

**Políticas para el Cierre de Brechas Socioeconómicas:  
Análisis de la política pública Prosperidad para las Fronteras**

**Autor: Miller Choles Povea  
Director: Javier García Estévez**

**Trabajo de grado para optar por el título de Magister  
en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo**

**Universidad de los Andes  
Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo - CIDER  
Marzo, 2018  
Bogotá**

## Tabla de contenido

<b>1. Introducción</b> .....	4
<b>2. Revisión de literatura: Debates sobre los desequilibrios del desarrollo regional</b> .....	7
2.1 Disparidades en el desarrollo regional .....	7
2.2 El papel del Estado para reducir los desequilibrios regionales .....	9
2.3 Principales teorías de desarrollo territorial.....	10
2.4 Algunos ejemplos de recomendaciones de política para el reequilibrio territorial .....	12
<b>3. Las iniciativas de política pública en Colombia para el desarrollo fronterizo</b> .....	13
3.1 Antecedentes de la Política Pública de Desarrollo Fronterizo .....	13
3.2 Política Pública Prosperidad para las Fronteras .....	15
3.3 Marco analítico para el estudio de la política pública .....	17
<b>4. Prosperidad para las Fronteras de Colombia como estrategia de convergencia interregional</b> .....	20
4.1 Fortalecimiento institucional.....	21
4.2 Cierre de brechas socioeconómicas.....	29
4.3 Crecimiento económico y competitividad.....	34
<b>5. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	40
Referencias .....	45
Anexos .....	50

## **Lista de Abreviaciones**

CONPES – Consejo Nacional de Política Económica y Social

DANE – Departamento Nacional de Estadística

DNP – Departamento Nacional de Planeación

IDC – Índice Departamental de Competitividad

IDF – Índice de Desempeño Fiscal

IDIM – Índice de Desempeño Integral Municipal

IDPM – Índice de Pobreza Multidimensional

NBI – Necesidades Básicas Insatisfechas

PFP – Plan Fronteras para la Prosperidad

## Resumen

En los últimos 8 años, el discurso sobre la reducción de las disparidades del desarrollo entre las regiones colombianas se ha vuelto uno de los objetivos centrales dentro de los planes de desarrollo nacionales. Una de las estrategias para lograr esta meta se halla en la formulación de los lineamientos de política pública para el desarrollo fronterizo, contenidos en el CONPES 3805. Este trabajo analizará algunos resultados de dicha política para lograr un fortalecimiento institucional, avanzar en la reducción del cierre de brechas socioeconómicas y fomentar el crecimiento y la competitividad en los territorios de frontera. Los resultados de la investigación demuestran que la estrategia de desarrollo fronterizo, impulsada por el gobierno nacional, no ha sido efectiva porque ha construido una institucionalidad de tipo “top-down”, no ha fortalecido las capacidades institucionales de los territorios fronterizos y no ha promovido acciones concretas para coordinar, junto a las autoridades locales y regionales, un plan de largo plazo para reducir las disparidades e incentivar un desarrollo económico sostenible.

**Palabras clave:** Política pública de desarrollo fronterizo, cierre de brechas, fortalecimiento institucional, desarrollo económico.

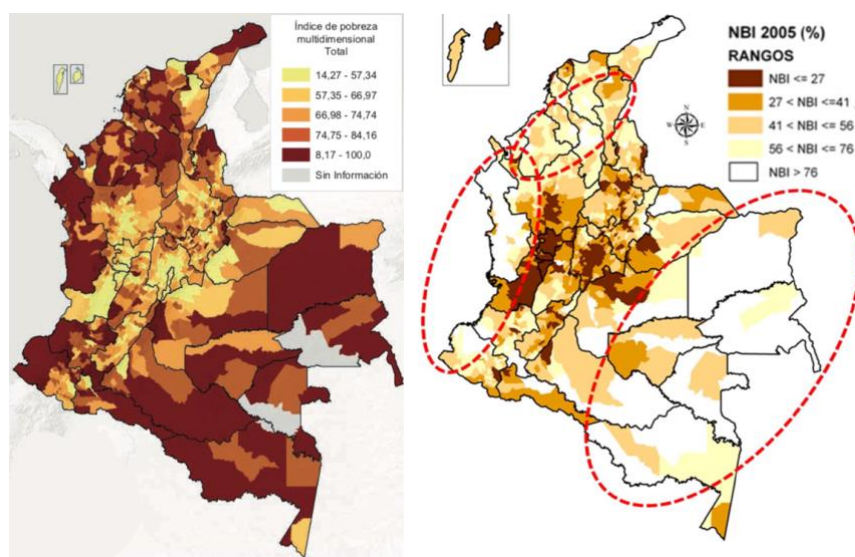
## 1. Introducción

Las disparidades en los niveles de desarrollo económico entre regiones ha sido una constante en la historia del país. Este problema se ha estudiado ampliamente en la literatura económica en Colombia. Algunos autores señalan que existe una dependencia espacial en las medidas de la pobreza en los departamentos y municipios colombianos (Pérez 2005). Esa dependencia ha permitido que perduren, en el tiempo y en el espacio, trampas de pobreza localizadas en la periferia del territorio nacional que impiden que estas regiones tengan un desarrollo equilibrado y sostenido (Galvis y Meisel 2010-2012).

Los factores de correlación espacial y de persistencia histórica de la pobreza son tan profundos que podrían tener origen en las instituciones implantadas en la época de la Colonia. Recientes investigaciones demuestran cómo, por ejemplo, los municipios que presentaron mayores niveles de esclavitud en dicha época son sustancialmente más pobres en la actualidad que municipios, con características similares, que no vivieron ese fenómeno (Robinson 2016). En ese mismo sentido Meisel (2014) evidencia que ciertos territorios que eran prósperos y pobres en el año 1500 tienden a estar en la misma condición hoy en día. Igualmente, hay indicios que revelan que los territorios más alejados de los otrora Caminos Reales coloniales, actualmente, viven peores condiciones institucionales y socioeconómicas que las zonas más próximas a dichos caminos (Cortés y Vargas 2012). Todo lo anterior permite entrever que las variables geográficas, históricas e institucionales son determinantes a la hora de estudiar los desequilibrios en materia de desarrollo que padece Colombia en el presente.

