



El problema de la indeterminación de políticas públicas. Propuesta aplicada a la política de fronteras en Colombia*

Bayron Alberto Paz Noguera (Colombia)**

Resumen

La dificultad para caracterizar una política pública en la realidad se conoce como problema de indeterminación. Este artículo implementa una propuesta para superar la indeterminación a partir del marco analítico del diseño de políticas públicas. La premisa es que la combinación de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización es una condición de toda política pública. La propuesta se prueba mediante un estudio de caso correspondiente a la política pública *Fronteras para la prosperidad*, vigente en Colombia desde 2010, a partir del rastreo y análisis de 37 instrumentos de política. Como resultado, se logra la determinación de la política de fronteras en Colombia como un diseño articulado de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización. Las ventajas de la propuesta, respecto a otras metodologías, son la superación del problema de las fuentes de información, la superación de las restricciones del lenguaje de proyectos, la posibilidad de que la determinación la realicen autoridades, entidades de control y beneficiarios, y la habilitación de etapas posteriores a la determinación como el análisis de causas y efectos.

[171]

Palabras clave

Política Pública; Política Fronteriza; Elaboración de Políticas; Metodología Política; Colombia.

Fecha de recepción: marzo de 2018 • **Fecha de aprobación:** junio de 2018

Cómo citar este artículo

Paz Noguera, Bayron Alberto. (2018). El problema de la indeterminación de políticas públicas. Propuesta aplicada a la política de fronteras en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 171-191. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a08>

* El artículo hace parte de los análisis realizados en el marco del proyecto profesoral denominado *Economía regional de frontera: el caso del departamento de Nariño*, aprobado según Acuerdo 141/2017 y financiado por la Facultad de Posgrados y Relaciones Internacionales de la Universidad Mariana, Colombia.

** Economista. Magíster en Políticas Públicas. Docente de la Universidad Mariana y de la Universidad Minuto de Dios, Pasto, Colombia. Correo electrónico: bpazn@umariana.edu.co - Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2999-6185>

The Problem of Indeterminacy in Public Policies. A Proposal Applied to Colombia's Border Policy

Abstract

The difficulty of characterizing a public policy is known as a problem of indeterminacy. This article implements a proposal to overcome the indeterminacy from the policy design framework. The premise is that the combination of nodality, authority, treasure and organization instruments is a condition of public policies. The proposal is tested through a case study of the public policy «Borders for Prosperity» (Fronteras para la prosperidad) in force in Colombia since 2010. The investigation is based on the tracking and analysis of 37 policy instruments. As a result, we characterize Colombia's border policy as an articulated design of information, authority, treasure, and organization instruments. The advantages of this proposal over other methodologies are the viability of overcoming the problem of sources of information, of getting over the restrictions of the language of projects, the possibility of allowing authorities, control entities and beneficiaries to make the decisions, and the openness to new stages of analysis of causes and effects after determinations have been made.

Keywords

[172] Public Policy; Border Policy; Policy Making; Political Methodology; Colombia.

Introducción

Thomas Dye (1979; 2013) identificó tres objetivos básicos para el análisis de políticas públicas: describir las políticas públicas, estudiar sus causas y definir sus efectos. No cabe duda de que los dos últimos propósitos han eclipsado los desarrollos del área: el análisis de las causas de la política pública, liderado por las Ciencias Políticas, y el análisis de los impactos, comandado por las Ciencias Económicas. Pero los cuestionamientos sobre la descripción de políticas públicas han recibido menor atención (Méndez, 1993), aunque su importancia es esencial y necesariamente preliminar a cualquiera de los otros dos objetivos.

Estos cuestionamientos han abierto el debate sobre el problema de indeterminación de políticas públicas (Cuervo, 2011). Este problema alude a la incapacidad para identificar y determinar con claridad las políticas diseñadas o implementadas en un contexto específico (Merlo, 2010, 25-28 de agosto) por parte de las autoridades que las lideran, las entidades que las controlan, la población que se beneficia o, incluso, por el analista que las estudia. En la realidad, las políticas públicas son difusas, poco claras y, además, están en movimiento (Méndez, 1993; Fernández, 2017), por lo cual es necesario continuar el desarrollo de instrumentos analíticos que permitan superar la indeterminación.

[173]

El presente estudio tiene como propósito aplicar una metodología inspirada en el marco analítico del diseño y la literatura sobre instrumentos de política pública, con el fin de determinar o caracterizar una política pública vigente en un tiempo y contexto determinado, en este caso, la política pública *Fronteras para la prosperidad*, implementada en Colombia desde 2010.

1. Indeterminación conceptual y empírica de políticas públicas

El debate sobre la indeterminación tiene dos dimensiones estrechamente relacionadas: la primera es una discusión sobre la indeterminación conceptual de las políticas públicas y, la segunda, sobre su indeterminación empírica.

En cuanto a la primera dimensión, el uso desmedido de la expresión «política pública», unido a su poca claridad conceptual, ha obnubilado los debates sobre la acción pública, haciendo que los actores gubernamentales denominen como tal a cualquier intervención estatal (Cuervo, 2014; 2011)

y que los ciudadanos constantemente exijan que el gobierno tenga una política pública para cualquier anomalía particular de la realidad social, sin el dimensionamiento de tal demanda. Este problema tiene vigencia en la disciplina y remite a la falta de consenso alrededor de un concepto sobre el objeto de análisis de las políticas públicas (Nateras, 2006). La solución provisional al respecto ha sido el surgimiento de síntesis analíticas de los diferentes conceptos desarrollados hasta ahora (Velásquez, 2009) o la identificación de macrotendencias hacia las cuales convergen las definiciones (Subirats, Knoepfel, Corinne y Varonne, 2008; Olavarría, 2007).

