

Las políticas públicas en el contexto fronterizo de Norte de Santander*

Public policies in the border; Norte de Santander

Recibido: Agosto 1 de 2016 - Evaluado: Noviembre 19 de 2016 - Aceptado: Diciembre 5 de 2016

Liliana Marcela Bastos Osorio**

Lucy Gómez Mina***

Johanna Milena Mogrovejo Andrade****

Para citar este artículo / To cite this article

Bastos Osorio, L. M., Gómez Mina, L., & Mogrovejo Andrade, J. M. (2017). Las políticas públicas en el contexto fronterizo de Norte de Santander. *Revista Academia & Derecho*, 8 (14), 199-220.

* Artículo inédito. Artículo de investigación e innovación. Producto resultado del proyecto de investigación denominado “El desarrollo de las políticas públicas comerciales en Norte de Santander”. FINU 026/2016, realizado dentro del Grupo de investigación para el desarrollo socioeconómico -GIDSE- de la Universidad Francisco de Paula Santander -Cúcuta-.

** Economista de la Universidad Industrial de Santander, Especialista en Finanzas, Magister en Gerencia de empresas Universidad Nacional Experimental del Táchira de San Cristóbal, Venezuela. Profesor Tiempo Completo Departamento de Estudios Internacionales y de Fronteras, Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta.
Correo electrónico: lilianamarcelabo@ufps.edu.co

** Licenciada en ciencias de la educación en español e inglés, Magister En Educación de la Pontificia Universidad Javeriana Sede Bogotá, Doctora en educación de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador Gervasio Rubio. Docente Universidad Francisco de Paula Santander.
Correo electrónico: lucygm@ufps.edu.co y lugomi60@hotmail.com

** Economista Universidad Libre de Colombia, Magister en Gerencia de empresas Universidad Nacional Experimental del Táchira de San Cristóbal, Venezuela, Candidato a Doctor en ciencias políticas Universidad Externado. Profesor Tiempo Completo Departamento de Estudios Internacionales y de Fronteras, Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta.
Correo electrónico: johannamogrovejo@ufps.edu.co.

Resumen

El análisis del desarrollo de las políticas públicas para el comercio internacional en la frontera de Norte de Santander, permite describir las políticas relacionadas al interés investigativo en el contexto fronterizo, caracterizar el desarrollo de las políticas públicas para el comercio internacional a la luz de la normativa vigente nacional como también analizar la responsabilidad social de una política pública para el mismo, en la frontera, con el propósito de plantear una guía pedagógica de las políticas públicas para el comercio internacional, orientadora en el campo educativo, se constituyeron en el interés particular del proyecto. La normativa nacional para el tema desarrollado arroja resultados del quehacer, y para la interpretación de lo que existe en la zona fronteriza de Norte de Santander. La investigación descriptiva y de campo permitió la consolidación de lo propuesto y el acercamiento de la importancia de las políticas públicas en materia comercial específicas para esta región.

Palabras clave: Política Pública, política comercial, Contexto nortesantandereano, frontera colombo venezolana.

Abstract

The analysis on the public policies development for international trade in the border of Norte de Santander allows to describe the politics related to the topics of interest in the border context, to characterize the development of the public politics for the international trade according to law As well as to analyze the social responsibility at the border, with the purpose of presenting a pedagogical guide of the public policies for the international trade, guiding in the educational field. The national regulations for the topic show results of the task, and for the interpretation of what exists in the border area of North of Santander. The descriptive and field research allowed the consolidation of the proposal and the approach on the importance of public policies in commercial matters for this region.

Keywords: Public policy, trade policy, Norte de Santander context, Venezuelan Colombian border

Resumo

A análise do desenvolvimento das políticas públicas para o comércio internacional na fronteira de Norte de Santander, permite de descrever as políticas relacionadas ao interesse investigativo do contexto fronteiriço o qual permite caracterizar o aumento das políticas públicas para o comércio internacional além de criar uma análise sob a responsabilidade social que pode ter uma política

pública numa fronteira conflitiva. Este estudo visa server como guia frente ao comercio internacional e a aplicação das políticas públicas nele. A normativa nacional para o tema em questão oferece uma grande margem de trabalho para ter assim uma melhor interpretação sobre o problema na fronteira de Norte de Santander. Esta pesquisa permitiu a consolidação sobre a importância das políticas públicas em matéria comercial e a sua aplicação nesta área em específico.

Palavras chave: Política pública, política comercial, contexto de norte de Santander, fronteira colombo- venezuelana.

Résumé

L'analyse du développement des politiques publiques pour le commerce international appliquée dans la frontière territoriale de Norte de Santander, permet de décrire leurs mises en œuvre ainsi qu'établir la possible responsabilité sociale d'une politique publique lors des problèmes existants dans la frontière territoriale en cause, ceci étant une sorte de guide pédagogique pour les politiques publiques relatives au commerce international. Cette recherche étant descriptive a permis une concrétisation sur l'importance des politiques publiques et de leur ample besoin lors de leur mise en œuvre dans ce département

Mots-clés: Politique publique, politique commerciale, contexte de frontière à Norte de Santander, frontière colombo-vénézuélienne

SUMARIO: Introducción. - Problemática de investigación. - Metodología. - 1. Análisis de las políticas públicas en los sectores de Colombia. - 1.1. La importancia del problema público para la puesta en agenda pública en Colombia. - 1.2. Conceptos en el tiempo de las políticas públicas. - 1.3. Las políticas públicas para el comercio internacional. - 1.4 Las políticas públicas comerciales en el contexto fronterizo. - 2. Breve recuento de las políticas públicas y planes de choques hacia las fronteras. - Resultados. - Conclusiones. - Referencias.