La distribución espacial, de las condiciones mencionadas anteriormente, revelan que existe un patrón centro-periferia en la prevalencia de la pobreza (Galvis y Alba, 2016). Distintos datos de la econometría espacial muestran cómo se percibe una clara separación entre las regiones del altiplano y las de la costa Caribe, la costa Pacífica, los Llanos, la Orinoquía, la Amazonía y el Altiplano sur (Robinson 2016) (Galvis y Alba, 2016). Es posible identificar polos y corredores de bienestar en la región andina y conglomerados de pobreza en las 6 últimas regiones anteriormente mencionadas (Estrada, 2014). Lo anterior puede percibirse al plasmar índices como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o el de Pobreza Multidimensional (IPMD) en un mapa del país.

**Gráfica 1. Pobreza Multidimensional y NBI en Colombia.**



Fuente: Estrada, L; Moreno, S. (2014) y PND 2010-2014.

Hablando propiamente de los territorios fronterizos en Colombia, estos pueden considerarse periféricos por varias razones. En primer lugar, porque son territorios situados en las márgenes del Estado. En Colombia, esta condición de periferia geográfica está ligada con una precaria presencia de las instituciones estatales, con una fragilidad del control territorial y por una deficiente capacidad para proveer servicios públicos (Molano y Zarama, 2016). En segundo lugar, las fronteras presentan también una situación de periferia económica, ya que sostienen una escasa conexión con las regiones del interior del país y con el mercado nacional (Molano y Zarama, 2016).

Dicha condición periférica incide en la forma en cómo las fronteras colombianas se administran. En estas regiones se hace evidente una relación disfuncional entre el espacio físico (territorio) y el grado de control que el Estado ejerce sobre éste (Molano y Zarama, 2016). Lo expuesto anteriormente concuerda con la definición del concepto de “territorios desgobernados” que, en el contexto colombiano, se manifiesta en las siguientes características: “1) deficiente penetración de las instituciones estatales en la sociedad; 2) deficiente gestión del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado; 3) deficiente control de los flujos transfronterizos; y finalmente, 4) la vulnerabilidad a interferencias externas” (Molano y Zarama, 2016. P. 23). La condición periférica sumada al contexto de los “territorios desgobernados”, se traduce en constantes problemas de seguridad, criminalidad y la aparición de actividades económicas ilegales en los territorios de frontera.

Pese a que el fenómeno de las disparidades en el desarrollo de las regiones de Colombia ha sido una cuestión evidente y persistente en la historia del país, dicho problema no había sido el centro de una gran política pública. Por ejemplo, Meisel y Romero (2007), al analizar varios planes de desarrollo anteriores a los del periodo 2010-2018, concluyeron que en ellos “es evidente que no hay un compromiso con la reducción de las disparidades económicas interregionales” (P. 28).

Este panorama ha cambiado en los últimos 8 años, ya que la problemática de los desequilibrios territoriales ha estado presente en la agenda política del gobierno del presidente Juan Manuel Santos y se ha convertido en uno de los ejes centrales de sus Planes de Desarrollo. Los diagnósticos del gobierno nacional también confirman la existencia de unas brechas socioeconómicas en el desarrollo entre las regiones del país. En ese sentido, el gobierno ha diseñado una serie de estrategias para disminuir las inequidades intrarregionales e interregionales que se presentan en los territorios de Colombia. Una de ellas es la iniciativa de construir una política pública para promover el desarrollo en las entidades territoriales fronterizas, porque estas concentran las más altas tasas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Estos territorios corresponden a los departamentos de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Norte de Santander, Nariño, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

La discusión sobre el imperativo de reducir las desigualdades en el desarrollo entre las regiones ha tomado más fuerza en Colombia por la puesta en ejecución de los dos últimos planes de desarrollo del gobierno Santos. Adicionalmente, este debate se ha vigorizado con toda la producción académica y técnica relacionada al postconflicto, que ve en las inequidades territoriales y sociales un inmenso desafío para implementar los acuerdos de paz (Uribe-López, 2018). Dicha problemática también está siendo ampliamente estudiada a nivel internacional, no sólo por su inclusión en la agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (de la cual Colombia es signataria), también porque algunos investigadores han relacionado dicha problemática con el ascenso al poder de posturas extremas y populistas (Franko y Witko, 2018). Teniendo en cuenta la importancia de este debate para los estudios del desarrollo, este documento analizará la intervención que ha venido realizando el gobierno nacional para darle solución a la existencia de las desigualdades socioeconómicas que se

presentan entre las regiones de frontera con respecto a las del centro del país. Para ello, en el segundo capítulo de esta investigación se revisarán los debates académicos más relevantes sobre los fenómenos de disparidades del desarrollo con criterios geográficos. En el tercer capítulo, se expondrá concretamente la política pública a estudiar y se detallará su marco de análisis. En el cuarto capítulo, se hará énfasis en las tres categorías de análisis que permitirán desembocar en las conclusiones y esbozar unas recomendaciones para mejorar la ejecución de la política. La presente investigación utilizará principalmente fuentes secundarias, sin embargo, también se acudirá a algunas entrevistas con los responsables de la política de desarrollo fronterizo.