Por su parte, el problema de la indeterminación empírica se evidencia en el vacío de instrumentos metodológicos (Merlo, 2010, 25-28 de agosto) que permitan a los analistas y a las autoridades determinar con claridad la forma que toman las políticas públicas en la realidad. Para Ivana Merlo (2015, 10-13 de noviembre, p. 2), «tanto para decidir, implementar como para comunicar y evaluar políticas es necesario que el conjunto de intervenciones públicas, si bien no existen como un hecho dado, cuenten con un contorno más o menos claro» que las haga identificables. El hecho de que las políticas públicas no cuenten con dicho contorno produce dificultades en el plano investigativo porque impiden los análisis del cambio, de las fallas de implementación y de los impactos, entre otros; pero también produce dificultades en la práctica profesional de las políticas públicas porque impide comunicarlas, legitimarlas, rediseñarlas y evaluarlas.

[174]

El consenso sobre la indeterminación empírica del objeto no está más cerca que el de la indeterminación conceptual. Los referentes internacionales presentan propuestas orientadas a caracterizar o determinar las políticas en un contexto y tiempo específico a partir de una perspectiva cuantitativa (Kegley y Holcomb, 1976), y también propuestas que abordan este propósito a partir del enfoque cualitativo (Gale, 1999). A continuación, se destacan algunas propuestas del enfoque cualitativo por ser el de mayor afinidad con la propuesta aquí presentada. Por ejemplo, José Méndez (1993) planteó una forma de caracterizar la política pública basada en su segmentación en seis elementos que se pueden sintetizar en cuatro: a) problema y diagnóstico; b) solución y estrategia; c) recursos; y d) ejecución. La valoración global de la política generará un concepto del nivel de actividad de la política que permite ubicarla en una escala ordinal con tres puntos de medición de referencia general: políticas activas, semiactivas y pasivas. La comparación es el principal propósito de avanzar en la definición de una escala donde las políticas públicas puedan ser «medidas»; de ser posible esto, permitiría comparar una política a

lo largo del tiempo o las políticas de un sector en varios países o las respuestas de varios países a un problema global, entre otras posibilidades.

Desde la perspectiva de Michael Howlett y Benjamin Cashore (2009), se conoce como el problema de la variable dependiente al bajo nivel de consenso en la definición, medida y clasificación del cambio de política pública o, incluso, a errores en su conceptualización que llevan a desconocer la complejidad que caracteriza a estos procesos. Cabe aclarar que las ideas son el componente esencial que define el contorno de las políticas según estas definiciones de la variable dependiente más interesadas en el cambio. La propuesta de Howlett y Cashore (2009) parte de una crítica dirigida a la simplificación realizada por Peter Hall (1993) y sus tres órdenes, o niveles de política, en los que se pueden presentar cambios. Por lo tanto, los autores proponen complementar dicha clasificación inicial pasando de un modelo de tres elementos, u órdenes de política, hacia un modelo de seis. La lógica de esta propuesta es que la escala desarrollada inicialmente entre el nivel abstracto y el nivel particular de la política es, en realidad, un contínuum que posee más estaciones u órdenes que los tres identificados inicialmente.

Otra propuesta que vale la pena destacar aquí es la presentada por Emilio Graglia (2004), quien resume la metodología realizada por el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad para estudiar políticas comparadas y asesorar municipios argentinos. Lo primero que resalta de esta propuesta es su definición de los estudios de determinación de las políticas públicas, según la cual, pretenden:

[175]

Establecer cuáles son las políticas (proyectos y actividades) diseñadas o gestionadas por las dependencias gubernamentales o administrativas (una o todas) de un estado específico (nacional, provincial o municipal), como sujeto o responsable principal, a los fines de satisfacer las necesidades de los sectores (uno o todos), en las materias (una o todas) y en los territorios (uno o todos) de una sociedad específica (internacional, nacional o local), como objeto o finalidad principal (Graglia, 2004, p. 43).

Esta concepción del problema de indeterminación está vinculada al ejercicio profesional de las políticas públicas y, por tanto, quienes más lo sienten son el político local y el asesor que realiza su actividad profesional en el día a día de la administración pública. En estos contextos, la forma que toma el problema es que «se ha detectado una gran dificultad de las gestiones para

identificar y determinar con claridad las políticas que se encuentran o bien diseñando o bien implementando» (Merlo, 2010, 25-28 de agosto, p. 14), para lo cual se realiza la propuesta de un proceso de reconstrucción inductiva de la política a partir de cuatro pasos: a) definir necesidades y problemas por parte de los actores públicos; b) inventariar proyectos existentes; c) proyectos «sobrantes» y «faltantes»; y d) graficar mapa de políticas y proyectos existentes.

Estos estudios de determinación de políticas públicas interactúan con los estudios de impacto y posibilitan el rediseño, haciendo operativa una premisa del incrementalismo, según la cual, «antes de diseñar las nuevas políticas a gestionar, deben estudiarse las políticas existentes (o preexistentes), describirlas, interpretarlas y criticarlas» (Graglia, 2004, p. 43). En síntesis, esta perspectiva de los estudios de determinación conjuga esfuerzos descriptivos de reconstrucción de la política pública «con el fin de crear un conocimiento útil a los fines del diseño (de carácter prescriptivo)», la evaluación y el análisis de la política (Merlo, 2010, 25-28 de agosto, p. 15).

[176]

Los efectos de la indeterminación, desde el punto de vista del ejercicio profesional de las políticas públicas, son de dos tipos: hacia dentro, llevan a que los actores públicos tengan un bajo nivel de comunicación entre ellos, realicen acciones repetidas, inversiones ineficientes y que se promuevan políticas débiles e inestables; pero la indeterminación también genera efectos hacia afuera, como la formación de una imagen difusa de las políticas, subjetiva y que difícilmente se puede comunicar a la sociedad.

