciones involucradas en su desarrollo	Beneficiarios	Costo	Proyecto 2	Institución que lo desarrolla	Beneficiarios	Costo		
Estudios, diseño e implementación de sistema solar Resguardo indígena Bari	Ministerio de Relaciones Exteriores, IPSE	500	288090608	Energía para el retorno empresas Publicas de Medellin (EPM)	Departamento de Prosperidad Social, EPM	12000	8957000000	576181,216	746416,6
Proyecto 1	Instituciones involucradas en su desarrollo	Beneficiarios	Costo	Proyecto 2	Institución que lo desarrolla	Beneficiarios	Costo		
Propuesta para la atención en seguridad alimentaria a la población focalizada en el municipio de Tibú	Ministerio de Relaciones Exteriores, FUPAD	1135	600000000	Seguridad alimentaria a través de la producción piscícola bajo modelo de participación comunitaria	DPS, Agencia nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), Corporación Universitaria de Santa Rosa de Cabal	37	890000000	528634,3612	2405405,
Proyecto 1	Instituciones involucradas en su desarrollo	Beneficiarios	Costo	Proyecto 2	Institución que lo desarrolla	Beneficiarios	Costo		
Implementar servicios de telemedicina para IPS pública	Ministerio de Relaciones Exteriores, Hospital Bochalema	6583	600000000	Capacitación en primeros auxilios psicosociales y asesoría en el uso del manual	DPS, Fundación mi sangre	150	34757578	9114,385539	231717,1
Proyecto 1	Instituciones involucradas en su desarrollo	Beneficiarios	Costo	Proyecto 2	Institución que lo desarrolla	Beneficiarios	Costo		
Gestores del deporte para la prosperidad	Ministerio de Relaciones Exteriores, Coldeportes, Fundación Grupo Internacional de Paz	50	226333333	Programa Jornada Escolar complementaria	DPS, Caja de compensación familiar de sucre	3849	130961539	452666,66	34024,82
Proyecto 1	Instituciones involucradas en su desarrollo	Beneficiarios	Costo	Proyecto 2	Institución que lo desarrolla	Beneficiarios	Costo		
Computadores para educar	Ministerio de Relaciones Exteriores, Computadores Para Educar	455	101000160	Adecuación de la institución educativa del Dagua	DPS, Harinera del valle S.A., Institución educativa del Dagua	2000	200000000	221978,3736	100

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Mapa Social, Departamento para la Prosperidad Social, 2014).

4. CONCLUSIONES Y HALLAZGOS

Habiendo caracterizado la zona del departamento de Norte de Santander, respecto a sus dinámicas sociales, su realidad económica y la necesidad de implementar políticas públicas como el Plan Fronteras para la Prosperidad en su interior se hizo el estudio de cómo fue implementada la política pública, las herramientas utilizadas durante su implementación y la evaluación de la pertinencia de sus herramientas con base en las necesidades de la comunidad, el estudio arrojó las siguientes conclusiones y hallazgos.

En el entorno social y ambiente en que se implementó la política pública Plan Fronteras para la Prosperidad, en el marco del periodo comprendido entre los años 2010 y 2013, fueron bastantes los cambios presentados a nivel social y económico de los habitantes de las personas beneficiarias de los diferentes proyectos ejecutados en los municipios estudiados de Tibú, Bochalema, Los Patios, Villa del Rosario y Cúcuta. No siendo este estudio de impacto sino de observación sobre como se realizó la implementación, se comprobó por medio de las entrevistas y testimonios que la satisfacción de los beneficiarios de los proyectos y el nivel en la calidad de ejecución repercutió de manera positiva en el desarrollo social y económico de la comunidad. De lo que se sigue que las herramientas tanto generales como específicas situaron a la sociedad asentada donde se desarrollaba el proyecto en una posición de favorabilidad hacia la ejecución de la política pública porque estas eran pertinentes y suficientes para ejercer su accionar de acuerdo a las necesidades previamente establecidas por la comunidad.

La parte cualitativa de la metodología, el análisis de actores contribuyó a establecer de manera organizada y desglosada cómo durante la fase de la política pública en la que se generaron actos y efectos partiendo de un marco normativo (Mény, Thoening, 1992 citado por Roth, 2002, pág. 109) incluyó el accionar de los diferentes actores involucrados, como instituciones públicas, instituciones privadas, organizaciones sin ánimo de lucro y organizaciones sociales de tal manera que la interacción y la interdependencia presentada entre ellos evidenció que la manera en la que fue planteada la política pública y su esquema de desarrollo se enmarcara dentro del buen gobierno. El enfoque mencionado anteriormente es expuesto por Roth como “marco amplio de propuestas teóricas y prácticas”(Roth, 2002) que empalma la realidad social del departamento de Norte de Santander, con las herramientas utilizadas durante

la ejecución de los proyectos ya que dentro de las herramientas generales se utilizaron contratos y comités de seguimiento, los que corresponden a herramientas de tipo teórico por la manera en la que se ejecutan, mientras que, por el lado de las herramientas prácticas se evidenció la metodología de implementación ofrecida por cada uno de los operadores de proyectos y los instrumentos que les permitieron conocer el grado de satisfacción de la comunidad, como las entrevistas y las vistas de campo.

Por otra parte, la interdependencia de los actores como los operadores de proyectos, los beneficiarios y los allegados a los beneficiarios entretanto se materializaban las acciones de los proyectos cada vez presentaba un nivel mas alto. Al perseguir estos actores el mismo objetivo el entorno en que se implementaba la política por medio de los proyectos se tornó siempre favorable para la ejecución de los mismos ofreciendo un ejemplo práctico de cómo las redes de interdependencia entre los actores públicos, privados y de otra naturaleza (redes autónomas de actores) operaban en ocasiones desdibujando sus límites de actuación, manifestándose el enfoque de la gestión pública de acuerdo a Stoker.

De igual forma, cuando el entorno no se encontraba permeado de favorabilidad los agentes de la política pública, en especial el ente formulador, se recurría a herramientas de implementación como la sensibilización para la apropiación por parte de la comunidad del proyecto.

Los niveles de poder que detentaba cada actor dentro de la maquinaria de confección del tejido social que se generaría durante el desarrollo de cada proyecto se encontraron en su mayoría en un grado alto de influencia en el ambiente, hecho que conjugado con el entorno de favorabilidad permitió que la política pública tuviera un alto grado de implementabilidad en la zona.

Finalmente, los hallazgos de esta investigación corresponden a la naturaleza del carácter diferencial de la política pública, al nivel de influencia de la entidad formuladora de la misma y al estudio que se realizó de la relación costo-efectiva de los proyectos estudiados. Dentro de los hallazgos más relevantes de esta investigación se encuentra el hecho que el Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la política pública Plan Fronteras para la Prosperidad, en los seis proyectos analizados detentó un nivel medio de poder e influencia, el cual se encuentra caracterizado por que su nivel

de influencia le permite proponer acciones, ejecutarlas pero su autoría no le es reconocida en el ambiente.

Esta situación probablemente se debe a la estrategia de comunicación utilizada en el desarrollo de la política pública, porque en congruencia con los objetivos del gobierno nacional de lograr ejercer presencia y visibilidad del Estado en zonas de frontera, si los operadores y beneficiarios tienen más poder e influencia para la ejecución de las acciones y decisiones existe una falencia en la etapa de sensibilización y seguimiento, en términos de definición de los roles de cada agente y si no se logra adjudicar la implementación de la política pública al ente formulador por parte del Estado, se estaría cumpliendo el objetivo del PFP de generar desarrollo económico y social en zonas de frontera, de una manera desligada de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo sobre los que se planteó la necesidad de la existencia de una política de este tipo para estas zonas de frontera. Adicionalmente se evidenció que en ocasiones el Ministerio es visto como quién aporta presupuesto, pero no como quien ejecuta la política por medio de un operador para cumplir objetivos, sino como una entidad del Estado que tiene la única función de desembolsar recursos.

Al haber formulado esta política desde las mesas de trabajo con la comunidad, lo plasmado en la formulación trascendió de forma tal que durante la implantación se hizo evidente lo latente que se encontraba la sensación de favorabilidad en torno a la política y sus objetivos de manera que los instrumentos utilizados durante formulación, como las mesas de trabajo, las mesas sectoriales y las visitas de campo, jugaron un papel determinante, transversal e iterativo que se manifestó siempre en la toma de decisiones sobre las herramientas a usar para y durante la implementación. Lo que es congruente con el objetivo general y punto de partida de la elaboración de esta iniciativa, que es generar desarrollo económico y social en las zonas de frontera del territorio colombiano, en este caso, específicamente en el departamento de Norte de Santander.

Por último, la relación costo-efectividad realizada por medio de la comparación de proyectos de otra entidad del Estado, diferente al Ministerio de Relaciones Exteriores, (el Departamento para la Prosperidad Social), que también implementa proyectos de la misma naturaleza con poblaciones beneficiarias similares presentó resultados que pueden ser sometidos a discusión o bien podrían ser recomendaciones respecto a la implementación de este tipo de proyectos.

Los hallazgos fueron los siguientes:

- En el caso del proyecto de desarrollo de orquesta sinfónica se puede apreciar, que el mismo proyecto es ofrecido por el Departamento para la Prosperidad Social, con el mismo socio u operador, la Fundación Batuta, sin embargo el costo de tener menos beneficiarios es mucho mas alto aún siendo formación sinfónica dirigida al mismo tipo de beneficiarios. Se entiende que la formación sinfónica pre-orquestal, que es la que ofrece el PFP y la orquestal, que es la que ofrece el DPS, tiene un costo diferente, siendo la primera un poco mas costosa, no obstante, ya que los recursos para la implementación de estos proyectos provienen de la misma fuente de financiación, si hay entidades del Estado que apoyan iniciativas similares con un mismo operador, como es este caso, se recomienda generar comunicación entre entidades de manera tal que exista una sinergia de esfuerzos que produzca como resultado un mayor alcance, cobertura o beneficiarios y efectividad en materia de implementación de los recursos.
- Cuando los proyectos son ejecutados con una alta interdependencia de los actores en la cual se desdibujan los límites que los caracteriza como públicos, privados, organizaciones sociales o de otra naturaleza y los operadores están dispuestos a colaborar como socios y las alianzas están compuestas por la suma de actores públicos, privados y de otra categoría, estos proyectos tienen mayor alcance e implementabilidad que aquellos que son realizados en alianzas público-público únicamente. Durante el análisis costo-efectivo de los proyectos estudiados se demostró que el 5 de 6 proyectos hubieran sido implementados de manera más efectiva en alianzas público-privadas.
- Con base en las entrevistas a lo asesores del Ministerio de Relaciones Exteriores es importante destacar el carácter incremental de esta política pública, sin embargo, como una recomendación para cualquier tipo de iniciativas que el Estado busque desarrollar para las que se necesite de operadores y socios resultaría positivo desarrollar una herramienta tipo banco de experiencias exitosas en la que se pueda observar la manera de formular, implementar y ejecutar desde el punto de vista de los diferentes tipos de instituciones, ya sean públicas, privadas, organizaciones sociales o la academia. Con la experiencia y las lecciones aprendidas de cada una de esta entidades la posibilidad de crear

iniciativas que resulten pertinentes y funcionales ante la realidad social de los diferentes tipos de comunidades aumentaría de forma sustancial y se daría paso a una mayor interacción e interdependencia de los sectores con el objeto de generar progreso y sostenibilidad.