Introducción

Norte de Santander es un departamento ubicado al Nororiente colombiano en la frontera con Venezuela, conformado por cuarenta municipios, en los cuales la actividad económica se ha concentrado fundamentalmente en Cúcuta, la capital, junto a su área metropolitana (el Zulia, los Patios y Villa del Rosario), y Ocaña y Pamplona. Según el informe ICER del (Banco de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2015) dada la posición geográfica y puente de tránsito binacional, Cúcuta y su área metropolitana, se ha especializado en la actividad comercial, convirtiéndose en la ciudad de mayor importancia de la frontera terrestre considerada como la más dinámica de Suramérica.

El comportamiento del sector externo en Colombia y principalmente en Norte de Santander para el año 2014, en cifras del (DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2015) se encuentra que a nivel nacional las exportaciones evidenciaron un decrecimiento de 6,8%, totalizaron US\$54.795 millones FOB, siendo un monto inferior en US\$4.029 millones al del año 2013. Y si se observan los departamentos quienes registraron mayor participación en el total de las exportaciones fueron Antioquia (9,3%), Cesar (7,1%), Meta (5,9%), Bogotá D.C. (5,7%) y La Guajira (4,8%). Los incrementos se registraron en Cesar (5,3%) y Meta (1,0%); mientras cayeron en Antioquia (-12,4%), Bogotá D.C. (-3,9%) y La Guajira (-9,7%). De otra parte, los que presentaron mayores variaciones fueron Guaviare (540,7%), Vaupés (52,4%), Quindío (41,0%), Nariño (39,2%) y Risaralda (34,6%).

Las exportaciones no tradicionales en Norte de Santander tuvieron un descenso de un 43% al igual ocurrió con las importaciones. Y esto es debido al ciclo de inestabilidad interna y externa por la que atraviesa el departamento en la actualidad, por ser zona de frontera con Venezuela, lo que ha creado una dependencia ante cualquier situación política y económica del país vecino afectando la economía de esta región fronteriza.

El departamento de Norte de Santander en los últimos años, ha empezado a tener un tratamiento especial en la formulación y ejecución de las políticas públicas, ya que por ser una zona estratégica y en algunos casos es considerado un gran importante puerto seco del país.

El constructo teórico del proyecto permite los análisis documentales a la luz de la normativa para el comercio internacional, y especial en la zona nortesantandereana. Se toma como referente la normatividad a partir de la Constitución de 1991, documentos CONPES, el Plan de Prosperidad de Fronteras.

El documento obedece a una revisión documental, un trabajo de campo, recolectando información de fuentes vivas como fueron los funcionarios de Norte de Santander encargados de la administración de la política de comercio internacional. Además, se recibió la percepción social sobre la problemática y el conocimiento del desarrollo de la política y sus repercusiones.

El artículo, resultado de la investigación, asoma en su desarrollo la normativa existente para el comercio internacional y la contextualización en Norte de Santander. La percepción social de habitantes de frontera, como las opiniones de funcionarios gubernamentales, encargados del tema. Con ello se concluye con la responsabilidad social coherente con lo propuesto en la investigación.

La revisión de la política pública permite la construcción de una guía pedagógica, orientadora en la temática.

Problemática de la investigación

El departamento de Norte de Santander es una zona muy particular y presenta características diferentes a las otras regiones del país, se considera que el departamento debe gozar de un tratamiento especial en la generación de políticas públicas por parte de la nación y de los gobiernos departamentales. Es así que las diversas políticas deberán estar enfocadas a esta zona de límites creando políticas especiales de fronteras.

A partir del estudio se intentó hacer una evaluación de las políticas públicas enfocadas al comercio internacional de la región Nortesantandereana en búsqueda de un desarrollo y crecimiento para la región, ya que las cifras del desempleo, tasa de informalidad, producto interno bruto, (PIB) ha tenido un descenso en los últimos años lo que refleja la difícil situación económica y social de la región.

Con el fin de direccionar este estudio, el proyecto obedeció al cuestionamiento acerca de ¿Cuál es el impacto de una política pública para comercio internacional en la región fronteriza de Norte de Santander?

Metodología

La metodología aplicada a esta investigación fue la evaluativa, como lo define BARRETO y HERO (2006): Es un tipo especial de investigación cuya meta es valorar la aplicación del conocimiento descubierto. Es la investigación que tiene como objetivo evaluar los resultados de uno o más programas que hayan sido o estén aplicados dentro de un contexto determinado.