Aunque la propuesta de Graglia (2004) y Merlo (2015, 10-13 de noviembre) realiza un avance significativo en la caracterización empírica del problema de indeterminación, tiene algunas limitaciones metodológicas que deben mencionarse. En primer lugar, en este enfoque el punto de referencia para la delimitación de las políticas está marcado por la jurisdicción operativa de las instituciones políticas administrativas, o subunidades administrativas, es decir, es la estructura burocrática la que define dónde empieza una política y dónde termina otra; además, por sus pretensiones de operatividad y aplicación a la gestión pública, la propuesta tiene una visión simplificada de las políticas públicas restringida a la terminología de la gestión de proyectos (Cuervo, 2011). En términos generales, la metodología podría verse como una valoración del avance de la implementación del plan de desarrollo local de la entidad gubernamental (Merlo, Graglia y Kunz, 2005, 15-18 de noviembre, p. 3).

Finalmente, otra dificultad que se identifica en la metodología propuesta por Graglia (2004) y Merlo (2015, 10-13 de noviembre) radica en la recolección de información, porque se requiere de algo parecido a una auditoría a la administración pública. Esto tiene un inevitable carácter invasivo e induce a efectos colaterales en el comportamiento de los funcionarios públicos, que en la propuesta son la principal fuente de información. Algunos de estos comportamientos son temor, falsedad, ocultamiento y sobredimensionamiento de las acciones realizadas.

2. Propuesta metodológica a partir del marco analítico del diseño de políticas públicas

Del debate presentado en la sección anterior es claro que las propuestas diseñadas para la determinación de la política, o caracterización, se han polarizado en dos grupos: a) propuestas teóricas generales que no son claras en la instrumentación técnica que permite hacerlas operativas; y b) propuestas demasiado operativas que, al estar en el lenguaje de los proyectos, difícilmente dialogan con la esfera teórica del análisis de políticas. Sin embargo, es posible explorar una solución a esta polarización a partir del marco analítico del diseño.

Una de las mayores complejidades del análisis de políticas públicas y, en general, de las disciplinas relacionadas con la investigación del Estado es encontrar información que permita inferir que el Estado está realmente haciendo lo que dice hacer y que no se trata de una simple declaración retórica en ejercicio de la naturaleza política que caracteriza a los actores públicos y políticos. Al respecto, el análisis de los instrumentos de política pública puede representar una solución viable a esta problemática, en tanto se constituyen en información investigativa que puede sustentarse como evidencia de las acciones de política pública realmente realizadas en el área (Howlett, Kim y Weaver, 2006). Específicamente, «los instrumentos son evidencia altamente discriminatoria y única, es decir, que cuando no están no permiten descartar que una acción fue realizada en el área de política, pero que cuando están hacen prácticamente imposible pensar que la acción no ocurrió» (Paz, 2016, p. 110).

Los instrumentos de política pública son todos aquellos medios que están al alcance del gobierno para implementar las políticas (Linder y Peters, 1989; Howlett, Ramesh y Perl, 2009) y, como tal, son el principal componente de los diseños. Por lo tanto, cualquier fenómeno relacionado con la definición y especificación de la política pública debe contemplar a los instrumentos

[177]

y al portafolio que conforman como principal instrumento analítico, estos manifiestan la materialización más objetiva que es posible encontrar de la política pública. De ahí que se proponga que la determinación de la política pública vigente en el área, en un momento y contexto determinado, parta del análisis de su diseño materializado en los instrumentos de política pública. Entonces, estos instrumentos permiten desde caracterizar la variable dependiente y determinar con ello aspectos tan esenciales como la existencia de la política, hasta propósitos más sofisticados como la correspondencia de los instrumentos con determinados modos de gobernanza o estilos de gobierno (Howlett, 2009; Lascoumes y Le Gales, 2007).

Los portafolios de política son una forma específica de disponer y combinar múltiples instrumentos para la consecución de los fines determinados (Howlett y Rayner, 2013). La definición de estos portafolios como unidad analítica permite la descripción y valoración holística de la política pública en toda su complejidad (Schaffrin, Sewerin y Seubert, 2014), proporcionando una solución al reduccionismo del lenguaje de los proyectos, pues al final de cuentas un proyecto, en tanto documento, es solo un instrumento de información que indica elementos orientadores de las acciones que realiza la institucionalidad.

[178]

La determinación de la política pública a partir de sus instrumentos es posible asumiendo una tipología (Vedung, 2010). Aquí se acude a la taxonomía NATO originalmente diseñada por Christopher Hood (1983) y puesta a prueba por Michael Howlett, Jonathan Kim y Paul Weaver (2006), la cual se trata de una clasificación en función de los recursos que el Estado tiene a su disposición para promover o restringir cambios en su entorno y cumplir con sus propósitos (Howlett, 2011, p. 47). La taxonomía tiene cuatro categorías —instrumentos de nodalidad o información, autoridad, tesoro y organización— y, a pesar de lo complicado que ha sido que las clasificaciones cumplan con las condiciones de exhaustividad y exclusividad (De Brujin y Hufen, 1998), se puede decir que la valoración de la tipología NATO es aceptable bajo estos criterios.

Los instrumentos de información hacen referencia al uso de información que el Gobierno puede generar y usar para cumplir con los objetivos de política; los instrumentos de autoridad corresponden a los mecanismos legales que el gobierno usa legítimamente para ejercer su poder, como las leyes y decretos; los instrumentos de tesoro son aquellos relacionados con la capacidad financiera del gobierno para definir incentivos y restricciones a los actores; y finalmente, los instrumentos de organización son los relacionados

con las agencias, entidades y capacidad logística del Gobierno (Fontaine, 2015; Howlett, Ramesh y Perl, 2009, pp. 115-134).