## **2. Debates sobre los desequilibrios del desarrollo regional**

Entender por qué el desarrollo se concentra más en unos territorios que en otros, es una cuestión que ha dejado importantes discusiones dentro de las ciencias sociales. Para abordar dicho asunto, es necesario tener en cuenta enfoques económicos, geográficos e institucionales, que dan luz sobre la forma en cómo el bienestar y la riqueza se distribuyen en una determinada escala territorial. Desde el inicio de la década de los 90, ha existido un amplio debate entre los geógrafos económicos y los economistas regionales sobre las causas del desarrollo desigual en los territorios de un país y las políticas públicas que deben implementarse para corregir ese fenómeno.

### **2.1 Disparidades en el desarrollo regional**

Sobre este asunto existen diferentes puntos de vista, como los planteados por Jeffrey Sachs y Paul Krugman. Sachs (2005) en su libro “The end of poverty”, al intentar explicar el por qué algunos países fallan para lograr el crecimiento económico, señala que la geografía física influye decisivamente en dicho aspecto. Este autor afirma que algunos países son pobres por no estar cerca a mares, por estar ubicados en cadenas montañosas (lo que dificulta el transporte), por tener grandes zonas desérticas, etc. Sin embargo, Sachs considera que estos factores no condicionan eternamente las economías de esos países y que una buena política puede hacer frente a esos problemas.

Por otro lado, Krugman (1998) reconoce la importancia de dichos factores físicos para que, inicialmente, algunas actividades económicas puedan asentarse en ciertos territorios.



Empero, también describe la existencia de unas “fuerzas” que explicarían el fenómeno de las aglomeraciones. Estas son: las fuerzas centrípetas y centrífugas. La primera fuerza (Krugman, 2003) deriva de: los rendimientos crecientes que motivan a los fabricantes a concentrar su producción; de la reducción de costos de transporte producto de externalidades de las aglomeraciones; y de la movilidad de los factores que permiten a los productores desplazarse a un lugar y aumentar el tamaño del mercado (haciendo que esa ubicación sea más atractiva). Por el contrario, las fuerzas centrífugas se refieren a los factores que posibilitan que las empresas se muden a otras áreas, algunos son: costos de congestión, precio de los arriendos, etc.

Krugman (2003) analiza las implicaciones de la configuración de un modelo de centro-periferia en la geografía económica. Este patrón se conforma cuando en dos regiones distintas existen recursos inmóviles y una de ellas ofrece un mercado más grande que la otra, creando –de esa manera- incentivos para que los rendimientos crecientes se concentren en el mercado más grande. Los costos de transporte también son importantes en este modelo, porque es más rentable producir en la ubicación que ofrece un mercado más grande, y enviar a la otra de mercado más pequeño. La descripción de este fenómeno también hizo parte de la tesis de Raúl Prebisch (1981) y su teoría de la dependencia. Esta teoría afirma que existe una brecha entre regiones producto de un intercambio desigual. La región de la periferia se especializa en producir materias primas que serán enviadas a las regiones del centro, en donde se especializan en producir bienes de alto valor agregado que serán reenviados a la primera región.

No solamente teóricos de la geografía económica han intentado explicar las diferencias en el desarrollo de los territorios. Enfoques institucionalistas de la ciencia política y la economía, también han contribuido a enriquecer el debate sobre por qué las instituciones importan para el desarrollo regional (Rodríguez-Pose, 2013). En esa corriente se encuentran los postulados de Douglas North (1990), quien afirma que las instituciones son determinantes para el desempeño económico. Lo anterior se debe a que estas son vitales para disminuir los costos de transacción, facilitar el intercambio y, de esa manera, aumentar las utilidades del comercio y expandir los mercados. Esto le permite a North (1990), realizar una comparación entre la calidad de las instituciones y el desempeño de las economías de Inglaterra, España, Estados

Unidos y América Latina en diferentes momentos de la historia. La discusión sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico es otro asunto que se debe tener en cuenta para estudiar las disparidades. Por ejemplo, según Acemoglu y Robinson (2012) las instituciones políticas influyen en el desarrollo económico porque: determinan las reglas de juego y, a su vez, quién detenta el poder en una sociedad y los fines con los que usa ese poder. Por lo anterior, el éxito económico de los países difiere debido a las divergencias entre sus instituciones, a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y a los incentivos que motivan a las personas (Acemoglu y Robinson 2012).

## **2.2 El papel del Estado para reducir los desequilibrios regionales**

Existe un cierto consenso sobre la necesidad de la intervención de los Estados en el desarrollo territorial. Lo anterior está sustentado en principios éticos visibles, por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en donde la idea de igualdad adquiere un protagonismo importante. De igual forma, este asunto también ha adquirido un espacio importante en la agenda política mundial por los compromisos que han asumido los países firmantes de los Objetivos del Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>. En ese orden de ideas, la existencia de disparidades económicas territoriales se asume como una legítima preocupación científica y política, en tanto que se considera como una prolongación de la preocupación fundamental por la igualdad y la libertad de los individuos (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009).

Los debates se centran en la discusión sobre la forma en que los Estados deben intervenir a la hora de promover el reequilibrio del desarrollo territorial. Por un lado, se encuentran los autores que consideran que el Estado debe jugar un rol primordial para promover dicho reequilibrio. Lo anterior implica que los gobiernos deben realizar esfuerzos y acciones para beneficiar a los territorios más rezagados para así reducir la brecha interregional. Los que apoyan este postulado se basan principalmente en dos argumentos que sustentan la intervención para lograr más igualdad, estos son: la equidad social y la eficiencia económica (Gardiner, Martin et al, 2013).