Las características de la investigación evaluativa se centran en:

- ♦ Juzgar la eficacia de un programa.
- ♦ Descripción de procesos como resultado de una investigación.
- ♦ Mejora lo que se evalúa.
- ♦ Identifica los aspectos de un proceso.
- ♦ Identifica teorías asociadas con fenómenos específicos.

A través del proyecto se evaluó el conocimiento que tienen los empresarios sobre la política pública de comercio en la zona de frontera que da lugar a una descripción en el contexto fronterizo, y la relación con las teorías y normativa vigente.

Los pasos de la investigación evaluativa fueron: Revisión documental que permitió una reconstrucción de las bases teóricas para el análisis de la información.

Un trabajo de campo para recibir información de fuentes primarias con respecto al análisis propuesto. Y una categorización de la información recolectada para relacionarla con las teorías descritas para la evaluación.

1. Análisis de las políticas públicas en los sectores de Colombia

La economía es una ciencia social que busca satisfacer las necesidades con los bienes y servicios que provienen de los diferentes sectores del país, según (SAMUELSON & NORDHAUS, 1986). Así mismo, las diversas fluctuaciones hacen que el estado en busca de cumplir este compromiso ejerza su poder y control con regulaciones para lograr impulsar los sectores a través de entidades públicas, con lo cual trata de lograr llegar a la población.

Al hablar de estado se trae a colación a Muller quien analiza el nuevo papel del estado en la sociedad.

(MULLER, 1998) cita a Marx sobre el significado del Estado: “es la sociedad civil a través de la lucha de clases la que da sentido al Estado” y menciona al Estado como algo negativo. Sin embargo, el mismo Muller menciona que Weber plantea un interrogante ¿las sociedades industriales pueden prescindir del Estado? La respuesta es negativa frente a las políticas públicas necesarias para el desarrollo. Razón por la cual se trata de modernizar la gestión pública, lo que demuestra el nuevo papel del Estado en la sociedad, pero nuestra realidad demuestra otras fuerzas que también tienen poder de influir en las decisiones del Estado.

Según (MULLER, 1998) la territorialidad retrocede frente a la sectorialidad y lo esquematiza en procesos sobre como las actividades de producción se van a desarrollar en el universo profesional, una partición de actividades económicas bajo la forma de roles profesionales numerosos y especializados, nuevos modos de reagrupamiento de los roles en la forma de nuevas lógicas de división del trabajo sobre criterios profesionales.

Ejemplos como el del sector rural del que se desprende el sector agrícola y a su vez una política pública agrícola, sector social donde se desarrolla una forma de solidaridad o vínculo social que proporciona a cada grupo social una protección mínima en la sociedad donde se pasa de la “asistencia” hacia la “técnica aseguradora” que tiene que ver con la sectorialidad de los seguros sociales que es según (RENARD, 1998, p. 381) “una sociedad social organizada sobre la base profesional”. Lo que significa que lo social se convierte en un sector y sus problemáticas son objeto de políticas públicas, lo comercial igualmente se convierte en política pública a través de directrices para su impulso.

Esto lleva a una revisión de las políticas públicas en Colombia, donde (ARROYAVE ALZATE, 2011), se plantea los siguientes interrogantes ¿Han sido las políticas públicas un instrumento efectivo para la resolución de anomalías y problemáticas de las comunidades, gremios y otros grupos de interés? O por el contrario, ¿han sido un elemento de legitimación electoral de la administración, con un bajo impacto en el sistema político?, Y de ser así, ¿qué ha pasado con las falencias políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales presentes en el sistema político colombiano?

Dentro de la revisión de algunas políticas públicas en Colombia, se analizó para esta investigación cómo el (Dirección Nacional de Planeación. DNP, 2013) tiene muchas políticas que se ajustan a las necesidades de los sectores, las que se dividen en política social y política económica. Pero ¿cuáles de esas políticas realmente cumplen sus objetivos? o ¿son políticas cuyo propósito sería el de cumplirlas sólo en periodos preelectorales? Esta pregunta no está correctamente formulada. Se comprende lo que el autor quiere expresar, pero podría plantearla ¿son políticas con el único fin de cumplir en periodos preelectorales? La redacción “son políticas sólo políticas” es confusa.

Las políticas públicas atenderán efectivamente los problemas sociales que de una u otra forma en muchos casos tienen una connotación económica como lo mencionaba en principio, puesto que es como el Estado satisface las necesidades de la sociedad y en la dicotomía políticas solo para el cumplimiento de compromisos temporales.

Para el cumplimiento de las políticas públicas, el sector público a través de sus entidades y de la administración incluye los sistemas de planificación y control de las grandes empresas adaptadas a la esfera pública, sin embargo, la modernización administrativa hace necesario incluir la evaluación contundente, sobre las mismas.

Según (ESCOBAR, 2015) en cuanto a lo que significa la evaluación citando a LECA (1993), “la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información que tiene que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, y con la preparación de nuevas decisiones” (p. 22). El mismo autor analiza los efectos de la acción pública respecto a una situación. Este que es un ejemplo del sistema francés donde “se privilegia un enfoque mananagerial de la evaluación, donde se hace énfasis en los medios administrativos y el crecimiento de la eficiencia de los servicios públicos”. Lo que exigen ahora a todas las entidades públicas la eficiencia y la prestación de la mayor cantidad de servicios en cada uno de los sectores y para esto se sirve de las políticas públicas y su evaluación para el análisis de su impacto en la sociedad.