En síntesis, la premisa orientadora de esta propuesta de determinación es que, en tanto variable dependiente, la política pública existe como una combinación de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización, pues estos son una condición necesaria y suficiente de una política pública (Paz y Fontaine, 2018; Fontaine, Narváz y Paz, 2017).

La propuesta para la determinación de políticas públicas a partir del marco del diseño se pretende evaluar con el método de estudio de caso del enfoque cualitativo. En este tipo de diseños metodológicos la unidad de análisis, o caso de estudio, corresponde a un fenómeno delimitado en espacio y tiempo, y el propósito es estudiarlo intensivamente con el fin de arrojar luz sobre lo que puede estar ocurriendo en el resto de los casos que componen la población (Gerring, 2006). El caso de estudio elegido es el de la política pública *Fronteras para la prosperidad*, vigente en Colombia desde 2010. Como especifica la propuesta realizada a partir del marco del diseño de políticas públicas, se pretende determinar la política pública vigente a partir de sus instrumentos porque ellos son sus evidencias observables.

[179]

El análisis se realizó con 37 instrumentos de la política pública de fronteras en Colombia. Las fuentes de información fueron principalmente secundarias, así: para los instrumentos legales se realizó un mapeo de la legislación vigente en el área de política de fronteras, específicamente, de leyes y decretos; para los instrumentos de información se mapearon los sistemas de información, documentos orientadores, planes y programas generados en el área de política; para los instrumentos de organización se revisaron los organigramas de las principales instituciones vinculadas a la política; finalmente, para los instrumentos de presupuesto se rastrearon los principales mecanismos económicos definidos por la política.

Los instrumentos de política se sometieron al siguiente procedimiento de análisis: primero, se comprobó que pertenecieran al diseño vigente y, posteriormente, fueron clasificados en cada una de las cuatro categorías de la tipología NATO (véase cuadro 1). En este punto, el análisis interpretativo permitió la generación de categorías emergentes dentro de la tipología NATO y la definición de relaciones entre instrumentos, principalmente, temporales y jerárquicas. Finalmente, se realizó la reconstrucción del problema público y el propósito general de la política con el que coinciden sus instrumentos. El

análisis de resultados consistió en un contraste entre contexto del instrumento en el marco general de la política y la comparación respecto al marco conceptual de la propuesta.

Cuadro 1. Componente instrumental a 2017 de la política pública *Fronteras para la prosperidad*.

Instrumentos de información	Instrumentos de autoridad	Instrumentos de Tesoro	Instrumentos de Organización
Conpes 3805/2014	Constitución Política de 1991, Art. 337	Exenciones tributarias en materia de IVA, renta, retención en la fuente, aduanas y otros	Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza
Plan Fronteras para la Prosperidad	Ley 191/1995	Exención de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM	Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo
Plan de desarrollo 2010-2014, <i>Prosperidad para todos</i>	Ley 677/2001	Zonas Especiales de Frontera	Plan Fronteras para la Prosperidad
Plan de desarrollo 2014-2018, <i>Todos por un nuevo país</i>	Ley 681/2001	Estampilla pro desarrollo fronterizo	Oficinas departamentales de fronteras
Plan Binacional de Integración Fronteriza Colombia-Ecuador	Ley 1454/2011	Fondo de desarrollo regional-regalías	Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia
Observatorios de frontera		Presupuesto Plan Fronteras para la Prosperidad	Dirección de gestión de aduanas-DIAN
Sistema Único Nacional de Información y Rastreo		Presupuesto entidades nacionales	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional-DNP
Boletines de avance de la implementación		Presupuesto entidades territoriales	Centros nacionales y binacionales de atención en frontera
Estructura de precios de combustibles líquidos para zonas de frontera		Presupuesto cooperación internacional	Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza
			Comisiones regionales de desarrollo fronterizo
			Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras
			Comisiones de vecindad e integración con otros países
			Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera (Polfa)
			Gabinetes binacionales

Fuente: elaboración propia.

3. Discusión

3.1 Fronteras y política de fronteras en Colombia

El contexto del diseño e implementación de políticas de fronteras desde la década de 1990 ha estado determinado por hitos como la caída de los regímenes autoritarios, la formalización de la Unión Europea y la firma de tratados comerciales y de integración regional (Koff, 2008). Adicionalmente, la globalización ha representado la eliminación sin precedentes de obstáculos para los intercambios comerciales y financieros, aunque una lenta liberalización de los movimientos migratorios y laborales (Cairo, 2001). Una de las consecuencias de estos hechos es que las políticas materialicen una transición del concepto de frontera. La primera acepción es la de límite fronterizo que se representa mediante líneas en el mapa de los Estados, les da su forma física y permite distinguirlos de otros; esta noción corresponde con una definición jurídica del Estado (Jellinek, 2000; Zapata, 2012). La segunda acepción es la de región de frontera que no hace énfasis en las líneas, sino en las áreas de transición de un Estado a otro (Ramírez, 2008). Estas regiones soportan relaciones sociales de integración y cooperación en las que «las comunidades políticas se interpenetran mutuamente, y en las que sus habitantes, de uno y otro lado, comparten vivencias, tienen frecuentes contactos e incluso forjan lazos familiares» (Cairo, 2001; Mendoza, 1997).