Finalmente, se considera que este tipo de conclusiones solo se pueden encontrar en el marco de un análisis mixto de políticas públicas. Este aporta cualidades y características que no son posibles de observar en un análisis netamente cuantitativo y aporta cifras y datos concernientes a la efectividad de la implementación de los recursos, elemento no disponible en un análisis puramente cualitativo, por lo anterior resulta pertinente la aplicación de este tipo de métodos ya que permite la observación y el análisis de un esquema social a la luz de una política pública vista desde dos perspectivas bajo el mismo concepto de implementación.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Bardach, E. (1998). *Los ochos pasos para el análisis de políticas públicas*. México:CIDE.
- Bernstein, B. (1993). *La construcción social del discurso pedagógico*. Bogotá: PRODIC.
- Birkland, A. (2011). *An introduction to the policy process: Theories, Conceptstand Models of Public Policy Making*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Casas, A. (2005). *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional / ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Universidad de Córdoba.
- Gallup, J. LORA, E y GAVIRIA, A. (2003). *¿América Latina: Condenada por su geografía ?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Landi, O.(1981). *Sobre culturas, lenguajes e identidades colectivas, Estado y política en América Latina*, Editado por Dos Santos Theodonio y Calderon Fernando, México: Siglo XXI.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel
- Roth, N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.

Capítulos o artículos en libro.

- Kirat, T. y Sierra,C. (1998). Economic space, institutions and dynamics: a revisitation of Francois Perroux. En *Industry, space and competition. Massachussets*(págs. 24-52), *Edgar Publishing*.
- Lasswel, H. (1971). La orientación hacia las políticas, en: Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas Colección Antologías de Política Pública* (págs.81-93). México: Primera Antología.
- Maturana, H. (1995). Los fundamentos biológicos de la autoconciencia y el dominio físico de la existencia En *La realidad: ¿objetiva o construida? II. Fundamentos biológicos del conocimiento* (págs. 240-315). Barcelona: Editorial Anthropos.

Artículos en publicaciones periódicas académicas.

Boisier, S. (2003). Globalización, Geografía política y Fronteras. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 23 (21-39).

Nijkamp, P. y Poot, J. (1998). Spatial perspectives on new theories of economic growth. *The annals of regional science. spring- verlag*.32 (7-37).

Sierra, A. (2003). Las fronteras de Colombia entre la guerra y el abandono. *Colombia Internacional*, 56-57 (150-157).

Stoker, G.(1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Papers de formació*. 50 (3-19).

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*,20 (149-187).

Artículos en publicaciones periódicas no académicas.

Blanco, R. (2008). La zona de integración fronteriza Táchira-Norte de Santander.

Consultado en http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-67272008000100002&lng=pt&nrm=i

Otros documentos.

Constitución Política de Colombia. (1991).

DANE. (2005). Cuantos somos, cómo vamos consultado en https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/cuantos_somos.pdf

Decreto N° 569, 2001 Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Departamento Nacional de Planeación (2012). Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial, consultado en https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/487595/mod_resource/content/1/3%20Variable%20etnica%20y%20enfque%20diferencial%20DNP%20Colombia.pdf

Duarte y Castañeda, (2013). La hoja de coca, una mancha de 4.516 hectáreas en Norte de Santander Consultado en http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=426640&Itemid=94#.VRJRt_mG_Ys

Lizarazo, E y De Leombarde, P. (2013). Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina compilador Joaquín Roy Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair, págs.210-218.

Medellín, P. (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

Ministerio de Relaciones Exteriores (2011.).Documento Plan Fronteras para la Prosperidad

Moncayo, E. (2002). Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica. Archivos de Economía, Documentos 1-9.

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración,(2012).

Pimpineros y Bacrim, alianza explosiva(2013) publicado en el Nuevo Siglo el día mayo 7 de 2013, consultado en <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/5-2013-pimpineros-y-bacrim-alianza->

http://www.catunescomujer.org/catunesco_mujer/documents/MAPEO_DE_ACTORES_SOCIALES.pdf

Pozo-Solís, A. (2007). Mapeo de actores sociales. Consultado en preval.org/documentos/ma0018.doc.

Ramírez, S. (2008) América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento, una política exterior en transición pág.125-149.

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas.(2013). Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia.

Venables, A. (2005). Economic geography; spatial interactions in the world economy. Paper written for the Oxford Hand of Political Economy.

Entrevistas.

Entrevista realizada a Correa, A. (2014, 1 de diciembre). Asesora sector educación, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá

Entrevista realizada a Cuaical, J. (2014, 15 de octubre). Asesor sector desarrollo económico, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá.

Entrevista realizada a Correa, A. (2014, 1 de diciembre). Asesora sector cultura, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá.

Entrevista realizada a Gómez, D. (2014, 15 de octubre). Asesora sector energía, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá.

Entrevista realizada a Lasso, C. (2014, 11 de noviembre). Asesora sector deporte, Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá.

Anexo 1. Entrevista. Carolina Lasso, asesora sector deporte del PFP sobre el proyecto gestores de deporte para la prosperidad en el municipio de Tibú

¿Cuáles fueron las motivaciones por las cuales la entidad participo en el proyecto?

Deportes es una necesidad de la comunidad, para los niños adolescentes muy expuestos al tema de las drogas, enfocado en un programa social, por esta razón se necesitaba proyectarlo en deporte y cultura, para no malgastar su tiempo, para tener una prevención en cuanto a consumo y pandillas, una necesidad de la comunidad.

¿Cuáles fueron las herramientas utilizadas durante la implementación del proyecto?

Estamos vinculados con coldeportes, con el grupo internacional de paz donde se hizo una alianza nacional con el ministerio de justicia para la prevención de consumo, una caja de herramientas que se le da al gestor territorial en su momento encargada de los niños para dictar las clases, la figura no funciono mucho al principio porque el gestor lo da la alcaldía para que se apropien del programa y cuando se vaya el PFP ellos puedan continuar, hizo que los alcaldes contrataran personas con una experiencia fuerte en deporte pero no la parte formativa, se cambió la metodología, se contrató un gestor formativo con capacidades especificas se continuo con la figura de gestor deportivo por parte de la alcaldía, y se trabajó con la metodología de la caja de herramientas, se evalúa cada seis meses para ver si está funcionando mirando que los niños estén haciendo cosas adecuadas.

¿Considera usted que estas herramientas de implementación de la metodología son adecuadas para el proyecto y porque?

Se encuentra que los niños están muy activos en el programa, si ha sido muy efectivo, porque hay una persona adecuada y capacitada, hace que avance el proyecto.

¿Considera que el proyecto se implementó de manera adecuada con base en sus objetivos y necesidades de la comunidad?

No se implementó de la manera que queríamos por la metodología y lo que te cuento antes, contando solo con la alcaldía, estábamos expuestos a la voluntad de ella, no funcionó muy bien porque no tenían la capacidad, luego de evaluar y cambiar. El programa es para 50 beneficiarios y ahora hay 85 y las familias están contentas.

¿La implementación del proyecto se realizó de forma adecuada con base en el contrato y las obligaciones pactadas en él?

Si, hacemos comités mensuales, los puntos se evalúan para ver si se cumplen los objetivos.

¿Cómo operativamente se manejaron los recursos del proyecto?

Se giran los recursos al operador grupo internacional de paz, entre todos tenemos un convenio con los comités operativos con vigilancia.

¿Cree que si el proyecto hubiera tenido financiación privada sería diferente?

Si, habría mayor cobertura y eficiencia al hacer el proyecto, hace que el operador se pellizque y funcione, favorece en el alcance y eficiencia.

¿Cree que los recursos privados implican un accionar más amplio o no necesariamente?

Cada privado tiene diferentes intereses, la cobertura si podría ser mayor.

¿Le parece que las alianzas público privadas benefician la consecución de los objetivos?

Si, totalmente de acuerdo.

¿Cómo la respuesta anterior fue positiva, considera que si no hay interdependencia entre el sector público y privado no hay proyecto?

No, pueden haber proyectos pero son más completos cuando existe hay alianza, porque los recursos no son suficientes, y el ritmo privado y público son diferentes, y que vayan de la mano, el impacto es más fuerte.

Anexo 2. Entrevista. Adriana Correa, asesora del PFP de cultura sobre el proyecto desarrollo sinfónico a través de la música, Batuta (Villa del Rosario).

¿Cuáles fueron las motivaciones por las cuales la entidad participó en el proyecto?

Bueno, digamos para nosotros el centro orquestal de Batuta en Villa del Rosario es un punto clave porque la primera razón que el Plan Fronteras decidió apostarle a Batuta es porque queríamos hacer proyectos binacionales, o apostarle a orquestas que pudieran volverse binacionales donde tuvieran niños colombianos y venezolanos. Entonces escogimos Villa del Rosario porque reunía estas características, obviamente el movimiento orquestal de Venezuela es más sólido, históricamente han construido un red de orquestas muy fuerte, debíamos empezar por un proceso de cualificación de los niños colombianos, para eso hicimos un proyecto orquestal que unía tres ejes, Villa del Rosario, Los Patios y Cúcuta que quedan a quince minutos del uno del otro, para cualificar los niños que hacían parte del proceso orquestal, para que avancen del proceso pre orquestal al sinfónico, les compramos los instrumentos y los

formamos , esto financiamos. La visión de plan fronteras, es que cuando tengan un nivel técnico, más sofisticado queremos hacer una orquesta con la venezolana, es la razón y la proyección binacional de batuta.

¿Cuáles fueron las herramientas utilizadas durante la implementación del proyecto?

Más que herramientas creo que hay que hablar de socios nosotros nos hicimos socios de la fundación nacional batuta, que tiene una trayectoria de más de 20 años en el país han ido sembrando pre orquestas en todo el país, y lo que queremos en Plan Fronteras es que la música se vuelva un proyecto de vida para los niños y para eso no nos podíamos quedar en el grado pre orquestal, porque el grado pre orquestal es apenas cuando un niño se familiariza con el instrumento, cuando tu avanzas a orquesta sinfónica ya conformas una orquesta como tal y ese instrumento o esa formación se vuelve se vuelve un proyecto de vida para el niño. Entonces nuestro gran socio es Batuta y su metodología ellos ya tenían mucha experiencia en el país y lo que queríamos es que nos ayudaran a profundizar en ese grado de conocimiento para los niños de esta orquesta de villa del rosario, y pues ellos tienen una metodología impecable tienen una forma de aproximarse a la comunidad que nos gusta mucho conforman unas redes y tienen un tejido muy importante con los padres de familia, con las alcaldías y gobernaciones, entonces nuestra herramienta es el convenio que tenemos con la Fundación Nacional Batuta que tiene un buen asiento nacional.

¿Cómo es la metodología de la Fundación Batuta?

Ellos arrancan con procesos de formación musical que empiezan dos días a la semana, pero la idea es que cuando tienes un proceso orquestal más maduro, un niño Batuta va a las clases de lunes a sábado, es un plan de día, todos los niños van por la tarde a practicar. Un niño que lo tienes permeado a esta opción de vida, pues a ese niño no se le va a ocurrir consumir drogas ni entrar a un grupo delictivo porque la música es su parche, lo que batuta quiere es que el niño se emocione tanto por la música que esta se vuelva su plan de vida, es decir después del colegio lo más importante es esto. Lo otro importante de la metodología de Batuta es que ha sido probado no solo son estudios mundiales que dicen que la música influye en el comportamiento de los niños sino que Batuta se ha encargado de medir muy bien como su música su metodología cambia el comportamiento de los niños, estos tienen una mejor convivencia con sus padres, tienen mejor rendimiento académico las notas mejoran y ese indicador de convivencia se mueve

muy bien con los niños vinculados al proyecto de Batuta, porque son niños más tolerantes más disciplinados en todos los campos de la vida, hay rigor, tú vas a cualquier centro orquestal de batuta y todos aplican la misma metodología, no funciona cada uno por su lado, destacamos el lado humano de los profesores y el administrativo tienen un lado elevado social, con interés en población vulnerable porque nosotros escogemos a niños de los estratos más bajos, de los barrios más difíciles y todo el personal de batuta está entrenado para trabajar con ese tipo de poblaciones, entonces la aproximación a estos núcleos se hace con mucha solidez con una capacitación previa muy robusta y eso nos interesa por las zonas en las que trabajamos.