1.1. La importancia del problema público para la puesta en agenda pública en Colombia

Dentro del abordaje de los problemas públicos se hace necesario el planteamiento de una política pública, para lo cual se requiere la generación de la agenda que refleje los problemas públicos. La importancia de la construcción de una agenda es que esta se pueda convertir en un proceso político que atiendan las autoridades competentes para dar soluciones a las necesidades de la frontera.

(COBB, ROSS, & HOWARD ROSS, 1976) definen la construcción de la agenda al “proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas” (p. 126). Distinguen entre: la agenda pública, que estaría integrada por todos aquellos temas que “son objeto de una amplia atención o, por lo menos, conocimiento; requieren de acción desde el punto de vista de una considerable proporción del público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental” (p. 127); y la agenda formal, esto es, “la lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado, formalmente, tomar en seria consideración” (p. 126).

En Colombia, en la actualidad, se queda en el imaginario de ¿quién impulsa la agenda pública?, donde (FORERO TASCÓN, 2012) hace una reflexión sobre la imposición de la agenda progresista sobre la reaccionaria de la última década en el país. Pues como lo menciona “Del enfoque de la seguridad, se ha pasado al de la paz. De la reducción de impuestos, a la recomposición de la carga tributaria. De reducir el tamaño del Estado a ampliarlo, a reducir informalidad, a restituir tierras”.

En fin, cuando se habla de agenda, de debate público, hablamos también de la necesidad de pensar el largo plazo, el futuro. Y el territorio de la esperanza se ha ido convirtiendo en la arena de la incertidumbre absoluta, despojando al discurso de los políticos de su ingrediente central: la promesa del cambio. La agenda de gobierno en los medios tiene que ver con la posibilidad del cambio. (BECCASSINO, 2011)

Esto es posible en Colombia si lo que está en la agenda del gobierno nos lleva a esta posibilidad de cambio y de un país más equitativo y que tienen en cuenta a todos sus sectores o solo se atienden las problemáticas de unos grupos o elites definidas.

1.2 Conceptos en el tiempo de las políticas públicas

A continuación se presenta mediante un cuadro de tiempo, desde los años setenta hasta la fecha, los diferentes conceptos establecidos por teóricos expertos sobre las políticas públicas.

Tabla N° 01. Línea de tiempo de los conceptos de las políticas públicas.

AÑOS	AUTOR	CONCEPTO
1971	Lasswell	Incluyó el concepto dentro de lo que él denominaría el campo de estudio de las Políticas o Ciencias de Políticas, las cuales abarcan otro concepto, el del Political 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 obtiene ³ 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 obtiene. (LASSWEL, 1971), citado en (VELÁSQUEZ GÁVILANES, 2009)
1992	Meny & Thoening,	“La acción de las autoridades en el seno de la sociedad” o el “programa de acción de una autoridad pública” (MENY & THOENING, 1992, p. 8)
1992	Thomas Dye	“Todo lo que el gobierno hace o deja de hacer”. (DYE, 1992, p. 2)
2002	Roth	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 DEUBEL, 2002) (ROTH, 2002), citado en (VELÁSQUEZ GÁVILANES, 2009)
2009	Velásquez	La política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos adelantados 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 GÁVILANES, 2009, p. 151)
2015	Mesa	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. (MEZA RODRÍGUEZ, 2015)
2013	Ordoñez	Es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el Conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles viabilizan el logro de objetivos sociales. (ORDOÑEZ MATAMOROS, 2013, p. 31)

Fuente: Elaboración propia.

1.3 Las políticas públicas para el comercio internacional

Al analizar la política comercial es remontar la discusión que siempre ha existido en cuanto al grado que debe existir en las relaciones comerciales de los países; en que si es conveniente un libre comercio o incrementar las medidas

proteccionistas. Dentro de la política comercial ha actuado el papel del gobierno en la aplicación de los instrumentos arancelarios y no arancelarios.

En la actualidad, los países se enfrentan a múltiples tendencias económicas y de integración, entre las que se destacan la globalización, el cambio demográfico y la urbanización y pronto se enfrentará a problemas relacionados con la gobernanza multinivel y el manejo de los recursos. (STIGLITZ & YUSUF, 2011)

La política comercial se encuentra enfocada hacia el comercio exterior de bienes y servicios, al establecimiento de nuevos acuerdos comerciales y en la búsqueda de nuevos mercados. Haciendo una revisión de la política comercial y de exterior en Colombia, durante esta última década, (RAMÍREZ, 2011) plantea que la política exterior colombiana ha tenido un giro en cuanto a un nuevo enfoque y direccionamiento, permitiendo la nueva inserción del país en Sudamérica, a través de la recomposición de relaciones con países como Venezuela y Ecuador; hacia la búsqueda de aliados más cercanos, más regionales.