La existencia y persistencia de las disparidades regionales no es eficiente para la economía

---

<sup>1</sup> Concretamente los objetivos 1 y 12 hacen alusión a la necesidad de que los países realicen esfuerzos para erradicar la pobreza y disminuir las desigualdades.

nacional en términos, por ejemplo, de empleo y productividad, ya que se subutiliza y se disminuye el rendimiento del trabajo y el capital en las regiones menos prósperas, lo que significa que un país en esas condiciones sería menos rico de lo que podría ser si no existiesen esas desigualdades. El argumento de la equidad social radica en que los individuos de un país no deberían presentar desventajas con respecto a oportunidades de trabajo, condiciones de vivienda, prestaciones de servicios públicos, etc., dependiendo de su ubicación geográfica. Esta concentración espacial de desventajas puede desembocar en clústeres de pobreza, afectando el bienestar de la población residente.

En la otra orilla están los que consideran que el mercado es el mejor ente para regular las disparidades. En esa línea se encuentran, por ejemplo, los postulados del Banco Mundial con su reporte “Reshaping Economic Geography”, publicado en el 2009. Según esta entidad, si los políticos saben administrar las aglomeraciones, y dejan que ciertas fuerzas del mercado actúen, el desarrollo puede llegar a las regiones más rezagadas. Para lograr que las condiciones de vida converjan entre las zonas prósperas y las más pobres se deben tener en cuenta tres dimensiones del desarrollo: la densidad, la distancia y la división. Estas tres dimensiones pueden traducirse, respectivamente, como: las externalidades positivas derivadas de la aglomeración; las ventajas económicas de la proximidad a dicha densidad; y las facilidades para promover la movilidad geográfica de los bienes y factores de producción. Los gobiernos, entonces, deben priorizar sus esfuerzos en fomentar la integración económica para que exista una paridad en el bienestar social. Lo anterior se logra dejando actuar a las fuerzas de la aglomeración, la migración y la especialización.

### **2.3 Principales teorías de desarrollo territorial**

Diversas teorías han tratado de analizar cómo se deben abordar los problemas del desarrollo territorial. Teniendo en cuenta la Política Pública que analiza el presente trabajo, se hará énfasis en las investigaciones que estudian la competitividad de los territorios, la administración de las concentraciones de actividades económicas y los elementos que determinan procesos de gobernanza para el fortalecimiento institucional.

Porter (1998. P. 78) explica la importancia de la consolidación de clústeres, que son definidos como “concentraciones geográficas de compañías e instituciones, conectadas entre sí, en un

lugar particular”. La importancia del territorio debe entenderse dentro de una lógica de *ventajas competitivas*. Estas están asociadas al uso más eficiente de los insumos, lo cual requiere de una innovación constante. Lo anterior viene a cambiar el enfoque de las *ventajas comparativas*, centradas en aspectos más “físicos” como puertos naturales. Es por ello que los clústeres representan una nueva forma de pensar sobre la ubicación. Si bien Porter considera que la intervención de los gobiernos nacionales y locales es importante para la provisión de bienes públicos que promueven el desarrollo de los clústeres, “son las fuerzas del mercado y no las decisiones del gobierno las que determinan los resultados” (Porter, 1998. P. 89).

Otros autores consideran que el Estado desempeña un papel determinante para aprovechar las potencialidades endógenas del territorio. De acuerdo con lo anterior, el “concepto de competitividad territorial debiera ser una de las líneas fundamentales de acción de los gobiernos subnacionales” (Silva, 2005. P. 87). En ese sentido, dichos gobiernos deben asumir un nuevo rol que les permita: crear un entorno favorable para el desarrollo local, tener un liderazgo capaz de activar y canalizar las fuerzas sociales en pro de un proyecto de desarrollo común, servir de articulador público-privado para impulsar la capacidad asociativa y tener un rol de fomento productivo para promover los planos meso y micro de la competitividad sistémica (Silva, 2005).

A su vez, el concepto de gobernanza se ha popularizado en la jerga de los líderes políticos e investigadores sociales que estudian la administración pública. Weiss (2000) analiza los debates que se han desarrollado entre los años 80s y 90s y que buscaban definir el concepto mencionado. En ese sentido, este autor compara cómo en sus inicios la gobernanza era más un sinónimo de “gobierno”, lo que contrasta con la noción de participación de individuos, de instituciones públicas y privadas, de ONGs, etc., que impera en el discurso contemporáneo. El concepto de gobernanza puede definirse de manera simple como un modo de coordinación de actividades interdependientes (Jessop, 1998), entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y diversos actores no estatales ni empresariales. Este proceso se ha consolidado como un nuevo paradigma de la administración, en el cual las decisiones de gobierno y política pública se pueden llevar a cabo a través de redes y asociaciones horizontales entre los actores anteriormente mencionados (Montero, 2015).

## **2.4 Algunos ejemplos de recomendaciones de política para el reequilibrio territorial**

### **-Frontera Rusia-Bielorrusia**

No sólo en Colombia se presenta la problemática del desarrollo inequitativo entre regiones y se estudian políticas para revertir ese fenómeno. En varios países, los territorios de frontera también concentran situaciones problemáticas en materia de indicadores económicos y sociales. Morachevskaya y Zinovyev (2013) evidencian esta situación en la frontera de Rusia y Bielorrusia. Estos autores identifican un patrón de centro-periferia, porque estas regiones de frontera dependen de soluciones del gobierno central, tienen una baja densidad de población, un balance negativo migratorio, y además aglomeran una alta porción de actividades del sector primario.