¿Considera usted que estas herramientas de implementación de la metodología de batuta son adecuadas para el proyecto y porque?

Si pues totalmente adecuadas por lo que ya mencione, y también por lo que nosotros mismos desde el plan fronteras hemos diseñado unos mecanismos de evaluación, pues que no es otro que ir al terreno constantemente y ver cómo se comportan los niños que piensan los padres de familia. Siempre los padres de familia están enamorados igual que los niños, y esta es la mejor forma de medir, con la satisfacción de los beneficiarios. Esa es la garantía.

¿Considera que el proyecto batuta en villa del rosario se implementó de forma adecuada cumpliendo sus objetivos y necesidades de la comunidad?

Si, obviamente hay cosas por mejorar, hemos logrado articularnos con dos centros orquestales patios y villa del rosario, y eso es una experiencia exitosa. Pero nos falta la articulación con algunos gobiernos locales como Cúcuta no hemos logrado una buena llave con el alcalde y para nosotros eso es crítico porque cualquier proyecto que uno siembre en una comunidad de frontera si no tiene el apoyo de las gobernaciones locales no hay garantía de sostenibilidades porque al final lo que hace solo el gobierno no tiene asegurado. Y tenemos que lograr que haya menos celos entre esas tres, ensamblando la orquesta, y no se ha logrado porque cada alcalde quiere su orquesta, pero eso es un proceso, y entender las lógicas locales, nos falta construir mejor esa llave con la gobernación y alcaldías locales. La gobernación nos iba a dar cien millones y no se dio nada. Hay tenemos que seguir consolidando la orquesta.

Ya en materia contractual ¿la implementación del proyecto se realizó de forma adecuada con base en el contrato y las obligaciones pactadas en él?

Si, con Batuta es un operador muy bueno, pero si hemos tenido dificultades, en Batuta hubo un cambio de presidente y cambió la operación de los proyectos, y llevamos tres meses en esto, el

reporte de la información no ha sido rigurosa, los informes son diferentes, es una coyuntura que no nos había pasado nunca entendemos que eso sucedió, no nos habíamos enfrentado a una fundación con esos cambios porque no son políticos, uno está acostumbrado a que si pero la transición generó cambios y es uno de los retos por mejorar, el otro es el tema de sostenibilidad y estamos mirando cómo van a sobrevivir si el plan fronteras desaparece y deja de invertir quien le garantiza que los niños continúan tenemos que trabajar en alianzas público privadas a largo plazo, un tejido social con la comunidad más fuerte, hasta ahora lo estamos comenzado.

¿Cree que si el proyecto hubiera tenido financiación privada sería diferente?

Yo creo que tendríamos los mismos problemas, pero pues tener más plata aliviaría problemas, pensamos que teníamos financiación hasta diciembre y ya no, y en este panorama no llegamos, por lo menos garantizaríamos el año, y un mayor flujo de recursos permitiría mas tiempo.

¿Cree que los recursos privados implican un accionar más amplio o no necesariamente?

Yo creo que al privado hay que convencerlo que no, no se van a multiplicar los niños, es una tarea que hay que hacer, todo el que da más plata busca más niños, y la idea es que los niños tengan buena calidad, voy a abundar en la cualificación de los niños, que sea un proyecto de vida no un hobbies. Mi poder de convicción es que no va a tener muchos niños sino, va a tener unos niños comprometidos con la música.

¿Le parece que las alianzas público privadas benefician la consecución de los objetivos?

Si claramente sí, yo creo que la empresa privada en Colombia son muy tímidos no hay una estrategia de responsabilidad social por parte de los probados siguen pensando que el aporte es por un año y ya, el gobierno debería habla un lenguaje más convencedor con estrategias de sensibilidad a los privados, con estas estrategia de comunicación, entendemos que no lo hacemos bien, y la responsabilidad social es irresponsable, te apuestan una plata y al otro año no te la dan y ¿que hago con los niños?, el privado tiene que ser consciente de la apuesta a estas poblaciones vulnerables son serias, y deberían ser a largo plazo.

¿Cómo la respuesta anterior fue positiva, considera que si no hay interdependencia entre el sector público y privado no hay proyecto?

Si hay, pero duran menos o cojean más mientras más socios llevas a unos proyectos más garantía de sostenibilidad hay. Si se cae uno el proyecto sobrevive, la alianza es más fuerte y la asegura la solidez de sus socios.

Anexo 3. Entrevista. Adriana Correa, asesora del PFP de educación sobre el proyecto computadores para educar (Bochalema).

¿Cuáles fueron las motivaciones por las cuales la entidad participó en este proyecto?

La razón por la cual llegamos a Bóchamela fue por la ambición, por lo que solo habíamos llegado a un municipio, el año pasado hicimos un esfuerzo para llegar a localidades fronterizas, apostamos 1500 millones de pesos para computadores para educar, hicimos un bolsa muy interesante para llegar a municipios fronterizos, vamos a llegar a las escuelitas más jodidas a esas donde políticamente no se ven , con matrículas bajitas, el otro criterio era que computadores para educar tenía una política agresiva. Yo quería llegar a los sitios lejanos, con eso cruzamos la base de datos de donde ya habían llegado, nos arrojó una necesidad, empezamos a elegir tratando de dotar municipios enteros, por municipio 100% dotado, y tratamos de tener un criterio de proporcionalidad, tratamos de que la distribución fuera homogénea, a raíz de eso computadores para educar hacen un estudio de necesidades. Según el cupo de hace la negociación con alcaldes. Fue un ejercicio muy social basándonos en los más necesitados. Hay nos arrojó bóchamela, con el cruce de muchos criterios.

¿Cuáles fueron las herramientas utilizadas durante la implementación del proyecto?

La herramienta se reduce al socio, con la metodología que propone computadores para educar, tienen operadores en terreno tienen convenios en donde los computadores salen muy baratos. Son los criterios del gobierno nacional. Es ir de su manito, ellos dictan la metodología, criterios de planeación que respeto.

¿Considera que el proyecto se implementó de forma adecuada cumpliendo sus objetivos y necesidades de la comunidad?

Estamos en ello, estamos haciendo el diagnóstico y ya empezamos a repartir los computadores, tenemos unos retos enormes, hemos visto que los computadores en seis meses ya están malos, la sostenibilidad y apropiación, se hacen pactos con los rectores y alcaldes firman acuerdos para dar clases de sistemas y capacitaciones para cuidarlos, la meta se cumple y se dan los computadores, pero no duran el tiempo aspectado. Hemos cumplido la meta. Es un reto como gobierno nunca pensamos en después, los inauguramos, somos un éxito pero no trazamos la línea de sostenibilidad. Ejecutamos los proyectos y somos un éxito pero no se trazan líneas de sostenibilidad.

¿La implementación del proyecto se realizó de forma adecuada con base en el contrato y las obligaciones pactadas en él?

Tuvimos un tropiezo, los computadores ya venían marcados con computadores para educar, y ellos no querían reconocer que tenía que tener el nombre de plan fronteras, y se hizo un comité pero el 10% de los computadores ya se fueron sin la marca del plan fronteros.

¿Operativamente cómo funcionan los recursos de este proyecto?

Por el carácter de computadores para educar no le puede desembolsar plata a otra entidad del estado, si este fuera un convenio entre ministerios no le podría desembolsar a otro, o si pero sería muy largo hay que ir al congreso para ampliar el proceso, pero justamente por esos caracteres de computadores para educar jurídico yo le puedo desembolsar la plata, obviamente pactamos una forma de pago, una forma de desembolso, he hecho dos de tres desembolsos que tengo pactados, eso ha funcionado bien.

¿Cree que si el proyecto hubiera tenido financiación privada sería diferente?

Pues sí, podría tener mayor cobertura, tendría un reto más grande, si no tengo resuelto la línea de sostenibilidad, con privados ya habría cumplido la meta de darle al 100 % de los que necesitan, pero no podría garantizar la sostenibilidad, se podría cumplir una meta, se cerraría la brecha de tecnologías, pero como funcionaria pública no tengo operativamente, supervisar 3000 equipos no podría.

¿Le parece que las alianzas público privadas benefician la consecución de los objetivos?

Si, implican mayor coberturas, nos pueden dar respuestas de sostenibilidad, cuando hay más dinero se puede. Mientras más socios tengan uno existe más garantía en los proyectos.

Como la respuesta anterior fue positiva, ¿considera que si no hay interdependencia entre el sector público y privado no hay proyecto?

Hay proyectos, pero pueden morir más rápido, la llave ideal es el sector público, privado y académico, pero hay mayor garantía con esta vinculación.

Anexo 4. Entrevista. Javier Cuaical, asesor del PFP de desarrollo económico sobre el proyecto propuesta para la atención de seguridad alimentaria a la población focalizada en el municipio de Tibú.

¿Cuáles fueron las motivaciones por las cuales la entidad participó en el proyecto?

Cancillería a través del Plan Fronteras participó en el proyecto propuesta para la atención alimentaria, primero por la solicitud de la comunidad indígena Bari para que se apoye en el fortalecimiento de las prácticas de conocimiento ancestrales del manejo agrícola de la producción de alimentos, como una necesidad y como un tema importante dentro de la alimentación y nutrición de sus familias, y en segundo lugar por iniciativa del Plan Fronteras nosotros priorizamos las poblaciones más vulnerables de toda la frontera colombiana para atender en sus diferentes necesidades especialmente en el tema de generación de ingresos y de solucionar sus problemas de seguridad alimentaria que tienen las poblaciones más vulnerables. Por estas dos razones principales.

¿Cuáles fueron las herramientas utilizadas durante la implementación del proyecto?

El proyecto fue diseñado y concertado directamente con las autoridades indígenas, el cacique, jugó un papel importante el operador del proyecto la Fundación Panamericana para el Desarrollo y a través de ellos se hicieron varios talleres y socialización de la propuesta que se fue ajustando con las inquietudes y sugerencias de la misma comunidad indígena, nacido por la comunidad, participando. Se conformó un comité técnico de seguimiento integrado entre FUPAD y Cancillería y del cacique para hacerles seguimiento a la ejecución, entonces este comité se reunía cada tres meses para evaluar las diferentes acciones. El tercer instrumento fueron reuniones de seguimiento en su mayoría virtuales de manera mensual para evaluar los compromisos. Cuarto instrumento, visitas de campo, se hicieron tres visitas donde el principal elemento fue las entrevistas a la comunidad, inquietudes recomendaciones, así se recogían recomendaciones para el operador del proyecto. Para garantizar.

¿Considera usted que estas herramientas de implementación de la metodología son adecuadas para el proyecto y porque?

Si considero que las herramientas fueron las adecuadas, puesto que a la fecha se ha terminado el proyecto y se cumplió con el 100% de los objetivos y metas. Se logró llegar a todas las

comunidades, y se logró el resultado, que la gente tenga un buen impacto, de organizacional y de futuro.

¿Operativamente cómo funcionaron los recursos de este proyecto?