Las políticas de Comercio en Colombia, ha tenido una notoria y alta dinámica, y eso es gracias a las acciones de política exterior implementadas durante el Gobierno Santos, ya que se ha encaminado a nuevos mercados y al fortalecimiento de lazos ya dados. (VARGAS ALZATE, SOSA, & RODRÍGUEZ RIOS, 2012) plantean que en estos últimos años Colombia ha presentado una considerable expansión en misiones diplomáticas y comerciales. Se han logrado, por tanto, grandes avances en negociación, suscripción y ratificación de acuerdos y alianzas con varios países y no solo en temas comerciales, sino también temas de seguridad.

Al observar las estadísticas, se encuentra que dicha política exterior está sustentada en acciones como aperturas de nuevas oficinas de Procolombia en ciudades capitales como Tokio, Seul, Shangai y Estambul. Y se han abierto representaciones Diplomáticas en Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Ghana; y se reabrieron en Trinidad y Tobago, Finlandia, Marruecos, Indonesia y Tailandia. Argelia, Azerbaiyán, Vietnam y Singapur comienzan a operar este semestre. Se abrieron Consulados en Auckland en Nueva Zelanda, Shanghái y Guangzhou en China, Antofagasta en Chile, Calgary y Vancouver en Canadá, Jaqué en Panamá y Newark y Orlando en Estados Unidos. (Cancillería Colombia, 2013)

1.4 Las políticas públicas comerciales en el contexto fronterizo

En Colombia, las fronteras se encuentran representadas en trece departamentos, con setenta y siete municipios y doce corregimientos, constituyendo esta área de fronteras en el 10% del total de la población colombiana. Siendo aproximadamente 3,9 millones de habitantes, según lo plantea el (Ministerio de

Relaciones Exteriores de Colombia, 2011) en el Plan Fronteras para la Prosperidad PFP.

Las estadísticas presentan que un 94,5% de la población de fronteras está ubicado en las fronteras con Venezuela y Ecuador, siendo para la zona fronteriza con Venezuela de aproximadamente dos millones de habitantes y la zona de frontera con Ecuador de un millón de habitantes.

(ÁVILA, 2012) plantea que “La región fronteriza ha sido denominada a través de su historia como un eje netamente comercial, donde lo legal y lo ilegal se entremezclan”.

Figura N° 01. Colombia y sus fronteras.



Fuente: (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2011)

Las zonas de frontera en Colombia se caracterizan por ser territorios dinámicos y tienen a diferenciarse del resto del país en ámbitos socioeconómicos, dada la localización y la falta de presencia del estado nacional (MEZA RODRÍGUEZ, 2015). Al respecto se destaca:

En el entorno social y ambiental 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 para los habitantes, 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 cómo 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 (MEZA RODRÍGUEZ, 2015, p. 61)

Es de resaltar la importancia que presenta este estudio a las políticas públicas realizadas en zonas específicas y más aún si son zonas de fronteras.

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 fue 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. (MEZA RODRÍGUEZ, 2015, p. 63)

2. Breve recuento de las políticas públicas y planes de choques hacia las fronteras

A continuación, se hace una revisión de las políticas públicas y de acciones de apoyo aplicadas al caso de las fronteras colombianas en los últimos treinta años:

Tabla N^o. 02. Relación de políticas públicas o de acciones hacia las zonas de frontera en Colombia

Política pública o acciones de apoyo	Descripción de la política pública o de la acción de apoyo.
Decreto 3448 de 1983 (Estatuto de fronteras)	La inclusión del tema fronterizo en la planeación nacional y en la programación de la inversión pública central. Fue esa norma, ciertamente, reivindicativa y relativamente eficaz, pero sus alcances fueron desvaneciéndose en el tiempo (Proyecto de Ley de Fronteras 2013, pág. 7) básicamente por no implementar políticas que dieran continuidad al proyecto.
Art. 289 Constitución Política de Colombia, 1991	El tema de las zonas de frontera fue elevado a rango constitucional. 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.
Art. 337 Constitución Política de Colombia, 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
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.
Ley 191 de 1995	Establecer regímenes especiales en las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar el desarrollo económico, social, científico y cultural. (Art. 1) Esta Ley creó la Consejería Presidencial de Fronteras "como instancia de coordinación interinstitucional, con el sector privado, la cooperación internacional y los gobiernos extranjeros" (Proyecto de Ley de Fronteras 2013, pág. 8) esta Ley también creó la "estampilla Pro Desarrollo fronterizo
Decreto 569 de 2001	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 3355 de 2009	Funciones de la Cancillería: 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
Plan Fronteras para la Prosperidad. 2011	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 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) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2011, p. 5)

Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial 2012	Es un acuerdo muy inferior al de la Comunidad Andina. A pesar que es un acuerdo que preserva el libre comercio en términos de no aranceles para el 93% del valor de nuestro comercio; se le ponen aranceles a una lista de 102 o 103 productos. (Fernández, 2014, p. 44).
Decreto 753 de 2014	Permite estimular la llegada de nuevas empresas al departamento de Norte de Santander. Además de presentar una nueva orientación del gobierno nacional, como de los departamentales y municipales de la zona.
CONPES 3805 de 2014.	Prosperidad para las fronteras de Colombia; que es un documento de política que contiene las bases para la implementación de una política pública en materia fronteriza” (Fernández, 2014, p. 47) Acciones relevantes en materia comercial: 1) Poner en operación tres (3) Centros Integrados de Servicios de Comercio, Industria y Turismo (MICITIO), uno en la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander, uno en San Andrés Isla y el otro en Pasto, Nariño. 2) Participar representantes de los territorios fronterizos en las negociaciones de acuerdos comerciales a partir de los mecanismos existentes. 3) Fortalecer los conocimientos de los empresarios de los territorios fronterizos para motivar el aprovechamiento de las oportunidades en los diferentes mercados a través de información de oportunidades comerciales y seminarios de formación exportadora.