Katrovsky y Korneevets (2015), proponen que en estas regiones de frontera se dé una importante inversión en recursos humanos y en políticas de innovación. Lo anterior puede lograrse si se promueve un marco de educación común entre la frontera de Rusia y Bielorrusia. A su vez, estos autores proponen la creación de Áreas Prioritarias de Desarrollo, para integrar estas zonas con ciudades de desarrollo intermedio. En esta propuesta, las estrategias para el desarrollo de las regiones fronterizas con Bielorrusia no deben reducirse a un esquema clásico basado en la reindustrialización y el desarrollo prioritario del sector agrícola. Deben tener en cuenta la creación de industrias creativas, para lo que necesitan un sistema de educación que integre la innovación. En esa misma línea, Fedorov (2014) asegura que la posición de dichas regiones debe usarse como un factor importante en la planificación espacial. Ello debe redundar en la consolidación de documentos que regulen la planificación estratégica y territorial de las zonas fronterizas rusas y sus municipios. Lo anterior facilitaría el desarrollo de la cooperación industrial internacional, el fortalecimiento de la cooperación en el ámbito social y la introducción del uso racional de los recursos naturales. Por lo tanto, estos autores recomiendan fortalecer las estrategias de integración transfronterizas.

### **-Frontera Norte México-Estados Unidos**

Aunque la Frontera Norte entre Estados Unidos y México posee un alto dinamismo, existen grandes diferencias entre el desarrollo de los Estados mexicanos que la componen. Por ejemplo, “las poblaciones más grandes como la región San Diego-Tijuana, El Paso-Ciudad

Juárez, muestran un desarrollo económico mucho mayor que las comunidades de menor tamaño como Del Río, Eagle Pass, Sommerton, Agua Prieta, Caléxico y las colonias del Río Bravo que carecen de recursos y muestran un desarrollo económico bajo” (Díaz-Bautista, Aviles et al, 2003. P. 5). Lo que amerita que el gobierno federal estructure una estrategia diferencial para cada uno de los territorios fronterizos. Ello implica priorizar iniciativas locales de desarrollo apoyadas por el gobierno central. Éstas deben apuntar a aprovechar la capacidad emprendedora de los habitantes de cada región.

Fuentes (2004) muestra cómo la promoción del crecimiento económico en la frontera norte de México ha pasado de las políticas nacionales de promoción económica a las estrategias de desarrollo económico local. Lo anterior otorga un papel preponderante a las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil, para asumir nuevas responsabilidades. Este autor toma como ejemplo positivo el Plan Estratégico de Juárez y el Plan de Desarrollo de Tijuana. Estos han propiciado el “mejoramiento del potencial empresarial local, la ampliación de las escalas de producción, aunada a posibilidades de integración comercial, facilitamiento de la comunicación comunitaria y redefinición de la racionalidad de la intervención del Estado” (Fuentes, 2004. P. 85).

#### -Disparidades entre el Norte y Sur de Inglaterra

Analizando el caso concreto de las disparidades entre el Norte y el Sur de Inglaterra, algunos promotores del reequilibrio territorial proponen soluciones contundentes para que el gobierno central pueda reducir la brecha entre las regiones mencionadas. Por ejemplo, Martin, Pike et al (2016) plantean que Gran Bretaña debe institucionalizar el equilibrio económico espacial como objetivo de política, y en ese sentido descentralizar el gobierno, la administración pública, el gasto público, el sistema financiero y establecer un banco nacional de inversiones organizado regionalmente. De esa forma se podrá avanzar en el proceso de equilibrar el desarrollo en este país, ya que otras estrategias, que se han implementado en los últimos 90 años, no han sido suficientes para reducir las disparidades (de hecho, se puede observar un aumento de estas).

### **3. Las iniciativas de política pública en Colombia para el desarrollo fronterizo.**

#### **3.1 Antecedentes de la Política Pública de Desarrollo Fronterizo**

En la década de los 90, se avanzó significativamente en la adopción de competencias particulares para las entidades territoriales de frontera y en la coordinación entre la nación y los territorios limítrofes para adelantar políticas de desarrollo. La constitución de 1991, mediante los artículos 289 y 337, reconoció el carácter especial de los territorios de frontera y, en ese sentido, estableció una serie de lineamientos tendientes a fortalecer la integración y cooperación con las naciones y entidades territoriales limítrofes y a promover el desarrollo económico y social de estas regiones colombianas. Posteriormente, en aplicación de los mandatos constitucionales, el Congreso de Colombia aprobó la ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras, con el objetivo de promover y facilitar desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural de los territorios fronterizos. Este nuevo régimen legal introdujo una serie de disposiciones para definir los territorios de frontera, establecer recursos adicionales para las entidades territoriales de frontera (como la estampilla pro-desarrollo fronterizo), fortalecer la institucionalidad y la coordinación entre la nación-territorio.

El periodo comprendido entre 2000-2010 estuvo marcado por una reestructuración de la arquitectura institucional diseñada en los 90 y por el surgimiento de sucesivas crisis en las relaciones con países vecinos. La Consejería Presidencial de Fronteras, que había creado la ley 191 de 1995, fue suprimida en el año de 1999 y sus funciones pasaron al Ministerio de Relaciones Exteriores. En el 2001 se creó la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo como instancia de coordinación y ejecución de la política pública de fronteras. Para el 2002, el Gobierno Nacional aprobó el documento Conpes 3155 que definió los “lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo”, sin establecer, en el mismo, un plan de inversiones.

Los diferendos limítrofes y las tensiones provocadas por las discrepancias entre el presidente de Colombia, Álvaro Uribe, y el de Venezuela, Hugo Chávez, desembocaron en repetidas rupturas de relaciones entre los dos países. Estas crisis tuvieron consecuencias negativas en materia económica y social para estos territorios. Por ejemplo, en el año de 2010 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Social por el cierre de la frontera entre Colombia y Venezuela, lo que obligó a establecer medidas transitorias para contrarrestar la afectación económica de los territorios limítrofes. Esta emergencia social y económica tuvo una notoria incidencia en las estrategias y acciones que llevó a cabo el presidente Juan Manuel Santos,

en materia fronteriza, durante sus periodos de gobierno.