Bueno para la ejecución se firmó un convenio de cooperación internacional, los recursos aportados por cancillería fue de ciento cincuenta millones que fueron girados a la fundación, la fundación a su vez elaboro un plan operativo y un plan de inversión presupuestal el cual fue aprobado en comité y a partir de hi se hizo la ejecución en los objetivos. Toda la inversión se realizó en el marco de los objetivos aprobado en un comité, y con eso se hizo seguimiento a la ejecución. La ejecución de estos recursos buena parte estuvo dirigida hacia el personal técnico encargado del proyecto especialmente los asistentes técnicos que se distribuyeron en las diferentes comunidades para hacer la asistencia técnica, capacitación y acompañamiento a las comunidades indígenas en la implementación del proyecto. El otro componente importante de inversión fue la compra de insumos, pavos, gallinas, pollos, insumos y concentrado y alimentación de estos animales, que sirvieron para el montaje de huertas y galpones en cabeza de cada una de las familias, el otro fue tema logístico.

¿La implementación del proyecto se realizó de forma adecuada con base en el contrato y las obligaciones pactadas en él?

El proyecto se desarrolló bajo los términos y condiciones pactadas en el convenio, sin embargo por factores externos como la difícil situación de orden público que se está presentando en la zona del Catatumbo, también en la dificultad que se tuvo en la expedición de una licencia de compra de animales vivos por parte del Ica, entre otras dificultades como algunos problemas de los venezolanos del transporte, se hubo que hacer una prórroga que no afecta la solidez pero se necesitó más tiempo.

¿Cree que si el proyecto hubiera tenido financiación privada sería diferente?

No, en mi concepto hubiera funcionado de la misma manera, seguramente la inversión probada hubiera llevado a una situación más sólida en los resultados por el acompañamiento, pero en general los resultados fueron satisfactorios, independientemente de la financiación privadas.

¿Cree que los recursos privados implican un accionar más amplio o no necesariamente?

No necesariamente, porque la filosofía del plan fronteras es el diseño de una política para atender las poblaciones vulnerables mejorar. En esto se diseña la política, y en el marco de esto se hacen las alianzas, es decir más allá de las alianzas, hay un rector de las ideas y participación de recursos privados solo es mayor cobertura y sostenibilidad.

¿Le parece que las alianzas público privadas benefician la consecución de los objetivos?

Creo que ese es un aspecto que hay que madurar mucho como gobierno para fortalecer más las alianzas a ciertos procesos, se deberían implementar procesos a largo plazo en las comunidades, generando alianzas sostenibles para lograr dar un salto socioeconómico con la comunidad focalizado para que se logre un cambio. En resumen son fundamentales para avanzar en procesos de desarrollo.

¿Cómo la respuesta anterior fue positiva, considera que si no hay interdependencia entre el sector público y privado no hay proyecto?

Se debería generar una complementariedad para jalar procesos articulados, al comercio que da más sostenibilidad en tema organización.

Anexo 5. Entrevista. Daniella Gómez, asesora del PFP de energía sobre el proyecto de paneles solares en el municipio de Tibú en el resguardo indígena Catalaura.

¿Cuáles fueron las motivaciones por las cuales la entidad participo en el proyecto?

Tres entidades participaron en el proyecto Cancillería a través de plan fronteras para la prosperidad, el IPSE Instituto de Planificación y promoción de solución energéticas no interconectadas y ElectroVichada como operador del proyecto, en el caso del IPSE y ElectroVichada contribuye a su ejecuciones su objeto social de su misión como entidad que es promover soluciones energéticas en las zonas que no tienen interconexión. En el caso de ElectroVichada como operador de la distribución de energía, es un proyecto que genera un beneficio basado en experiencia de implementación de proyectos similares debido que Vichada es un Departamento que es prácticamente no tiene interconexiones eléctricas, esto le da una experiencia para implementar proyectos similares en el futuro en el departamento de Vichada ; en el caso de Cancillería ha priorizado la energización de infraestructura social en centros educativos y de salud en zonas de frontera y fue lo que se priorizo con este proyecto. La motivación de todos además de ganar experiencia promover acciones para el objeto social.

¿Cuáles fueron las herramientas utilizadas durante la implementación del proyecto?

La metodología se dio con la firma del convenio que propuso una financiación conjunta con el IPSE puso 1600 millones y se identificaron las necesidades de cada comunidad se formulara y luego ejecutara el proyecto, el trabajo se hizo conjuntamente con el operador, se hizo las visitas de campo, con socializaciones y capacitaciones en cuanto al manejo del sistema.

¿Considera usted que estas herramientas de implementación de la metodología son adecuadas para el proyecto y porque?

Se les pudo haber dado un mayor alcance luego de la implementación quedamos cortos en involucrar a la comunidad, trato de subsanarse. Se hicieron capacitaciones después de, todo ha funcionado de maravilla, creo que si fueron las adecuadas, y lo digo por manifestaciones de la comunidad pudo haber sido de mayor alcance. Hubo una buena relación de los ingenieros con la comunidad.

¿Considera que el proyecto se implementó de manera adecuada con base en sus objetivos y necesidades de la comunidad?

El proyecto tenía un objetivo sobre el alcance de infraestructura social en el centro de salud y educativo, comedor comunitario, el objetivo era muy claro y se alcanzó sin embargo las necesidades son mayores, si hubiera un presupuesto se hubiera alcanzado más, la comunidad reclama que se hubiera podido alcanzar más infraestructura como la casa de huéspedes.

¿La implementación del proyecto se realizó de forma adecuada con base en el contrato y las obligaciones pactadas en él?

Sí.

¿Cómo operativamente se manejaron los recursos del proyecto?

Los recursos fueron ochocientos millones de pesos del IPSE, ochocientos millones de Cancillería en el contrato tiene un balos de doscientos ochenta y ocho millones se entiende que cada parte puso la mitad, se le dio a Electrovichada que subcontrato en consorcio de energía alternativa e hicieron la instalación.

¿Cree que si el proyecto hubiera tenido financiación privada sería diferente?

Sí, yo creo que al estado siempre se le cobra más, si fuera un privado no tendría tantas condiciones, tienen facilidad de manejo de recursos este se hizo en plena ley de garantías, si un privado aporta tienen facilidad de flujo de caja se puede contratar directamente, cancelaría no puede. Lo que puede reducir costos de transacción.

¿Cree que los recursos privados implican un accionar más amplio o no necesariamente?

No sé si más amplio pero si una ejecución más efectiva y eficiente, se reducen los tiempos de transacción algunos sobrecostos y eso más eficiente la ejecución de proyectos.

¿Le parece que las alianzas público privadas benefician la consecución de los objetivos?

Yo diría que sí, hay casos excepcionales, pero en el caso de energía yo creo que una alianza con un privado si puede mejorar la ejecución de los objetivos.

¿Cómo la respuesta anterior fue positiva, considera que si no hay interdependencia entre el sector público y privado no hay proyecto?

No, tampoco. De hecho este es proyecto como ejemplo de ejecutar recursos públicos. Se hizo una alianza con una entidad mixta, en realidad público, es un buen ejemplo para articular entidades del estado.

Anexo 6. Documento. Plan Fronteras para la Prosperidad (2011).



Plan Fronteras
para la Prosperidad

Ministerio de Relaciones Exteriores

2011

TABLA DE CONTENIDO

1. CONTEXTO	21
1.1. Introducción	21
1.2. El Plan Nacional de Desarrollo y el Ministerio de Relaciones Exteriores como nodo focal	23
1.3. Características del territorio fronterizo	29
1.4. Problemas que deben resolverse	37
2. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL PFP	38
2.1. Principios	40
2.2. Objetivo general	41
2.3. Objetivos específicos	41
3. EJECUCIÓN DEL PFP	42
3.1. Metodología y fases de ejecución	42
3.2. Productos	47
3.3. Tiempo de ejecución	49
4. PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL EN FRONTERAS PARA ALTA GUAJIRA: CASO DE ÉXIT	
	51

1. CONTEXTO

1.1. Introducción

Actualmente los colombianos se encuentran con gran optimismo frente a su futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva. Colombia se ha convertido en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo. Forma parte de un selecto grupo de naciones denominado CIVETS –Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica– percibidas como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas, adicionalmente adelanta el proceso para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), una acción sin precedentes¹. Alianza del pacífico, el proceso de paz.....

Si bien todavía se enfrentan grandes retos como consolidar la seguridad, disminuir el desempleo y eliminar la pobreza, es indudable que el país ha sobrepasado barreras que parecían inquebrantables hace unos años y el camino hacia la prosperidad parece despejado en el contexto histórico del país². Colombia está cerca de cumplir la meta

¹ Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos. Capítulo I. Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010 2014, pág. 16.

² *Idem*.

de consolidar un país en paz, con una población educada, con bajos índices de violencia, desempleo y pobreza³.

Para el Gobierno colombiano es fundamental tener empresas pujantes, responsables social y ambientalmente, conquistando mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. El Gobierno reconoce la importancia de la integración de la economía nacional con los mercados internacionales, así como la importancia de una infraestructura y un entorno de competitividad que transformen las ideas en negocios, los negocios en empleo y el empleo en incremento de los ingresos. Al lograr lo anterior disminuirá la pobreza y generará mayor bienestar y progreso social⁴ en todo el territorio Nacional.

Las regiones de frontera no son la excepción. A partir del criterio de colindancia y lo establecido en la Ley 191 de 1995 y sus decretos reglamentarios⁵ éstas están conformadas por 77 municipios y 12 de los *antiguos corregimientos* y 13 departamentos. Las fronteras tanto terrestres como marítimas, son una fuente elemental de desarrollo e integración para Colombia. Estas representan ejes comerciales y de desarrollo estratégicos, al igual que son zonas medioambientales fundamentales para el país. Como consecuencia, la aplicación de una estrategia diferenciada para su desarrollo es inaplazable⁶.

Las regiones fronterizas deben ser incorporadas como elemento esencial del desarrollo nacional a partir de una visión estratégica, promocionando el diseño de políticas públicas que reconozcan las particularidades regionales de estas zonas y capitalizando sus activos⁷. A partir de esta visión se debe apoyar reformas, promover arreglos institucionales, adecuar ofertas programáticas e incentivar

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ Véase: Anexos No. 1, 2 y 3.

⁶ Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos. Capítulo VI Soportes transversales de la prosperidad democrática. C. Relevancia internacional. 112 Con base en el discurso de posesión del Presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010), pág. 500.

⁷ Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos. Capítulo VI Soportes transversales de la prosperidad democrática. C. Relevancia internacional. 3. Políticas de desarrollo fronterizo. b) Objetivo general y principios rectores de la política, pág. 519.

apuestas productivas, ambientales, sociales, étnico-culturales y económicas a favor del desarrollo regional y nacional.

1.2. El Plan Nacional de Desarrollo⁸ y el Ministerio de Relaciones Exteriores como nodo focal

El contexto histórico que enmarca este Plan Nacional de Desarrollo es diferente al de otras administraciones. Como lo afirmó el Presidente Juan Manuel Santos durante su discurso de posesión y como está planteado en *Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014*: “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales.”⁹.

Las disposiciones de los Planes de Desarrollo Nacional 2002–2006 y 2006–2010 animan al diseño de una política diferenciada para cada frontera, que fortalezca su desarrollo e integración y garantice la integridad territorial y la seguridad de la Nación. El Anexo No. 4 presenta un balance preliminar del desarrollo de los compromisos o disposiciones presentes en los planes de desarrollo 2002–2006 y 2006–2010. Como consecuencia a las acciones adelantadas y las que se encuentran en proceso, es necesario impactar la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo, 2010–2014, posicionando en la agenda pública y en las sectoriales, el tema fronterizo de manera que se incida en los planes plurianuales y sus respectivos proyectos de inversión.