[181]

En efecto, «una política de frontera tiene como objetivo principal generar un desarrollo fronterizo favorable a la concepción de frontera que se asuma» (Hurtado, 2012, p. 12). De una parte, tradicionalmente se ha hablado de política de fronteras a partir de un enfoque de seguridad geopolítica, el cual corresponde al conjunto de acciones legales que lidera el Estado con el ánimo de proteger su territorio de los intereses expansionistas de sus vecinos (Reyes, 1997) y de otros problemas como la migración ilegal, el contrabando y la inseguridad. Sin embargo, a partir de otro enfoque las políticas de fronteras, más integrales y afines con el concepto de región de frontera, comprenden acciones lideradas por el Estado para dar respuesta a problemáticas sociales, económicas, políticas y ambientales que no se comparan con las que tienen otros territorios, porque estas regiones «no afrontan simplemente los problemas de su localidad, sino también aquellos problemas que devienen de la relación con la localidad del vecino país» (Hurtado, 2012, p. 2).

Colombia comparte 6342 kilómetros de frontera terrestre con cinco países y, además, comparte frontera marítima con otros nueve (Sogeoacol, s. f.). El 41% de los departamentos de Colombia son fronterizos y 77 municipios

ostentan la misma condición. En estos territorios habita 9,1% de la población nacional, 49% de la población indígena y 22% de la población afrocolombiana (DNP, 2014a). Lo evidente, desde diferentes perspectivas de análisis, es que en estos territorios se desarrollan complejas relaciones sociales, económicas (Silva, 2006; Sánchez, 2014; Roa, 2011; Ramírez, Zambrano, Mogrovejo y Carreño, 2016), culturales (Gómez, 2014; Campion, 2015) y de seguridad (Moreano, 2006), que son significativamente distintas a las que se desarrollan en el centro del país.

La tradición de la política de fronteras en Colombia se remonta hacia la década de 1980 con la aprobación de la Ley 10 de 1983, el Estatuto de fronteras o Decreto 3448 de 1983, y el primer documento Conpes en esta materia en 1986 (Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, 2004). Otros avances en la misma década son la «la creación de la Secretaría de Asuntos Fronterizos, la creación y adecuación de Corporaciones de Autónomas Regionales, la expedición del Plan Fronteras y el impulso a las Intendencias y Comisarías» (Dirección de Desarrollo Territorial, 2001, p. 16). Posteriormente, la Constitución Política de 1991 formalizó la posibilidad de que las zonas de frontera recibieran un tratamiento normativo especial con el fin de promover su desarrollo económico y social. Sin embargo, hoy en día la valoración general que se puede realizar sobre la política de desarrollo fronterizo es que nunca ha trascendido el liderazgo gubernamental de turno y en ciertos periodos ha perdido totalmente el ímpetu.

[182]

La política pública vigente objeto de este análisis se denomina *Fronteras para la prosperidad*, y se ha estado ejecutando desde 2010 bajo la tutela del gobierno del presidente Juan Manuel Santos y su Ministerio de Relaciones Exteriores a cargo de María Ángela Holguín. A 2016, la política ejecutó aproximadamente «652 proyectos, que representan una inversión total de \$138 mil millones, de los cuales el PFP ha aportado \$57 mil millones en los sectores de energía, deporte, educación, cultura, gobernabilidad, agua y saneamiento básico, salud [...] y desarrollo económico» (Cancillería de Colombia, s. f.).

3.2 Aplicación: determinación empírica de la política de fronteras en Colombia

El objetivo en este punto es poner en marcha la metodología propuesta a partir del marco analítico del diseño, con el fin de determinar o caracterizar la política pública de fronteras en Colombia. Como se especificó en la sección

metodológica, el punto de partida es el rastreo de los instrumentos a través de los cuales se materializa la política, agrupados en cuatro categorías: información, legales, tesoro y organización. El cuadro 1 presenta los resultados de esta aplicación y a continuación se detallan los elementos más relevantes de cada categoría.

Instrumentos de información. La mayoría de los instrumentos de información utilizados por las autoridades de la política de fronteras en Colombia corresponden a documentos orientadores que pretenden convocar a los actores a la articulación de una red de política pública y la legitimación de las estrategias definidas para contrarrestar el problema principal de la política.

Por su importancia estratégica, destacan las orientaciones generadas por los planes de desarrollo y el Conpes 3805/2014. El Plan de desarrollo 2010-2014 determinó que las fronteras cuentan con «ventajas que han sido poco aprovechadas y capitalizadas para la prosperidad económica del país y el bienestar de los habitantes de frontera» (DNP, 2010a, p. 528), por lo cual el desarrollo fronterizo es una misión de trascendental importancia para el país. Este plan priorizó como los problemas más críticos «la falta de visión estratégica de fronteras, la precaria integración física con el interior del país y los países vecinos, la debilidad institucional de las entidades territoriales fronterizas, y la creciente problemática de narcotráfico [...] y violencia» (DNP, 2010b, p. 36). Dando continuidad a esta perspectiva, el Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 estableció que «las zonas de frontera, vulnerables a complejas dinámicas socioeconómicas y de seguridad, requieren de la atención de toda la institucionalidad del Estado colombiano, con una perspectiva de largo plazo, integral y sostenible» (DNP, 2014b, p. 473). En general, estos documentos informadores de la perspectiva oficial sobre la problemática fronteriza justifican o respaldan la consolidación del Conpes 3805/2014, el cual se propuso con el fin de ampliar el marco de acción del plan *Fronteras para la prosperidad*, brindándole estabilidad y sostenibilidad.

[183]

Finalmente, deben mencionarse otros instrumentos de información que son indicativos de menor nivel como los planes binacionales de integración fronteriza Colombia-Ecuador y Colombia-Perú, los observatorios de frontera, los sistemas de información y los boletines de avance de la implementación.