### **3.2 Política Pública Prosperidad para las Fronteras**

El capítulo segundo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, contempla una serie de lineamientos para promover la convergencia y el desarrollo regional. Allí se señala que el país presenta una serie de *brechas en el desarrollo de sus territorios*, las cuales generan trampas de pobreza, complejidades en las relaciones territoriales y condicionamientos históricos estructurales. Lo anterior es profundizado por el Plan de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”, que en el capítulo IX aborda el concepto de Buen Gobierno y el enfoque de cierre de brechas.

Por lo anterior, ambos Planes de Desarrollo han integrado un *enfoque territorial* que reconoce las diferencias regionales como marco para formular políticas públicas y programas de acuerdo con las características y capacidades de cada región teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales. De igual manera, este *enfoque territorial* busca reducir los desequilibrios sociales y fortalecer las relaciones Nación-territorio. Para corregir esas desigualdades territoriales el Gobierno Nacional, en el Plan Nacional 2010-2014, propuso implementar algunas estrategias diferenciadas que tienen los siguientes objetivos:

1. Consolidar las relaciones con Venezuela mediante la implementación de centros binacionales de asuntos fronterizos y el fortalecimiento de corredores de comercio exterior en el marco de la Iniciativa para la Integración Regional.
2. Fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo con Brasil y Perú mejorando la conexión fluvial.
3. Desarrollar un programa de gestión del territorio fronterizo, marítimo, costero e insular.

En ese mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su capítulo IX plantea varias acciones para fortalecer y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional. Una de ellas es la promoción del desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos. El gobierno nacional manifiesta que para lograr lo anterior se requerirá de un plan alineado con una



estrategia de cierre de brechas y convergencia regional de los departamentos y municipios de frontera.

En razón de esos lineamientos que brinda el gobierno nacional en sus Planes de Desarrollo, en el 2010 nace y se consolida el **Plan Fronteras Para la Prosperidad (PFP)**, como iniciativa para construir una política integral que, con un enfoque diferencial y territorial, logre incentivar el desarrollo fronterizo. Este programa es liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia por medio de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, que actúa como coordinadora entre distintas agencias y entidades del Estado para así buscar una intervención interinstitucional eficiente. De igual forma, en mayo de 2014 el gobierno nacional, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), diseña el **Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3805** titulado **“Prosperidad Para Las Fronteras de Colombia”**. Dicho documento establece los lineamientos de política pública para el desarrollo de las regiones fronterizas del país a través del aprovechamiento de sus potenciales endógenos.

Según lo contempla el CONPES, la política pública “fomentará la equidad social, la productividad y la reducción de las brechas con relación al resto del país, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes desde un enfoque diferencial, territorial, étnico y cultural”. En forma general, el objetivo principal al que le apunta el Plan Fronteras es el de **“impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos”**. A su vez el PFP expone unos objetivos estratégicos que comparte con los objetivos del CONPES 3805 para la **Prosperidad de las Fronteras de Colombia**:

1. Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.
2. Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país.
3. Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera.
4. Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos.
5. Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom.

Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, proporcionados por el Director de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (ver anexo 13), a la fecha, el PFP ha ejecutado, y tiene en ejecución, 812 proyectos en los 13 departamentos fronterizos del país, con una inversión total de \$168 mil millones<sup>2</sup> de pesos, de los cuales la Cancillería ha aportado \$76 mil millones de pesos. Estos proyectos han sido implementados en los sectores de: educación, cultura, deporte, ambiente, energía, gobernabilidad, agua y saneamiento básico, desarrollo económico y salud.

El CONPES 3805 establece una serie de acciones que buscan cumplir los 5 objetivos estratégicos expuestos anteriormente. Para lograr esto, el CONPES cuenta con la participación de diversas entidades del gobierno nacional y contempla una asignación de recursos de 3,5 billones<sup>3</sup> aproximadamente, entre los años de 2014 al 2021. Asimismo, este documento también tuvo en cuenta la realización de diversas acciones que estaban en curso al momento de la elaboración del CONPES y que sumaban una inversión de aproximadamente 1,2 billones de pesos. Para realizar el seguimiento de la implementación de este documento, el DNP determinó elaborar varios reportes que serán analizados en esta investigación.

### **3.1 Marco analítico para el estudio de la política pública**

#### *Análisis de política*

La sección anterior presentó la política pública que será objeto de análisis del presente trabajo de grado: Prosperidad Para las Fronteras. Antes de abordar las categorías de análisis de la política, es necesario definir qué se entiende por análisis de política pública y justificar la selección de las tres categorías de análisis propuestas.

Vale la pena aclarar que las ciencias sociales, a diferencia de las ciencias naturales, se centran en un objeto de estudio difícil de aprehender, medir, cuantificar y predecir. No es posible,

---

<sup>2</sup> Para poder hacerse una idea, esta inversión equivale al 2,5% de la sumatoria de los ingresos de los departamentos fronterizos para el año 2016, que ascendió a 6,7 billones de pesos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018). Y representa un 9,8% del presupuesto, aprobado para 2018, para el programa Más Familias en Acción, programa que contó con una financiación de 1,7 billones de pesos (Presidencia de la República, 2017)

<sup>3</sup> Equivalente al 52,2% de del total de los ingresos de los departamentos fronterizos en el 2016.

entonces, trabajar con un ímpetu investigativo que emule la pretensión de certitud de las ciencias naturales. Los problemas sociales son complejos y por esa razón el análisis y las propuestas de solución de estos, no sólo deben abordarse desde una perspectiva interdisciplinar, sino también adoptar marcos analíticos en los que se manifieste una pluralidad metodológica. Teniendo en cuenta la dificultad de ofrecer una verdad incontrovertible sobre los asuntos que se tratan en esta investigación, y más desde las herramientas analíticas que ofrecen los estudios sobre desarrollo, este trabajo de grado entenderá que el análisis de políticas públicas tiene como objetivo principal:

proporcionar y facilitar la elaboración de diversos argumentos -apoyados en evidencias, pero que no pueden ser exentos de efectos retóricos- para apoyar a la formación de la variedad de opiniones e intereses existentes en la sociedad, con la finalidad de mejorar la calidad de los debates políticos y de ampliar los espacios de participación y deliberación (Roth, 2009. P. XVIII).