Para lograr este objetivo se hace indispensable construir e implementar una hoja de ruta que permita debatir, adecuar y complementar la propuesta de política aquí perfilada. Deberá propiciar una visión compartida de las fronteras terrestres y marítimas, concentrando esfuerzos nacionales y armonizando las intervenciones institucionales tanto en el próximo cuatrienio, como en el mediano y largo plazo.

⁸ Este primer capítulo toma textos literales de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos.

⁹ Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos. Capítulo VI Soportes transversales de la prosperidad democrática. C. Relevancia internacional. 112 Con base en el discurso de posesión del Presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010), pág. 499.

Actualmente, se está construyendo una propuesta de política de Estado para las fronteras terrestres y marítimas con perspectiva de largo plazo, participativa, integral y diferenciada en respuesta a las particularidades regionales. Esta ha sido trabajada entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Departamento Nacional de Planeación. La propuesta tiene como finalidad el desarrollo del territorio fronterizo, su integración interna y externa, control territorial y soberanía nacional. Para tal propósito deberá existir un arreglo institucional que avance en disminuir distancias y divisiones con las fronteras¹⁰, atendiendo lo local, nacional, regional e internacional. Debe también asumir el reto constitucional de unidad nacional en el marco de un proceso de descentralización, de formas étnicas de gobierno, el régimen de áreas protegidas y la integración latinoamericana.

Su debate y desarrollo implica avanzar en la definición de una hoja de ruta con un proceso participativo y de consulta a actores estratégicos públicos y privados en los diferentes niveles territoriales (autoridades territoriales y étnicas, organizaciones sociales, sector privado, academia, bancada de fronteras, entre otros actores). En este orden de ideas, el reto es consolidar un marco conceptual referente para las diferentes instituciones, que permita coherencia, pertinencia, armonización y coordinación de sus intervenciones.

Adicionalmente, la Misión de Política Exterior señala la necesidad de redefinir integralmente la política de fronteras, a partir de un ejercicio con diversos actores estratégicos y sectores involucrados en su implementación. Deberá permitir la actualización de las normativas, las instituciones y los programas para las fronteras, consolidando condiciones de justicia y seguridad en sus territorios, incluyendo el acompañamiento a los grupos étnicos de frontera.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores se examinarán los esquemas de cooperación y los mecanismos de integración fronteriza en pro de un mejor desempeño. Una mayor articulación de las instancias locales, regionales y nacionales asegurará decisiones mejor informadas respaldadas por diversos niveles de gobierno, sectores y actores. Adicionalmente, se trabajaran planes binaciones en torno a problemáticas específicas en

¹⁰ Distancias y divisiones son dos conceptos que maneja el Banco Mundial [2009] como factores explicativos de obstáculos al desarrollo, desde una perspectiva de

aquellas fronteras en las que conjuntamente sean definidas como prioritarias por los gobiernos¹¹.

La política propone definir principios orientadores y criterios, en el marco de la hoja de ruta a seguir, que permitan precisar su ámbito territorial y clasificar los diferentes tipos de zonas de frontera atendiendo sus realidades, el desarrollo social, el componente étnico-cultural, el medioambiente y seguridad y soberanía, de acuerdo a los mandatos constitucionales.

Las actuaciones en estos territorios deberán enmarcarse en los siguientes principios:

1. Atender un enfoque diferencial y estratégico;
2. Reconocer y respetar la diversidad biológica, étnica y cultural;
3. Promover el desarrollo de la política nacional así como de la política exterior;
4. Convocar la participación de los habitantes de fronteras, de diversos niveles de gobierno y actores regionales y nacionales;
5. Garantizar la integralidad y pertinencia con los contextos regionales, y
6. Velar por la seguridad, la soberanía y la integridad territorial¹².

Por medio del Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP), el Gobierno Nacional promoverá líneas de acción específicas, mecanismos y esquemas de incentivos que permitan instalar capacidades para el desarrollo social y económico de los territorios fronterizos.

En el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF) se promoverá la focalización de recursos y políticas diferenciadas regionalmente, favoreciendo sectores estratégicos teniendo en cuenta sus singularidades, límites y potencialidades. Es preciso identificar y analizar los potenciales económicos de los sectores relevantes dentro de cada territorio fronterizo; y los proyectos que se han formulado en el marco de las

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

comisiones binacionales y las zonas de integración fronteriza, entre otras instancias. En los sectores que así lo ameriten, el Gobierno Nacional velará por el desarrollado de contenidos y aplicaciones basados en las TIC como herramienta para su fortalecimiento¹³.

Desarrollo empresarial

El Estado colombiano velará por el desarrollo empresarial de los territorios fronterizos mediante dos aspectos: 1. El mejoramiento del ambiente de negocios y 2. La promoción de iniciativas de desarrollo productivo. Como resultado se espera mejorar la posición de las ciudades fronterizas en el ranking de ambientes de negocios y propiciar que los proyectos productivos incorporen un mayor número de municipios fronterizos¹⁴:

Ambiente de negocios. Para continuar con el reconocimiento hecho a los esfuerzos de Colombia por *Doing Business 2010 del Banco Mundial*¹⁵ e incrementar la actividad empresarial en las ciudades fronterizas, el Gobierno apoyará los procesos de asistencia técnica por demanda, la identificación de oportunidades de reforma, el diseño de planes de acción para mejorar la regulación empresarial y la simplificación de trámites para lograr una reducción en los costos de transacción en que deben incurrir las empresas.

Desarrollo productivo. La promoción de iniciativas de desarrollo productivo se realizará con base en:

1. Los Planes Regionales de Competitividad (PRC).
2. El marco del Sistema Nacional de Competitividad (SNC).
3. Las agendas de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC).

Se promoverá la definición e implementación de proyectos productivos que permitan generar impactos positivos en los municipios

¹³ Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos. Capítulo VI Soportes transversales de la prosperidad democrática. C. Relevancia internacional. 3. Políticas de desarrollo fronterizo. e) Lineamientos y acciones estratégicas. 2. Promoción del desarrollo del territorio fronterizo, pág. 521.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ El Banco Mundial reconoció que, en el año 2010, Colombia fue uno de los países que mostraron la mayor mejoría en su entorno empresarial. El país fue igualmente reconocido como el de mejor ambiente empresarial en Suramérica.

fronterizos. Así mismo, al interior del SNC se promoverá el desarrollo de proyectos productivos binacionales y sus poblaciones.

Conectividad e infraestructura

La integración interna es una prioridad, por lo que el Gobierno Nacional promoverá una mayor integración de estos territorios con sus respectivos departamentos, sus regiones y la Nación. Las intervenciones que se efectúen deberán velar por la conectividad e infraestructura intermodal, privilegiando criterios estratégicos y de proyección del país. Para tal efecto el Gobierno consolidará el programa de asistencia técnica en los departamentos fronterizos, teniendo en cuenta su fragilidad en materia de conectividad interregional y considerando criterios estratégicos, incluyendo el de soberanía¹⁶.

Un aspecto adicional es la construcción, adecuación, gestión, control y manejo integrado de los pasos de frontera, siendo el Ministerio de Transporte el responsable de la infraestructura necesaria. El Gobierno Nacional, con el concurso de los países vecinos, continuará con estudios específicos para cada paso de frontera y la promoción de infraestructura de apoyo logístico. Es necesario identificar alternativas para la optimización; el mejoramiento de procedimientos de control migratorio, tránsito aduanero, transporte de mercancías y controles fitosanitarios, entre otros; e intervenciones apropiadas con base en los hallazgos de los estudios y las características de las zonas de frontera¹⁷.

Así mismo, promocionará la construcción de infraestructuras de apoyo logístico conforme a las necesidades comerciales y a los acuerdos bilaterales, lo que aportará a la reducción de tiempos aduaneros y costos de transporte. Adicionalmente, seguirá promoviendo el desarrollo de infraestructura eficiente e inclusiva en las zonas de frontera fortaleciendo la integración binacional y mejorando la

¹⁶ Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos. Capítulo VI Soportes transversales de la prosperidad democrática. C. Relevancia internacional. 3. Políticas de desarrollo fronterizo. c) Lineamientos y acciones estratégicas. 3. Integración del territorio fronterizo a las dinámicas, procesos y desarrollos regionales y nacionales, pág. 522.

¹⁷ *Idem*.

calidad de vida de los habitantes de fronteras, sus espacios públicos y entornos urbanísticos¹⁸.

Movilidad en ciudades

Adicionalmente continuará la implementación de políticas que permitan articular la movilidad de las ciudades con el desarrollo territorial y urbano-regional: (i) los sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) para ciudades con más de 600.000 habitantes; (ii) la formulación de planes de movilidad para la operación organizada y moderna del transporte público en ciudades con poblaciones de 250.000 a 500.000 habitantes y (iii) la implementación de soluciones de movilidad ambientalmente sostenibles¹⁹.

Sectores de energía, gas y combustibles

También se examinarán esquemas de interconexión eléctrica y gasífera entre los territorios fronterizos y los países vecinos; al igual que de exportación e importación de energía eléctrica y gas hacia países centroamericanos a través de las regiones Pacífica y la Caribe. Además, se promoverán interconexiones de pequeña escala y puntuales, en Zonas No Interconectadas para atender la demanda local.

Así mismo, se examinarán alternativas para las zonas de frontera, en particular en lo relativo al régimen de combustibles²⁰.

Diversificación de líneas de acción con países vecinos

De otra parte, el Gobierno generará y diversificará las líneas de integración con los países vecinos. Los sectores de educación, salud, cultura y deporte deberán ser pioneros en esta apuesta. En paralelo, se promoverá proyectos binacionales para la generación de ingresos y reducción de la pobreza en territorios fronterizos²¹. Se deberán examinar modelos conjuntos de promoción de sus actividades, propiciando destrezas lingüísticas en frontera, validación y homologación de títulos, campañas de promoción y prevención de la

¹⁸ *Ibid*, pág 529.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Idem*.

salud, intercambios culturales y deportivos, entre otras. Para tal efecto, se promoverán esquemas de armonización normativa y flexibilización de procesos y procedimientos que permitan sinergias.

Integración territorio marino-costero fronterizo

Se promoverá la integración del territorio marino-costero fronterizo, de manera sustentable y facilitando la organización de cadenas de valor de sus actividades. De igual forma, capitalizará su condición de Estado ribereño y sus fronteras marítimas para promover procesos de integración con el Gran Caribe y Centroamérica. En este contexto, fortalecerá los esquemas para el manejo de las áreas de administración conjunta con Jamaica y República Dominicana y propondrá arreglos similares con otros países con los que se comparten fronteras marítimas²². Para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, propiciará la construcción de políticas diferenciadas que reconozca sus particularidades territoriales y étnico-culturales²³.

1.3. Características del territorio fronterizo²⁴

Colombia se conecta con el Gran Caribe, Centroamérica y Suramérica a través de sus fronteras terrestres y/o marítimas con once países (Colombia limita con Haití, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela). El territorio marino-costero del país representa el 45% del territorio nacional y gran parte de éste comparte la característica de territorio fronterizo. Así mismo cuenta con 6.342 kilómetros de líneas terrestres limítrofes, que demarcan diversidad al interior de una región y entre regiones (5 regiones tienen territorio fronterizo: Caribe, Pacífica, Sur, Amazorinoquía y Nororiental).

²² *Idem.*

²³ *Ibid.*, pág. 524.