Instrumentos autoridad. El marco normativo referente a las fronteras en Colombia tiene antecedentes que se remontan a la década de 1980. Sin

embargo, los desarrollos de instrumentos de autoridad o legales hechos en el marco de la política actual son prácticamente nulos. En efecto, los dos instrumentos legales de mayor relevancia para el desarrollo fronterizo son el artículo 337 de la Constitución Política de 1991, que determina la posibilidad de establecer tratamientos normativos especiales en materia económica y social para las zonas de frontera, y la Ley 191 de 1995 que se encargó de desarrollar este mandato de la Constitución.

La Ley 191 de 1995 tuvo como propósito general «establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural». Esta ley tiene más de veinte años de vigencia y han sido varios los intentos para reemplazarla. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 menciona explícitamente que «el Gobierno nacional propiciará el estudio de impacto de la Ley 191 de 1995, [...] promoverá el diseño y la expedición de un nuevo marco normativo para las fronteras marítimas y terrestres» (DNP, 2010a, p. 531).

[184]

Paradójicamente, este propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 fracasó, entre otras cosas, por falta de apoyo del propio Ejecutivo. El proyecto de ley de la nueva política de fronteras fue hundido con ponencia de archivo, argumentando falta de consulta previa, un notorio sesgo hacia la priorización de la frontera colombo-venezolana, pero especialmente, a que la reforma consistía en propuestas que no tenían un análisis y sustento fiscal definido, que las hacía inviables y que, por tal razón, no lograron el apoyo necesario del Gobierno y del Ministerio de Hacienda en particular.¹

Finalmente, deben mencionarse otras leyes de menor alcance, por ejemplo, en materia de definición de las Zonas Especiales Económicas de Exportación (Ley 677/2001), en el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera (Ley 681/2001) y en disposiciones para el ordenamiento territorial en las zonas de frontera (Ley 1454/2011).

Instrumentos de tesoro. La política de fronteras cuenta con un conjunto diverso de instrumentos de tesoro o presupuesto que posibilitan el cumplimiento de sus objetivos. Estos se pueden clasificar en dos tipos: incentivos económicos y fuentes de financiación. Dentro de los primeros se tiene el conjunto de mecanismos que permiten una aplicación impositiva

¹ Colombia. Comisión Segunda Constitucional Permanente. Acta 33. (10 de junio de 2015).

diferencial con el fin de impulsar el desarrollo económico de las zonas fronterizas y combatir el contrabando. Se pueden mencionar en este grupo las diferentes modalidades de exención y la figura de Zonas Especiales de Frontera, entre otros.

El otro tipo son las fuentes de financiación que, debido al carácter intersectorial de la política, son de una gran diversidad. Estos instrumentos van desde la emisión de la Estampilla pro desarrollo fronterizo por parte de las Asambleas Departamentales (Ley 1813/2016) para el desarrollo del Plan de Inversiones de las Zonas de Frontera, hasta recursos de regalías donde uno de los criterios de priorización es la contribución a la integración fronteriza y el desarrollo de la infraestructura de estas zonas. Adicionalmente, la autoridad encargada de liderar la implementación de la política cuenta con recursos asignados para el desarrollo de los proyectos que cofinancia con recursos de otras entidades del Estado, de entidades territoriales y de cooperación internacional.

Instrumentos de organización. Los instrumentos de organización corresponden, fundamentalmente, a las entidades que conforman la capacidad logística del Estado para la ejecución de la política. En este grupo de instrumentos es posible identificar una gran variedad de mecanismos que se pueden clasificar en tres tipos: primero, las entidades encargadas de liderar la implementación de la política, específicamente, la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Vale mencionar que esta dirección se creó en 2016 como una formalización institucional del Plan Fronteras para la Prosperidad, que fue la primera entidad encargada de liderar la política, pero que desde el punto de vista organizacional solo era un macroproyecto cuya ejecución estaba adscrita al despacho de la Cancillería. En cualquier caso, estas instituciones han cumplido el papel de demostrar que, aunque la política de desarrollo fronterizo es un esfuerzo interinstitucional, tienen una entidad encargada de ejercer el papel de gestión de su implementación (Hurtado, 2012).

Adicionalmente, el segundo grupo de instrumentos de organización está compuesto por entidades que se pueden catalogar como «de apoyo a la implementación». En esta categoría destacan las oficinas departamentales de fronteras, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, Dirección de Gestión de Aduanas (DIAN), la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DNP), la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera, y los centros nacionales y binacionales de atención en frontera.

Por último, se identifica un grupo numeroso de instrumentos de organización que podrían denominarse como «instancias de articulación y concertación». La característica principal de estos mecanismos es que desarrollan la dimensión participativa de la política hacia todos los ámbitos: hacia el ámbito internacional mediante las comisiones de vecindad e integración con otros países; hacia el ámbito territorial con las comisiones regionales de desarrollo fronterizo; y hacia el ámbito institucional con la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Para finalizar, los ejercicios de determinación de políticas públicas tienen un propósito descriptivo que no queda completo con la definición de los instrumentos; además, es necesario reconstruir a partir de ellos los principales componentes cognitivos de la política pública, es decir, la formulación dominante del problema público y el propósito general formulado para su superación.

En este sentido, el conjunto de instrumentos analizados hace evidente que la política pública de fronteras en Colombia se desarrolla desde el concepto que supera la visión simplista de límite fronterizo y, por lo tanto, reconoce a las fronteras como regiones con particularidades fundamentalmente distintas a las de otras zonas del país, tanto en problemáticas, como en recursos y potencialidades. Es decir, la problemática pública que sustenta la política actual parte de considerar a las fronteras como zonas históricamente excluidas, con significativas brechas socioeconómicas estructurales respecto al centro del país. En coherencia con esta formulación dominante del problema público, el conjunto de instrumentos permite inferir que el propósito general de esta política es mejorar la calidad de vida de los territorios de frontera y que los aspectos de seguridad geopolítica tradicionalmente privilegiados por el concepto de límite fronterizo quedaron relegados al alcance de otras políticas públicas.