En ese sentido, esta investigación pretende reabrir el debate sobre la necesidad de que las políticas públicas para lograr una convergencia interregional se mantengan dentro de la agenda pública. De igual forma, este documento busca contrastar la coherencia entre los principios que inspiran esta política pública, el establecimiento de los principales objetivos, las acciones realizadas y los resultados que se pretendían obtener. Para ello se hará uso de un análisis retrospectivo que “es un método de análisis ex-post que se ocupa de la transformación y producción de la información después de que la política pública es aplicada” (Ordóñez-Matamoros, 2013. P. 65) y se integrará un análisis orientado al problema -que se enfoque en identificar las causas y consecuencias de la política pública- y un análisis orientado a la aplicación de dicha política -que se centre en identificar los principales objetivos y tratar de observar algunos logros específicos de la misma (Ordóñez-Matamoros, 2013). Esta información permitirá a esta investigación esbozar una serie de recomendaciones que harán énfasis en profundizar en los debates sobre las políticas públicas para el cierre de brechas territoriales.

#### *Justificación y delimitación de las categorías de análisis*

Como se presentó al inicio de esta sección la política pública de desarrollo fronterizo consta de cinco objetivos específicos. La presente investigación se centrará en analizar los tres primeros, es decir los siguientes: 1) Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y

las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional; 2) Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país y 3) Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera. Se toman estos tres objetivos porque todos ellos se enmarcan en discusiones vigentes e importantes dentro de los estudios sobre desarrollo. El estudio de dichos objetivos permite centrar este trabajo en tres categorías de análisis: el *fortalecimiento institucional*, el *cierre de brechas socioeconómicas* y el *crecimiento económico y la competitividad*. La revisión de estas categorías servirá de base para formular las recomendaciones de política que se desarrollarán al final del documento. Para ahondar sobre estas categorías de análisis, se acudirá principalmente a fuentes secundarias. Sin embargo, esta investigación también realizó una serie de entrevistas, formales e informales, con los responsables de ejecutar y evaluar la política pública de desarrollo fronterizo.

#### -Fortalecimiento institucional

La revisión de literatura presentada en la sección anterior mostró que los recientes debates sobre el papel de las instituciones para generar desarrollo económico y social han cobrado una importancia significativa. Es por ello que en esta categoría se estudiarán las acciones que buscan fomentar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales fronterizas, los nuevos diseños y arreglos institucionales creados para la gestión de los asuntos fronterizos y los resultados de los mismos para cumplir con el objetivo planteado en el CONPES. Para desarrollar lo anterior se requerirá del análisis de información cualitativa obtenida de entrevistas informales con personas que hayan trabajado en la planeación y ejecución de la política pública estudiada. Asimismo, se revisarán las discusiones al interior de la institucionalidad que el gobierno nacional definió en el documento CONPES 3805. De igual manera, se realizará un análisis de información cuantitativa de indicadores que midan la capacidad institucional, para así identificar si las acciones propuestas por la política de desarrollo fronterizo tuvieron algún efecto sobre el desempeño institucional de las entidades territoriales de los territorios de frontera.

#### -Cierre de brechas socioeconómicas

La revisión de literatura que antecede este capítulo también evidenció que las discusiones sobre la necesidad de generar convergencia interregional e intrarregional representan un importante campo de análisis en los estudios sobre desarrollo. En ese sentido, esta categoría de análisis estudiará la propuesta metodológica que ha diseñado el gobierno nacional para lograr el cierre de brecha, y los resultados de esta en los territorios de frontera. Lo anterior tiene el objetivo de comprender cuáles son los principales retos y desafíos para lograr una convergencia entre las regiones de frontera y las del centro del país. Por último, dicha información se contrastará con indicadores sobre pobreza y desigualdad para así indagar sobre el comportamiento de los mismos durante la ejecución de la política.

#### -Crecimiento económico y competitividad

Los académicos e investigadores citados en el capítulo anterior recalcan la importancia de repensar el papel de los territorios para generar desarrollo económico y social. En ese sentido, dichos autores entienden que en los territorios existen recursos endógenos que sirven para promover el crecimiento económico y la competitividad. De acuerdo con lo anterior, en esta categoría se analizarán las acciones dispuestas por el CONPES 3805 para fomentar estos aspectos mencionados y se estudiará si existe alguna correlación entre estas acciones y cambios sustanciales en el crecimiento y competitividad de los territorios de frontera. El desarrollo de esta categoría requerirá de un estudio de indicadores macroeconómicos que hagan referencia al comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) y a investigaciones que analicen la evolución de la competitividad en los territorios de frontera.

#### **4. Prosperidad para las Fronteras de Colombia como estrategia de convergencia interregional.**

En esta sección se estudiará la política pública implementada por el gobierno de Juan Manuel Santos para el desarrollo fronterizo, que en últimas representa una estrategia que busca la convergencia entre las regiones de frontera y el resto del país. Para lograr lo anterior, se hará énfasis en tres categorías de análisis centrales que se seleccionaron de la política analizada, estas son: el fortalecimiento institucional, el cierre de brechas socioeconómicas y el fomento del crecimiento económico y la competitividad.