²⁴ Se toma textualmente de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos. Capítulo VI Soportes transversales de la prosperidad democrática. C. Relevancia internacional. 3. Políticas de desarrollo fronterizo. a) Diagnóstico.

En general existen tres grandes tipos de fronteras: comerciales, ambientales y marítimas²⁵.

Fronteras Comerciales

Las primeras se ubican alrededor de los siguientes corredores comerciales: (1) Maicao - Guarero, (2) Cúcuta - San Cristóbal, (3) Arauca - El Amparo, (4) Ipiales - Tulcán y (5) Leticia - Tabatinga.

- ↘ El primero, segundo y cuarto son los corredores más comerciales y sensibles a las relaciones de vecindad y las dinámicas de política exterior con Venezuela y Ecuador.
- ↘ El tercero es un corredor con gran potencial para el comercio, pero afectado por la presencia de grupos armados al margen de la ley (GAML) y por el manejo inadecuado de los recursos públicos.
- ↘ El quinto se proyecta como puerto fluvial con Brasil, de gran potencial turístico, pero precariamente articulado interregionalmente y con el resto del territorio nacional.

Mapa Nro. 1. Corredores comerciales

²⁵ Tales zonas se localizan en los departamentos fronterizos de Amazonas, Arauca, Boyacá (a través del municipio de Cubará), Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada.



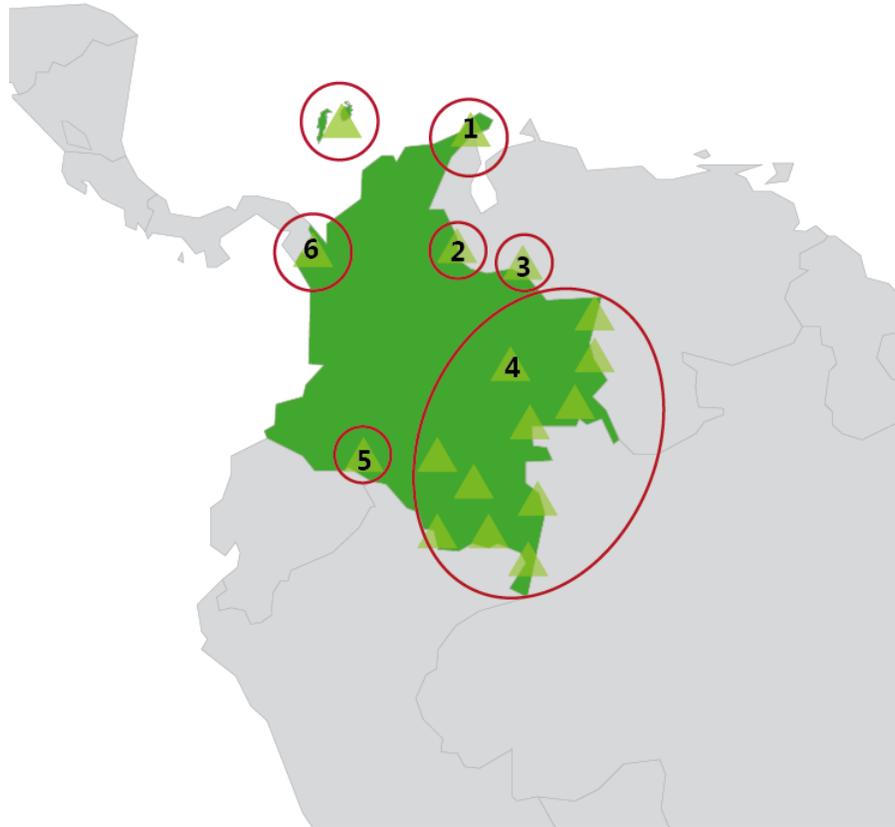
Fronteras Ambientales

Las fronteras ambientales, a su vez, pueden subdividirse en seis tipos: (1) La Guajira - Estado de Zulia; (2) Norte de Santander - Estado de Táchira; (3) Arauca - Estado de Apure –en la frontera con Venezuela–; (4) la zona configurada por las doce áreas no municipalizadas fronterizas –antiguos corregimientos departamentales– limítrofes con Venezuela, Brasil y Perú; (5) Putumayo - Sucumbíos, en Ecuador, y (6) el área configurada por los municipios de Juradó, Riosucio, Unguía y Acandí que limitan con Panamá, Región del Darién.

Estas subregiones se caracterizan por la presencia de áreas protegidas, territorios étnicos y reservas minero-energéticas. Presentan poca densidad poblacional, su institucionalidad local es débil e incluso dependen para su desarrollo de los departamentos, como es el caso de las áreas no municipalizadas.

Las seis regiones enfrentan la presencia de GAML y bandas criminales. En su mayoría, hay áreas con cultivos de uso ilícito. También, enfrentan los conflictos y amenazas derivados de la minería ilegal, la extracción no regulada de maderables, el comercio ilícito de biodiversidad, el tráfico de armas, precursores y combustible, entre otras problemáticas.

Mapa Nro. 2. Fronteras ambientales



Fronteras Marítimas

Así mismo, existen fronteras marítimas en el Caribe con Haití, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Jamaica. Con la mayoría de estos países Colombia acordó cooperar para la protección de las áreas marítimas y desarrollar esquemas de investigación conjunta de las mismas. Con Jamaica estableció la Zona de Administración Conjunta para el Control, Exploración y Extracción de los Recursos Vivos y No Vivos, denominada "Área de Régimen Común" (Ley 9 de 1993) y con República Dominicana la Zona de Investigación Científica y Explotación Pesquera Común. Por el Pacífico, el país tiene frontera marítima con Costa Rica, Panamá y Ecuador. Con los dos últimos países los tratados limítrofes establecen clausulas de cooperación para la protección de las áreas marinas, evitar la contaminación ambiental, regulación pesquera, entre otras materias. La frontera marítima con Venezuela está aún en litigio.

FRONTERAS DE COLOMBIA

13

DEPARTAMENTOS

77

MUNICIPIOS

12

CORREGIMIENTOS



10%

DE LA POBLACIÓN
TOTAL DE LOS
COLOMBIANOS
(3.9 MILLONES DE
COLOMBIANOS)

94.5%

DE LA POBLACIÓN EN FRONTERAS
SE CONCENTRA EN LAS
FRONTERAS DE VENEZUELA
Y ECUADOR



21.9%
DE POBLACIÓN
EN GRUPOS
ÉTNICOS

69%

DE POBLACIÓN EN
ZONAS URBANAS

La población fronteriza de los 77 municipios es de 3.9 millones según Censo 2005 y es, en su mayoría, urbana (2,7 millones de habitantes). El 94.5% de la población fronteriza se concentra en las fronteras con Venezuela y Ecuador. El territorio fronterizo con Perú es el menos poblado con 23.185 habitantes en los municipios de Leticia y Puerto Nariño en Amazonas y Puerto Leguízamo en Putumayo²⁶.

El 21.9% del total de la población fronteriza pertenece a grupos étnicos²⁷. El territorio de frontera es habitado por 53 grupos indígenas, población raizal de San Andrés y Providencia y las

²⁶ La definición de estos municipios se realizó a partir del criterio de colindancia y área de influencia de acuerdo con la Ley 1991 de 1995 y sus decretos reglamentarios: 1814 de 1995, 2036 de 1995, 150 de 1996, 930 de 1996, 1814 de 1996 y 2561 de 1997. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, señala que los municipios colindantes son 56 y que 12 de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas son centros poblados limítrofes con Venezuela y Brasil.

²⁷ Dicha población está ubicada en las fronteras terrestres con Venezuela, (región Caribe, y Nororiental), Brasil y Perú (región de Amazorinoquia), Panamá (región Pacífica), Ecuador (región Sur y Pacífica) y marítimas con la región del Caribe.

comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador²⁸.

Adicionalmente, 12 áreas fronterizas no municipalizadas ubicadas en los departamentos fronterizos terrestres reportan una población de 33.087 habitantes (proyecciones Censo a 2010)²⁹.

Tabla No. 1. Población Étnica de Fronteras

PAÍS FRONTERIZO	INDÍGENA	AFROCOLOMBIANO	ROM	TOTAL
Venezuela	344.929	137.473	195	482.597
Ecuador		164.082		282.559
	118.386		91	
Marítimo (9 países)	62	33.861	-	33.923
Panamá		25.506		28.947
	3.441		-	
Brasil		1.095		18.951
	17.855		1	
Perú		168		7.203
	7.035		-	
TOTAL		362.185	287	854.180
	491.708			

Fuente: DANE, 2005.

De acuerdo con el Índice de Desempeño Integral de la Gestión Municipal del 2009³⁰, tan sólo dos municipios fronterizos se

²⁸ Los grupos indígenas fronterizos son: amorua, andoke, arzario, bara, bari (motilón) bora, cabiyari, carijona, cocama, cofán, cuaique, cuebo, cuiba, cuna, curripaco, chimila, desana, embera, guahibo, inga, koreguaje, letuma, macaguane (hitnu), macuna, makaguaje (airuban), matapi, miraña, muinane, nonuya, ocaina, pastos quillasinga, piapoco, piaroa, piratapuyo, pisamira, puinane, siona, siriano, tanimuka, tikuna, tukano, tunebo (u'wa), wanano, wounaan, wayuu, witoto, yagua, yanacona, yauna, yuco (yukpa), yuri, yuruti, y yacuna. Fuente: IGAC, 2002.

²⁹ Áreas no municipalizadas es la actual denominación a los antiguos corregimientos departamentales. La Corte Constitucional a través de su Sentencia 141 de 2010, señaló que el Congreso debería expedir el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes. Este régimen no ha sido expedido.

³⁰ Este índice mide cuatro componentes: (1) porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, (2) eficiencia en el uso de los recursos en los sectores de educación, salud y agua potable, (3) cumplimiento de los requisitos legales del Sistema General de Participaciones, SGP, y (4) capacidad administrativa y desempeño fiscal. Se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 100 denotan altas capacidades institucionales y, por el contrario, los valores cercanos a 0 denotan capacidades críticas. Sobre el tema véase [en línea], disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3n>

encuentran en un rango sobresaliente: Túquerres (85,93) y Cúcuta (80,09). Trece municipios fronterizos se encuentran en un estado crítico; es decir, reportan una calificación menor a 40 puntos. De éstos el más crítico es Puerto Nariño (11,99) en la frontera con Perú. Veintisiete municipios fronterizos se encuentran en un nivel bajo, entre 40 y 60 puntos. La mayoría de éstos se encuentra en la frontera con Venezuela, cuatro en la frontera con Brasil, tres en la de Panamá y dos en la ecuatoriana. Se observa dificultades institucionales internas para dar respuesta a las demandas locales y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de frontera.

Las fronteras nacionales son más que una línea divisoria o límite. Son un territorio complejo, marcado por las relaciones internas y con los países vecinos. Su ámbito varía de acuerdo con las interacciones presentes de orden diverso y de colindancia fronteriza. Contiene una porción significativa de la diversidad biológica y étnico-cultural de la Nación, de sus ecosistemas estratégicos y sus reservas naturales, entre éstas las minero-energéticas. Estos activos sumados a su condición de Estado ribereño, en dos océanos, le brindan a Colombia potencialidades geopolíticas y socioeconómicas importantes en el hemisferio.