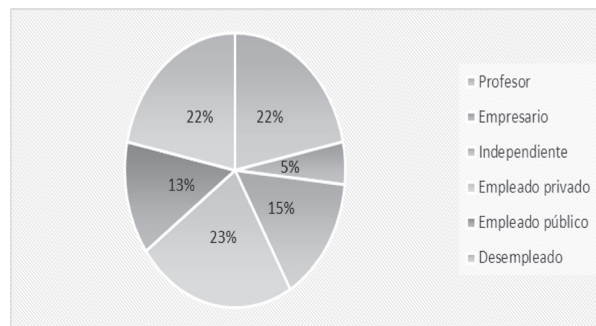
Fuente: elaboración propia.

Resultados

La política pública en esta región, como consecuencia de la atención a una problemática social, se analizó el conocimiento que tiene la comunidad en cuanto a las políticas públicas del contexto fronterizo norte santandereano. Para ello se aplicó un instrumento a los principales actores de frontera representados en académicos, empresarios, futuros profesionales en Comercio Internacional y en administración pública, independientes, empleados públicos y privados.

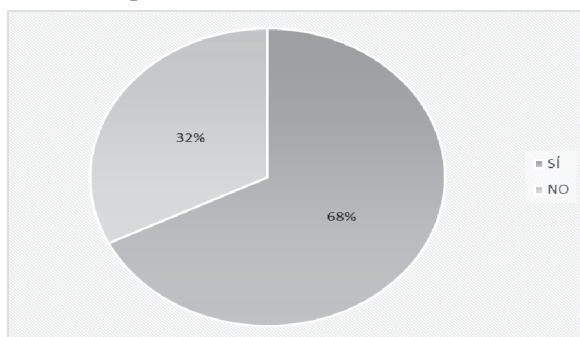
El resultado de la percepción en cuanto a la política pública en comercio internacional tuvo fuentes primarias como se muestra en el diagrama siguiente:

Figura N°. 02. Actores de la percepción de las políticas en el contexto de Norte de Santander



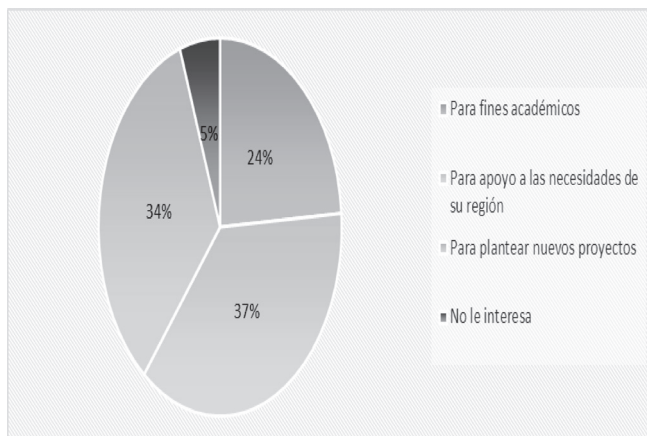
Los futuros responsables de administrar una política pública en comercio internacional en la frontera, manifiestan que tienen un conocimiento sobre el tema. Sin embargo la gráfica muestra que hay un alto porcentaje que desconoce la temática.

Figura N° 03. Porcentaje de conocimiento de las políticas por los actores de la frontera



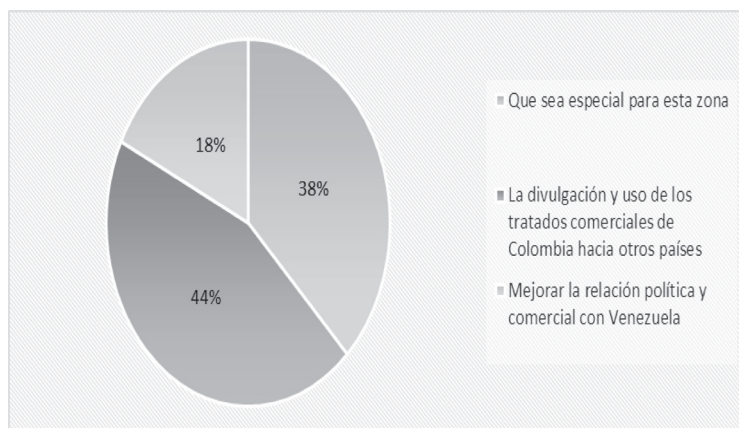
La utilización del conocimiento de la política pública comercial expresan que se emplea principalmente con estos fines:

Figura N° 04. Utilización de la política pública comercial



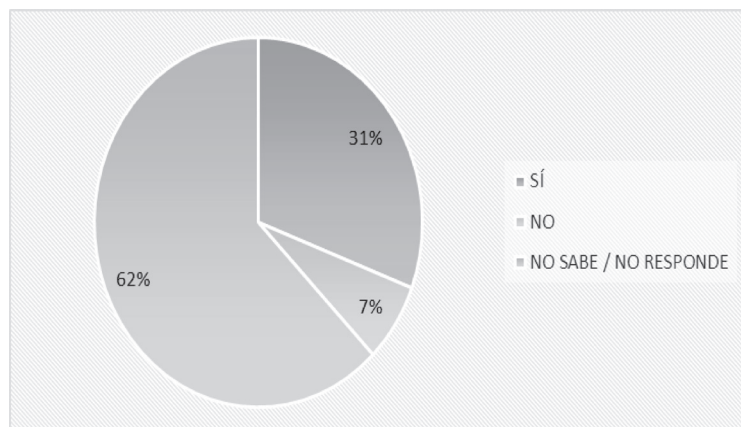
De igual manera se percibe que la proyección de la política pública comercial, está graficada como sigue:

Figura N°. 05. Como los actores perciben la proyección de la política pública comercial



Se desconoce que el marco legal de la política de frontera está contextualizado para esta región.

Figura N°. 06. Respuesta de los actores de frontera ante el marco legal contextualizado para la zona de Norte de Santander



Como también se desconoce en alto porcentaje de un 72%, cuáles y cuántos municipios de Norte de Santander son beneficiados por el Plan Fronteras para la Prosperidad y el CONPES 3805 de 2014.

Sólo el 5% de los encuestados tiene un conocimiento sobre algún plan de responsabilidad social comercial en el tratamiento fronterizo de Norte de Santander. Y el 2% conoce como se lleva el plan de fronteras a los beneficiados en Norte de Santander.

Conclusiones

La realidad de la construcción de las políticas públicas en Colombia según esta revisión teórica responde más a necesidades sectoriales y no tienen una solución global, lo que hace más compleja la situación. Otro aspecto que mencionan los autores estudiados es la relación de estas políticas con los periodos de elección donde se generan unas expectativas en la sociedad, entonces se empiezan a legislar políticas públicas como recetas para dar solución a realidades que terminan por quedarse en simples escritos teóricos con poco fundamento y resultados positivos sobre una problemática.

El análisis de políticas en Colombia, el CONPES, cuenta con muchas políticas relacionadas con temas económicos y sociales que dan solución a sectores específicos, algunas han continuado otras ya no funcionan como política y se replantean con los nuevos procesos de globalización económica mundial.

De la revisión de la política comercial para Norte de Santander se puede referenciar las manifestaciones de funcionarios encargados de la administración de la política comercial en la región

Lo más importante de una política pública es que su articulación sea para un bien común, primando el interés colectivo sobre el interés particular, ante problemáticas públicas, el apoyo de ellos va enfocado a la diversificación de mercados, a la búsqueda de nuevos mercados y al apoyo al empresario de la región

La normatividad para el problema social comercial en Norte de Santander no es clara y no está contextualizada para la población, además son solo políticas de coyunturas y no de largo plazo. Y en cuanto al conocimiento de la ley de fronteras hay poco conocimiento de la normatividad.

Hay desconocimiento del concepto de responsabilidad social articulada con la política de comercio.

Se puede decir que hay un desconocimiento sobre la ley de frontera y por lo tanto una política de comercio para el contexto fronterizo norte santandereano.

Hay un aporte gubernamental a esta zona después del cierre de frontera en agosto de 2015, ha sido muy oportuna y ha estado acompañado de la llegada a la

ciudad de varias entidades como Bancoldex, INNpuls, una oficina del Ministerio de Comercio, industria y Turismo.

Referencias

- ARROYAVE ALZATE, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista FORUM*, 1(1), 95-111. Obtenido de: <http://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374>
- ARBOLEDA RAMÍREZ, P. B. (2014). Aproximación teórica al estudio de la violencia política en Colombia durante el siglo XX. *Revista Academia & Derecho*, 5(8), 119-135.
- ÁVILA, A. F. (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Bogotá D.C.: Editorial Debate.
- Banco de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2015). *Informes de Coyuntura Económica Regional*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/es/icer>
- BARRETO Y HERO (2006). Terminología esencial en currículo e investigación educacional. UPEL, Caracas Venezuela. Obtenido de: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1317-58152007000200015&lng=es
- BECCASSINO, Á. (2011). La agenda de los medios en Colombia: lo que se dice y lo que no se dice. *Razón Pública*. Obtenido de: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2464-la-agenda-de-los-medios-en-colombia-lo-que-se-dice-y-lo-que-no-se-dice-.html>
- Cancillería Colombia. (2013). *Plan Fronteras para la Prosperidad*. Obtenido de <http://www.cancilleria.gov.co/prosperity/results>
- COBB, R., ROSS, J.-K., & HOWARD ROSS, M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138. Obtenido de: https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Cobb_Ross_and_Ross_1976.pdf
- Constitución Política de Colombia. (20 de Julio de 1991). Asamblea Nacional Constituyente. *en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, (...)*. Bogotá D.C., Colombia: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Obtenido de: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2015). *Estadísticas de comportamiento de exportaciones*. Obtenido de Bogotá-Colombia.: <http://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen/planificacion-estadistica/mapas-de-informacion>