[186]

Conclusión

El artículo presentó una propuesta desarrollada a partir del marco analítico del diseño, con el fin de determinar la política pública vigente en un momento y contexto determinado. La aplicación empírica se realizó a la política pública *Fronteras para la prosperidad* hasta 2017.

En términos empíricos, el principal resultado de la aplicación fue la determinación de la política de fronteras en Colombia a partir de un rastreo y

análisis de sus instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización. En cuanto a los instrumentos de información, se encontró un especial énfasis en documentos orientadores generados por las autoridades, con el fin de articular una red de política que legitime el problema y las estrategias definidas. Los instrumentos de autoridad evidenciaron un bajo desarrollo de legislación reciente para esta política y falta de apoyo gubernamental para implementar la reforma propuesta al marco normativo vigente. Los instrumentos de tesoro mostraron un conjunto de incentivos económicos para impulsar el desarrollo económico en las zonas de frontera y otro conjunto de fuentes de financiación que, debido al carácter intersectorial de la política, son de una gran diversidad. Por último, en los instrumentos de organización se encontraron tres categorías: entidades encargadas de liderar la ejecución de la política, instrumentos de apoyo a la implementación e instancias de articulación y concertación.

El ejercicio aquí realizado posibilita un referente general de las características y el contorno de la política pública de fronteras en el contexto actual, pero las políticas se construyen y modifican día a día, por lo cual, se recomienda actualizar los análisis de determinación con cierta periodicidad. De esta manera, el ejercicio tendría una utilidad práctica en la gestión del gobierno porque se podría usar para realizar rediseños a la política, para detectar cambios significativos en ella y para evitar la duplicación de acciones.

[187]

En términos metodológicos, la determinación de las políticas públicas a partir de sus instrumentos evidencia ventajas respecto a la realización de estos ejercicios desprovistos de un método o, incluso, con respecto a propuestas como la desarrollada por Graglia (2004) y Merlo (2015, 10-13 de noviembre). En primer lugar, permite superar el problema de constituir el ejercicio de determinación en una auditoría, porque los instrumentos de política pública reemplazan o, en el mejor de los casos, complementan los testimonios de los actores públicos como fuente principal de información; segundo, la propuesta aquí implementada no se restringe al lenguaje y alcance limitado de la gestión de proyectos, por lo cual, la relación con los marcos analíticos de políticas públicas es más evidente; tercero, la aplicación de esta propuesta de determinación no se limita al análisis académico de políticas, por el contrario, su sencillez posibilita determinar políticas desde la perspectiva de las entidades que lideran la implementación, las entidades que las controlan e, incluso, la población que se beneficia de ellas; y cuarto, la propuesta es un

buen punto de partida para pasar de la etapa de determinación o descripción a etapas analíticas de las causas e impactos de las políticas.

Referencias bibliográficas

1. Cairo, Heriberto. (2001). Territorialidad y fronteras del Estado-Nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado. *Política y Sociedad*, 36, pp. 29-38.

2. Campion, Minerva. (2015). Entre la memoria histórica y el atentado: las relaciones transfronterizas de los indígenas Pastos del Nudo de Waka. *Revista Científica General José María Córdova*, 13 (16), pp. 243-262.

3. Cancillería de Colombia. (s. f.). Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza. Aspectos generales de las Fronteras de Colombia. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/prosperity>

4. Colombia. Comisión Segunda Constitucional Permanente. Acta 33. (10 de junio de 2015). Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=01&p_numero=33&p_consec=42600

5. Cuervo, Jorge. (2011). Prólogo. En: Eslava, Adolfo. *El juego de las políticas públicas* (pp. 19-22). Medellín: Eafit.

6. Cuervo, Jorge. (2014). *Ensayos sobre políticas públicas II*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

[188] 7. De Brujin, Johans & Hufen, Hans. (1998). The Traditional Approach to Policy Instruments. In: Peters, Guy & Van Nispen, Frans (eds.). *Public Policy Instruments*. Cheltenham: Edward Elgar.

8. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010a). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá, D. C.: DNP.

9. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010b). *Plan de desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos (resumen ejecutivo)*. Bogotá, D. C.: DNP.

10. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014a). *Documento Conpes 3805. Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Bogotá, D. C.: DNP.

11. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014b). *Plan Nacional de Desarrollo. Todos por un nuevo país*. Bogotá, D. C.: DNP.

12. Dirección de Desarrollo Territorial. (2001). *Colombia y sus fronteras: políticas de fronteras, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos*. Bogotá, D. C.: DNP.

13. Dye, Thomas. (1979). Politics versus economics: the development of the literature on policy determination. *Policy Studies Journal*, 7, pp. 652-662

14. Dye, Thomas. (2013). *Understanding Public Policy*. Phoenix: Pearson Education.

15. Fernández, Sandra. (2017). Políticas públicas difusas: la implementación de las consejerías pre y post aborto en Argentina. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 16 (1), pp. 87-98.