Sin embargo, estas ventajas han sido poco aprovechadas y capitalizadas para la prosperidad económica del país y el bienestar de los habitantes de frontera. Las reservas minero-energéticas fronterizas, su vocación agropecuaria, sus oportunidades de desarrollo en bio-comercio, servicios ambientales, turismo, entre otras apuestas productivas, son oportunidades que requieren articular esfuerzos de la institucionalidad pública y privada en pro de áreas y corredores de desarrollo. Se trata de activos que deben incorporarse, de manera sustentable, en las políticas y estrategias de desarrollo del país y su ordenamiento territorial. Ello sin perjuicio de los procesos de identificación de áreas protegidas, acompañadas de las correspondientes acciones de protección y conservación. Así mismo, del reconocimiento y respeto de los territorios étnicos en frontera.

Lo anterior es producto de un desarrollo nacional cuyo énfasis ha estado en el centro geográfico del país, dejando al margen al territorio fronterizo. La Constitución de 1991 empezó a revertir tal tendencia al promover la integración social, política y económica del

territorio fronterizo, y la cooperación con los países vecinos para la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente. En desarrollo de los mandatos constitucionales, la Ley 191 de 1995 establece un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural. No obstante su expedición, su impacto ha sido limitado en términos del desarrollo e integración fronteriza. Su ámbito de aplicación fue reglamentado de manera laxa y generó incentivos inapropiados. Su énfasis se concentró en las fronteras terrestres, urbanas y más dinámicas en términos comerciales, sin mayores desarrollos para otras regiones fronterizas con particularidades diferentes.

Se hace necesario, por tanto, contar con un marco legal integral para las fronteras terrestres y marítimas. Este deberá observar los antecedentes de reformas a la Ley 191 cursados en el Congreso de la República en la última década. Así mismo, reconocer los avances planteados por tales iniciativas legislativas y las apuestas regionales allí expresadas, pero a partir de una visión estratégica del territorio fronterizo, de largo plazo, plural y de Estado. Esta debe permitir, efectivamente, el desarrollo e integración fronteriza; garantizando la seguridad de este territorio, las libertades ciudadanas y la soberanía nacional.

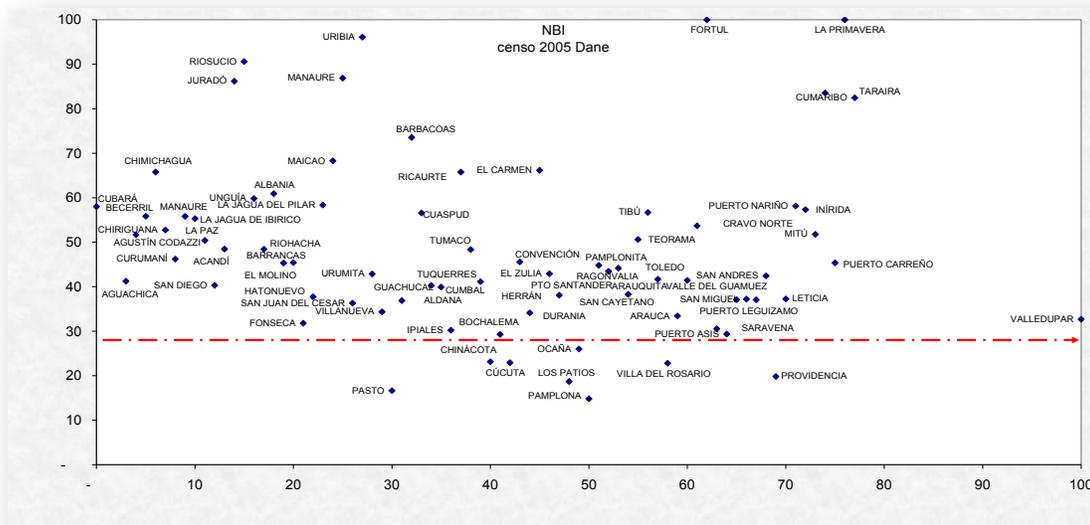
Finalmente es de anotar que si bien los logros alcanzados por las Políticas de Seguridad Democrática y de Consolidación permitieron que el Estado dispusiera de mayores capacidades para proteger estos territorios, el repliegue de los GAML y las organizaciones de narcotraficantes sobre las fronteras ha generado un reto mayor para la seguridad del país representado en la necesidad de bloquear y contener sus operaciones, que involucran: abastecimientos, ataques, secuestros, actos terroristas y acciones criminales, en general. Es también importante recalcar la necesidad de confrontar el crimen transnacional ubicado sobre las zonas fronterizas, que utiliza los límites del país como una bisagra para el desarrollo de sus actividades ilícitas.

Sin seguridad, no puede haber prosperidad. Una vez el Estado recupera el orden y garantiza la vigencia de la ley y llega la presencia social para generar oportunidades a la población. Se trabajará, entonces, para que los territorios fronterizos de menores capacidades relativas de desarrollo tengan mejores oportunidades; que su desarrollo social y económico sea una realidad, fomentando así la integración con los países vecinos.

1.4. Problemas que deben resolverse

La inexistencia de una política integral para las fronteras terrestres y marítimas y una oferta institucional que reconozca sus particularidades, características y realidades, ha profundizado las asimetrías y desequilibrios de éstas con respecto al resto del país, afectado su desarrollo e integración. Esta situación ha generado que las condiciones de vida de los municipios fronterizos sean más difíciles que en el resto del país. El 90% de los municipios fronterizos presentan un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) mayor al promedio nacional. (Al respecto véase el gráfico No. 2.)

Gráfico No. 2
Necesidades Básicas Insatisfechas



Fuente: DANE – DNP, 2010

Lo anterior tiene como efectos el deterioro e inadecuado aprovechamiento de los recursos fronterizos, condiciones socioeconómicas más bajas con respecto a la media nacional y una mayor debilidad institucional. En este escenario, no es gratuito el sentimiento de abandono y olvido expresado por los habitantes de frontera, que propicia un débil sentido de pertenencia. Ello redundo en una crisis de gobernabilidad y dificultades en la administración de justicia y el control territorial, amenazando las condiciones de seguridad ciudadana en el territorio fronterizo y la soberanía nacional.

Adicionalmente, debe fomentarse el desarrollo y la integración de los territorios fronterizos en las relaciones binacionales del país, dado que las fronteras terrestres de Colombia, Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, reportan condiciones socioeconómicas menores al promedio nacional.

Por último, se destaca que actualmente no existe una capacidad institucional para responder de manera estratégica y oportuna a los retos que impone diariamente las fronteras. El Ministerio de Relaciones Exteriores reconoce la necesidad de fortalecerse internamente para atender los asuntos de frontera; planteamiento que el Ministerio señaló en la cartilla sectorial de la Visión 2019 “diseñar una política exterior acorde con un mundo en Transformación”, mediante las siguientes recomendaciones:

- ∨ Fortalecer y especializar el recurso humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular la Carrera diplomática y Consular.
- ∨ Hacer más eficiente las funciones de orientación, integración, armonización y coordinación atribuidas al Ministerio de Relaciones Exteriores.

2. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL PFP

Para dar solución a esta situación, el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos ha decidido priorizar el desarrollo social y económico de las poblaciones de frontera y replantear esta política mediante el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP). Esta política busca mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas. El PFP es liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que actúa como ente coordinador entre las diferentes agencias y entidades del Estado y del Gobierno, logrando la armonización y eficacia de los esfuerzos e intervenciones institucionales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de la competencia de política exterior, tiene entre sus funciones aquellas relativas a los asuntos fronterizos. En particular, el Decreto 3355 de 2009 señala las siguientes: “formular, orientar, ejecutar y evaluar la política exterior en materia de integración y desarrollo fronterizo,

en coordinación con las autoridades sectoriales del orden nacional y territorial, cuando sea del caso e impulsar, articular, financiar o cofinanciar la implementación de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza en coordinación con las autoridades sectoriales del orden nacional, las entidades territoriales y los organismos de cooperación internacional competentes para la ejecución de los mismos, de acuerdo con lo que determine el Plan Nacional de Desarrollo”³¹.

El PFP busca impulsar y apoyar el desarrollo social y económico de las poblaciones en las fronteras terrestres y marítimas del país mediante la generación de oportunidades económicas e inclusión social, fortaleciendo a su vez la integración con los países vecinos. Lo anterior pretende disminuir la brecha que existe en materia económica y social entre las zonas de fronteras y el resto del país, permitiéndoles una dinámica propia y fortalecida. Para ello se desarrolló una política de Estado basado en los siguientes principios.

Los beneficiarios del PFP son las comunidades habitantes de los 77 municipios colindantes o considerados como zonas de frontera de 13 departamentos, principalmente aquellas que requieren de programas sociales que mejoren su calidad de vida, fomenten sus oportunidades de desarrollo humano, social y económico. Es importante destacar que en las fronteras, tanto terrestres como marítimas, habita un gran porcentaje de las comunidades étnicas de país; indígenas, raizales, y afrocolombianos.

Asimismo, el PFP involucra a las gobernaciones departamentales y alcaldías municipales fronterizas. Serán partícipes las 13 gobernaciones de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Nariño, Chocó y San Andrés y Providencia, y sus municipios y corregimientos fronterizos. Ver anexo 3.

Del mismo modo, tendrán una participación activa los gremios y empresas del sector privado que tengan una fuerte presencia en la frontera o que se beneficien del intercambio comercial con los países vecinos. El sector académico y demás entidades del tercer sector (academia, ONG's, representantes de la sociedad civil, organizaciones

³¹ Véase Decreto 3355 de 2009, artículo 2°, numerales 18 y 19, respectivamente.

sin ánimo de lucro, indígenas, afros y raizales) serán parte fundamental de este trabajo. Los anteriores serán identificados en la primera fase de la metodología del PFP, que será descrita y explicada más adelante.

Las comunidades de las distintas subregiones de frontera, en especial aquellas organizadas y sus líderes, serán colaboradores directos del PFP y participarán activamente en su ejecución. Tendrán especial atención los líderes y las comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales.

2.1. Principios

El PFP se regirá por los siguientes principios:

Desarrollo sustentable

Se entiende como “el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus necesidades futuras” (State of the World Report, 1987).

Desarrollo Humano

Los proyectos generarán oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de poblaciones vulnerables. Se deben lograr resultados concretos y mensurables, manteniendo al mismo tiempo una visión de largo plazo.

Política pública diferencial

El ministerio reconoce que cada subregión de frontera tiene unas problemáticas propias, un contexto particular, diferencial de las demás y por ende sus líneas de acción no necesariamente iguales.

Enfoque local y sostenible

El establecimiento de prioridades, la toma de decisiones y la ejecución de los proyectos contará con la participación activa y directa de organizaciones sociales de las comunidades beneficiadas y las autoridades locales, a fin de que el proceso sea sostenible en el tiempo y se fortalezca la capacidad institucional y de gestión local.

Amplia participación

Se generarán espacios de concertación y alianzas entre los gobiernos (nacionales, locales y/o regionales), empresas privadas, organizaciones del tercer sector, universidades y sector académico en el desarrollo de los proyectos.

Coordinación y liderazgo central con visión local

El ministerio de Relaciones Exteriores liderará el proceso, tendrá en cuenta los esfuerzos, políticas y programas que se hayan desarrollado previamente y sus lecciones aprendidas.

2.2. Objetivo general

- ✎ Impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de fronteras, tanto terrestres como marítimas, y su integración con los países vecinos.

2.3. Objetivos específicos

- ✎ Facilitar la coordinación y articulación de acciones e inversiones sectoriales en las fronteras, con el fin de estructurar programas y proyectos integrales que atiendan las particularidades regionales y promuevan el desarrollo local y regional.
- ✎ Empoderar a los ciudadanos en las decisiones y también en las responsabilidades de su propio desarrollo.
- ✎ Fortalecer la participación ciudadana y la formación de capital social que genere impacto positivo en las políticas públicas.