- Decreto 3355. (7 de Septiembre de 2009). Ministerio de Relaciones Exteriores. *Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 47.465 de 7 de septiembre de 2009. Obtenido de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_3355_2009.htm
- Decreto 3448. (17 de Diciembre de 1983). Ministerio de Justicia. *Por el cual se establece un estatuto especial para las zonas fronterizas, se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 36441 de 1983. Obtenido de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1527699>
- Decreto 569. (2 de Abril de 2001). Ministerio de relaciones exteriores. *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No 44.380, del 5 de abril de 2001. Obtenido de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0569_2001.htm
- Decreto 612. (09 de Abril de 1992). Ministerio de Justicia. *Por el cual se dictan normas sobre las zonas de frontera*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 40416 1992. Obtenido de: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1130012?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1130012?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Decreto 753. (14 de Abril de 2014). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Por el cual se establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. N. 49123. 14 de abril de 2014. Obtenido de: <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1159508>
- Dirección Nacional de Planeación. DNP. (2013). *Documentos CONPES*. Obtenido de Consejo Nacional de Política Económica y social: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>
- Documento CONPES 3805. (2014). *Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Obtenido de <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/conpes-3805.pdf>
- DYE, T. R. (1992). *Understanding Public Policy* (7ma ed.). Prentice-Hall Inc.
- ESCOBAR, A. (2005). La Política del voluntariado en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. (p.22) Obtenido de: <http://javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis41.pdf>
- FERNÁNDEZ, J. (2014). Dinámicas Fronterizas, una aproximación desde las políticas del gobierno Colombiano para la frontera Norte de Santander- Táchira (2010-2014). Universidad del Rosario, Bogotá. Obtenido de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10111/1090411362-2015.pdf?sequence=8>
- FORERO TASCÓN, A. (11 de Noviembre de 2012). ¿Quién impulsa la agenda pública? *El Espectador*. Obtenido de: <http://www.elespectador.com/opinion/quien-impulsa-la-agenda-publica-columna-386511>

- LASSWEL, H. (1971). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*. (págs. 81-93). México. Obtenido de: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/861527045.Laswell-Orientacion-Politicas.pdf>
- LECA, J. (1993). L'évaluation dans la modernisation de l'Etat, en politiques et management public, vol. 11 No. 2.
- MENY, I., & THOENIG, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. España: Editorial Ariel. Obtenido de: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LAS%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>
- MEZA RODRÍGUEZ, A. M. (2015). *Estudio del "plan fronteras para la prosperidad" en el departamento de Norte de Santander(2010-2013)*. Obtenido de Universidad colegio mayor nuestra señora del rosario. Facultad de Ciencia Política.: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11484/1018430479-2015.pdf?sequence=1>
- Mincomercio de Industria y Turismo. (2012). *Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial Colombia y Venezuela*. Obtenido de http://www.tlc.gov.co/publicaciones/2573/acuerdo_de_alcance_parcial_de_naturaleza_comercial_aapc_n_28_entre_la_republica_de_colombia_y_la_republica_bolivariana_de_venezuela
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2011). *Cancillería*. Obtenido de Documento Plan Fronteras para la prosperidad.: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/plan_fronteras_para_la_prosperidad.pdf
- MULLER, P. (1998). Génesis y fundamento del análisis de las políticas sociales. *Revista Innovar Journal Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*.(11), 99-109. Obtenido de: <http://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/23822/24496>
- ORDOÑEZ MATAMOROS, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- RAMÍREZ, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Revista Nueva Sociedad*(231), 79-95. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3984510>
- RENARD, D. (1998). Une définition institutionnelle du lien social : la question du domicile de secours. *Revue française de science politique*, 38(3), 370-386. Obtenido de: http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1988_num_38_3_411427
- ROTH DEUBEL, A.-N. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. *Opera*(8), 202-204. Obtenido de: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/viewFile/774/733>
- SAMUELSON, P., & NORDHAUS, W. (1986). *Economía*. México D.F.: McGraw-Hill.
- STIGLITZ, J., & YUSUF, S. (2011). Development issues: Settled and open. En J. Stiglitz, & G. Meier, *Frontiers of development economics: The future in perspective*. Oxford University Press. Obtenido de: http://www.davidmlast.org/POE320-2012/4_files/meier,%20frontiers%20of%20development%20economics,%202001.pdf

- VELÁSQUEZ GÁVILANES, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de “política pública”. *Desafíos*, 149-187. Obtenido de: <http://www.ins.gov.co/investigacion/docs/Hacia%20una%20nueva%20definici%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADtica%20p%C3%ABblica.pdf>.
- YAÑEZ MEZA, D. A. (2014). Las órdenes de la Corte Constitucional: su papel y límites en la formulación de políticas públicas. *Revista Estudios de Derecho*, 71 (157), 235-268.