16. Fontaine, Guillaume. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos, Flacso.
17. Fontaine, Guillaume; Narváez, Ivan y Paz, Bayron. (2017). Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case. *The Extractive Industries and Society*, 5 (1), pp. 190-200. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
18. Gale, Trevor. (1999). Policy Trajectories: Treading the Discursive Path of Policy Analysis. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 20 (3), pp. 393-407. <https://doi.org/10.1080/0159630990200304>
19. Gerring, John. (2006). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University.
20. Gómez, Carlos. (2014). Políticas públicas en educación en zonas fronterizas. *Justicia*, 25, pp. 171-179.
21. Graglia, Emilio. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
22. Hall, Peter. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296.
23. Hood, Christopher. (1983). *The Tools of Government: Public Policy and Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
24. Howlett, Michael. (2009). Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences*, 42 (1), pp. 73-89.
25. Howlett, Michael. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
26. Howlett, Michael y Cashore, Benjamin. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1), pp. 33-46.
27. Howlett, Michael; Kim, Jonathan y Weaver, Paul. (2006). Assessing Instrument Mixes Through Program and Agency Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of Policy Research*, 23 (1), pp. 129-151.
28. Howlett, Michael; Ramesh, M., y Perl, Anthony. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University.
29. Howlett, Michael y Rayner, Jeremy. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1 (2), pp. 170-182.
30. Hurtado, Adriana. (2012). Desarrollo fronterizo: el concepto clave para las fronteras. En: Hernández Moreno, Ángela; Castillo, Laura Camila y Hurtado Bautista, Adriana Mayela. *Política y relaciones internacionales colombianas: Una mirada a la gestión tomo II* (pp. 11-34). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

31. Jellinek, Georg. (2000). *Teoría general del Estado*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

32. Kegley, Charles y Holcomb, Pamela. (1976). U.S. National Security Policy, 1950-1973. A Quantitative Description. *Armed Forces & Society*, 2 (4), pp. 573-594. <https://doi.org/10.1177/0095327X7600200409>

33. Koff, Harlan. (2008). La política fronteriza comparada y las estructuras del poder. *Estudios Políticos*, 32, pp. 119-134. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/1250/981>

34. Lascoumes, Pierre & Le Gales, Patrick. (2007). Introduction: Understanding Public Policy Through its Instruments from the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instruments. *Governance an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), pp. 1-21.

35. Linder, Stephen y Peters, Guy. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9 (1), pp. 35-58.

36. Méndez, José. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. *Foro Internacional*, 33 (1), pp. 111-144.

37. Mendoza, Alberto. (1997). *Política de fronteras*. Bogotá, D. C.: Sociedad Geográfica de Colombia.

38. Merlo, Ivana. (2010, 25-28 de agosto). *Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación*. vi Conferencia Anual de la Red Latinoamericana y Caribe de Monitoreo y Evaluación. Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

39. Merlo, Ivana. (2015, 10-13 de noviembre). *La eficacia gubernamental de políticas indeterminadas de seguridad: el caso de la política de seguridad de Córdoba, Argentina*. xx Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD, Lima.

40. Merlo, Ivana., Graglia, Emilio y Kunz, Daniela. (2005, 15-18 de noviembre). *Modelo relacional de diseño de políticas públicas*. vii Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Córdoba.

41. Moreano, Hernan. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. *Iconos*, 24, pp. 161-170.

42. Nateras, Martha. (2006). Las políticas públicas: ¿discurso o realidad? *Espacios Públicos*, 9 (17), pp. 252-274.

43. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. (2004). Zonas de Fronteras en Colombia: regimen, situación actual y legislación extranjera. *Senado de la República de Colombia*. Recuperado de http://www.senado.gov.co/dmdocuments/031_ZONAS_DE_FRONTERAS_EN_COLOMBIA.pdf

44. Olavarría, Mauricio. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documentos de Trabajo-INAP*, 11, pp. 252-274.

45. Paz, Bayron. (2016). Innovación en el diseño de políticas públicas: formalización bayesiana de process tracing aplicada a la política de regalías en Colombia. (Tesis inédita de maestría). Flacso, Quito.

46. Paz, Bayron & Fontaine, Guillaume. (2018). A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia's Oil-Rents Management System. *Revista de Estudios Sociales*, 63, pp. 2-19. <https://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.01>

47. Ramírez, Jorge; Zambrano, Mario; Mogrovejo, Johana y Carreño, Jorge. (2016). Informalidad laboral en los departamentos de Norte de Santander, Nariño, La Guajira y Cesar. *Apuntes del CENES*, 35 (62), pp. 125-145.

48. Ramírez, Socorro. (2008). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, 32, pp. 135-169. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/1251>

49. Reyes, Camilo. (1997). Política de fronteras. *Academia de Ciencias Geográficas*, pp. 1-7.

50. Roa, Luddy. (2011). El lavado de activos en la economía formal colombiana: aproximaciones sobre el impacto en el PIB departamental. *Revista Criminalidad*, 53 (1), pp. 329-347.

51. Sánchez, Andrés. (2014). Crisis en la frontera. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 197, pp. 1-34.

52. Schaffrin, André; Sewerin, Sebastian & Seubert, Sibylle. (2014). The Innovativeness of National Policy Portfolios-Climate Policy Change in Austria, Germany, and The UK. *Environmental Politics*, 23 (5), pp. 860-883.

53. Silva, Armando. (2006). El comercio fronterizo como dinamizador de la economía local. *Ensayos sobre Economía Regional*, 38, pp. 1-39.

54. Sociedad Geográfica de Colombia (Sogeocol). (s. f.). Zona de frontera. Recuperado de https://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/fronteras/zona.html

55. Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Corinne, Larrue y Varonne, Frederic. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

56. Vedung, Evert. (2010). Policy Instruments: Typologies and Theories. En: Bemelmans, Marie-Louise; Ray, Rist & Vedung, Evert (eds.). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick: Transaction.

57. Velásquez, Raúl. (2009). Hacia una nueva definición del concepto «política pública». *Desafíos*, 20 (1), pp. 149-187.

58. Zapata, Ricard. (2012). Frontera: concepto y política. En: Zapata, Ricard y Ferrer, Xavier (eds.). *Fronteras en movimiento: migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*. Barcelona: Bellaterra.