- ↘ Disminuir las brechas regionales institucionales a través de asistencia técnica diferenciada.
- ↘ Fomentar la participación de las autoridades locales, regionales y nacionales en la planeación y desarrollo de programas y proyectos en fronteras.
- ↘ Fomentar la responsabilidad social empresarial para el desarrollo social de las fronteras.
- ↘ Fomentar la participación de las organizaciones del tercer sector en la ejecución del Plan Fronteras para la Prosperidad.

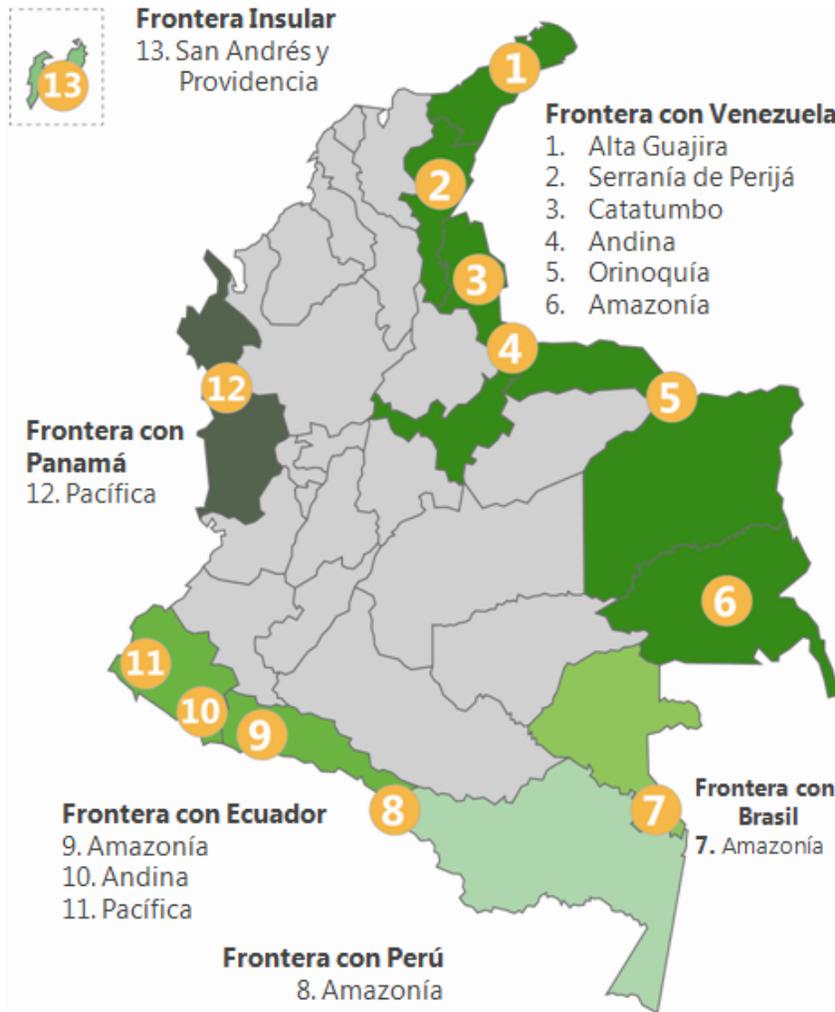
3. EJECUCIÓN DEL PFP

3.1. Metodología y fases de ejecución

La metodología propuesta es la siguiente: Se realizará un enfoque de política pública diferencial pues la realidad de las fronteras es muy diferente entre sí; de igual manera, es importante tener en cuenta su ubicación con relación al país vecino con el objeto de fomentar la integración. Como una primera aproximación se propone para el desarrollo del presente PFP, clasificar las fronteras terrestres por regiones naturales y su ubicación con respecto al país vecino, a fin de diseñar programas de desarrollo social para cada una.

Cada subregión está comprendida por municipios y corregimientos considerados como fronterizos, listado que se puede apreciar en el anexo 3. De esta manera se realizará una clasificación preliminar con 13 subregiones de frontera divididos de la siguiente manera.

Mapa Nro. 3. Subregiones de frontera



En cada subregión se formará una mesa interinstitucional en el que participen el sector público en sus tres ámbitos, nacional, regional y local; sector privado; tercer sector; y organismos de cooperación multilateral. Cada mesa diseñará la política pública, los programas y proyectos sociales, y realizará el seguimiento a su ejecución.

Adicionalmente se tendrá en cuenta un componente diferencial étnico. Se formarán submesas de trabajo para los casos puntuales de comunidades indígenas y afrocolombianos.

Las fases de ejecución del PFP por cada subregión de frontera son las siguientes:



- **I Identificación de actores:** Se invitarán a actores adicionales que sean identificados en el desarrollo del PFP, para que compartan

su experiencia en algunas áreas específicas o por su conocimiento local.

- **II Evaluación social:** Los actores, en especial los locales, conocedores de la realidad y de las principales problemáticas sociales que afronta la subregión, aportarán las fuentes primarias y secundarias legítimas. Esta etapa deberá ser rápida, austera y concreta. En esta etapa, los actores locales a través de un ejercicio metodológico participativo, priorizarán sus problemáticas, de manera diferencial en cada subregión de frontera.
- **III Definición de líneas de acción:** Se definirá las líneas de acción principales, con base en las mayores problemáticas identificadas. Los actores tendrán en cuenta experiencias locales exitosas que deben replicarse y fortalecerse, así como buenas prácticas, experiencias nacionales e internacionales. Este ejercicio se realizará también mediante ejercicios metodológicos participativos, de manera diferencial.

En estas tres primeras etapas se identificarán programas y proyectos de impacto rápido (PIR) que serán evaluados técnicamente mediante la gestión del plan por parte de entidades del gobierno nacional, se gestionarán los recursos faltantes y se ejecutarán inmediatamente. Los PIR tienen gran importancia por el impacto social o económico positivo en las subregiones de frontera y adicionalmente, generan credibilidad en el PFP, lo que permite un mayor compromiso de las partes en el desarrollo de las demás fases.

- **IV Formulación de proyectos:** Los actores participantes y los invitados adicionales, podrán formular y presentar proyectos de desarrollo social, de acuerdo a las líneas de acción establecidas. La formulación debe incluir algunos indicadores de seguimiento y el diseño de esquemas de sostenibilidad. Habrá un acompañamiento del PFP en esta fase, y de ser necesario, se dictarán algunas capacitaciones.

Los proyectos que se formulen y sean replicables en más de una comunidad, formarán un programa. Cada proyecto o programa, deberá tener una cofinanciación mínima de acuerdo al sector que represente.

Previamente a la formulación de los proyectos, los actores recibirán una capacitación, a fin de homogeneizar la presentación de los mismos. Para tal efecto, se diseñarán con base en la metodología de marco lógico, la cual es solicitada por los organismos de cooperación internacional y aceptada de manera universal.

- **V Evaluación técnica de los proyectos:** Los proyectos serán evaluados por cada una de las entidades gubernamentales competentes según el área de desarrollo; la evaluación deberá comprender la viabilidad técnica, financiera y legal de los proyectos.

Como resultado inicial de este ejercicio se tendrán tres clasificaciones de proyectos, denominados por niveles. En el nivel 1, se encontrarán aquellos proyectos que recibieron viabilidad en las áreas financiera, técnica y legal; en el nivel 2, aquellos proyectos que reciben algún tipo de comentario y solicitan correctivos en su formulación, y que una vez realizados pueden volver a ser presentados para su aprobación; y finalmente, en nivel 3, estarán los proyectos inviables que no volverán a ser tenidos en cuenta.

- **VI Gestión y consecución de recursos:** Se gestionarán y conseguirán recursos a través del presupuesto de las entidades del gobierno nacional, las áreas de responsabilidad social corporativa de entidades del sector privado, recursos de organismos y estados cooperantes y recursos de cofinanciación de las entidades gubernamentales locales. La gestión se podrá realizar a través de funds raising.
- **VII Procesos de Consulta Previa y socialización de los programas y proyectos:** Se deberán diseñar e implementar estrategias de la socialización de los proyectos en las comunidades fronterizas.
- **VIII Formalización de acuerdos:** Previo a la ejecución de los programas y proyectos se debe formalizar los acuerdos legales a que haya lugar. Los contratos y acuerdos que se celebren deberán estar acorde con la legislación.
- **IX Ejecución y seguimiento:** Los actores serán los encargados de realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos. Adicionalmente, las comunidades locales organizadas y las autoridades locales realizarán veedurías comunitarias como garantes del proyecto.
- **X Implementación de esquemas de sostenibilidad:** La implementación de esquemas de sostenibilidad debe incluir la operación, mantenimiento y administración de los programas, la cuantificación del flujo de gastos y la identificación de fuentes de financiación permanentes en el tiempo. Los actores serán los responsables de hacerle seguimiento a esta fase.
- **XI Evaluación del PFP:** Una vez finalizado el ciclo de política pública del plan es recomendable hacer una evaluación de su ejecución, sus impactos, principales logros, buenas prácticas y lecciones por aprender. De esta manera se fortalecerá el Plan

Fronteras para la Prosperidad en sus programas y proyectos de segunda generación.

3.2. Productos

Se pretende obtener los siguientes productos:

- 13 talleres participativos en el que se definan y prioricen problemáticas y líneas de acción en las subregiones de frontera de manera diferencial.
- Por lo menos 2 talleres participativos en el que se definan y prioricen problemáticas y líneas de acción con carácter diferencial étnico.
- 13 informes de líneas de acción para cada una de las subregiones de frontera, basados en talleres participativos con los actores locales.
- Lista de programas y proyectos de impacto rápido identificados.
- Lista de programas y proyectos de impacto rápido con recursos gestionados de cofinanciación.
- Lista de programas y proyectos de impacto rápido con conceptos técnicos favorables por parte de entidades del gobierno nacional o entidades con experiencia y competentes mediante la gestión del PFP.
- Lista de programas y proyectos de impacto rápido con recursos de cofinanciación gestionados y conseguidos.
- Informes de seguimiento a la ejecución de los programas y proyectos de impacto rápido utilizando herramientas gerenciales.
- Lista de programas y proyectos de impacto rápido ejecutados.
- Informes de seguimiento a la implementación de esquemas de sostenibilidad de los programas y proyectos de impacto rápido ejecutados.
- Lista de programas y proyectos con impacto rápido con esquemas de sostenibilidad implementados.
- Lista de programas y proyectos formulados de manera diferencial en cada subregión de frontera por medio del acompañamiento del PFP, así como del diseño de los esquemas de sostenibilidad.
- Lista de programas y proyectos evaluados técnicamente por entidades del gobierno nacional o entes con experiencia y competentes mediante la gestión del PFP.
- Documento de estrategias diseñadas e informes para la gestión y consecución de recursos para la cofinanciación de los programas y proyectos.
- Lista de programas y proyectos con recursos de cofinanciación gestionados y conseguidos.

- Documento de estrategias diseñadas e informes del acompañamiento a los procesos de consulta previa y socialización.
- Informes de seguimiento a la formalización de acuerdos.
- Informes de seguimiento a la ejecución de los programas y proyectos utilizando herramientas gerenciales.
- Lista de programas y proyectos ejecutados.
- Informes de seguimiento a la implementación de esquemas de sostenibilidad de los programas y proyectos ejecutados.
- Lista de programas y proyectos con esquemas de sostenibilidad implementados.
- Recomendaciones de política para el actual Conpes de frontera que se encuentra en discusión.