Las tres categorías anteriormente mencionadas servirán de base para estudiar la complejidad de las fronteras colombianas; contrastar la coherencia entre las acciones propuestas y los requerimientos de estos territorios; analizar cómo se ha aplicado el enfoque diferencial y territorial que inspira esta política pública; y examinar información relevante que permita formular recomendaciones para mejorar la implementación de políticas que tengan como objetivo promover el desarrollo fronterizo. Como el CONPES 3805 se aprobó en mayo de 2014, el presente estudio se centrará en revisar datos entre los años de 2013 y 2017, para observar el resultado de dicha política en los territorios fronterizos. Además, se debe mencionar que pese a que el Ministerio de Relaciones Exteriores considera como fronterizos a 77 municipios en 13 departamentos del país, esta investigación extenderá su campo de análisis hacia todos los municipios de los 13 departamentos fronterizos, con el objetivo de indagar si se configura un “efecto vecindario” (Galvis y Meisel, 2010) que condicione el desempeño institucional, social y económico de los territorios de las fronteras.

#### **4.1. Fortalecimiento institucional**

En esta categoría se realizará una revisión de los aspectos más relevantes, de la política pública analizada, en materia de fortalecimiento institucional en los territorios fronterizos. En ese orden de ideas, se estudiarán las implicaciones del primer objetivo estratégico del CONPES 3805 que busca “fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional”.

Para lograr dicho objetivo el documento CONPES contempla la aplicación de un rediseño del arreglo institucional, el fortalecimiento de las capacidades de la planeación nacional, una mayor presencia del Estado en las zonas de frontera y la participación activa de los territorios en la planeación de su desarrollo, dotando a estos de los recursos suficientes y de la articulación necesaria, con el gobierno nacional, para cumplir esta meta. De igual manera, este objetivo estratégico se propone fortalecer la gobernanza, gobernabilidad, las capacidades institucionales de los territorios de frontera y robustecer al sector defensa para que pueda ejercer un pleno control sobre el territorio colombiano. Esta categoría de análisis revisará el alcance y el funcionamiento de la estructura institucional que el CONPES contempla, el impacto que tienen estas instituciones para lograr los objetivos de la política pública en los

territorios de frontera y las capacidades de las entidades territoriales fronterizas para liderar y llevar a cabo los procesos de desarrollo y gestionar sus intereses.

#### *Nueva institucionalidad para la gestión de los asuntos fronterizos y sus implicaciones*

Conforme a lo planteado por el CONPES 3805, el Gobierno Nacional aprobó el decreto 1030 de 2014 para establecer una nueva institucionalidad en los territorios limítrofes. Esta normativa crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras como una “instancia de coordinación y articulación de los procesos de planificación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, encaminados al desarrollo integral de las fronteras del país, en los ámbitos nacional, departamental y municipal”. Dicha comisión está integrada por el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En la misma es invitado a participar un gobernador designado por la Federación Nacional de Departamentos, quien tiene voz, pero no voto.

El artículo 5 del decreto 1030 de 2014 contempla que la Comisión Intersectorial tiene, entre otras, las siguientes funciones:

1. Promover el desarrollo integral de las fronteras y la convergencia regional en términos sociales y económicos a través de una respuesta articulada y oportuna del Estado bajo el principio de corresponsabilidad con las entidades territoriales.
2. Establecer el desarrollo y la integración fronteriza como una prioridad social, política, técnica y financiera en los ámbitos nacional y territorial.
3. Proponer una estrategia gradual de implementación de proyectos en la que la Nación, los departamentos y los municipios sean corresponsables de su desarrollo.
4. Promover la priorización de asignaciones anuales de recursos para la inversión en los departamentos y municipios de frontera, conforme los procedimientos y requisitos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

En virtud de este decreto, de la Comisión Intersectorial se desprenden las siguientes instancias: el Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras y las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras. Estas últimas están conformadas por funcionarios de las entidades nacionales, que se mencionaron anteriormente, para poder coordinar las actividades dispuestas por la Comisión Intersectorial para los territorios respectivos. En estas Comisiones Regionales podrán ser invitados, de forma permanente, los gobernadores de los departamentos de frontera, los alcaldes de los municipios fronterizos, los directores ejecutivos de las Comisiones Regionales de Competitividad y los representantes de las comunidades en las zonas fronterizas que se estimen necesarios.

Hasta la fecha, la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras ha sesionado en tres ocasiones. En la primera reunión, que tuvo lugar el 2 de junio de 2014, se realizó una presentación de los avances y esfuerzos, en materia de política pública fronteriza, que ha desarrollado el gobierno nacional como el Plan Fronteras para la Prosperidad y el CONPES 3805. Asimismo, se expusieron los detalles para adelantar una propuesta metodológica para el cierre de brechas. También se hizo hincapié en la importancia de hacer una priorización del presupuesto para proyectos en fronteras. La segunda reunión se desarrolló el 20 de marzo de 2015 y se ocupó de aspectos meramente procedimentales de la Comisión.

En la tercera sesión, que se llevó a cabo el 11 de octubre de 2017, se manifestó que las reuniones de las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras y las acciones del CONPES 3805 han servido para incidir en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, en especial en los artículos 181, 182, 184, 200, 201 y 258 del mismo. De igual forma también se expresó que, a corte de 30 de junio de 2017, el CONPES presentaba una ejecución del 84,8% de sus acciones. Igualmente se precisó que, para esa fecha, se ha ejecutado el 49,6% de los recursos previstos inicialmente y que varias entidades han realizado inversiones superiores a lo planeado, lo que daría un total de \$5,8 billones<sup>4</sup> de pesos de inversión total en el CONPES. Asimismo, se realizó una presentación del Modelo Fronterizo para la creación de los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera que son

---

<sup>4</sup> Esto es dos veces menos que el costo de la primera línea del metro de Bogotá, que tendrá un valor aproximado de \$12,94 billones de pesos.



el conjunto de instalaciones y equipos en un paso de frontera habilitado para la operación de las autoridades de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos.

### *Capacidades institucionales de las entidades territoriales de frontera*

Al revisar el Plan de Acción para el cumplimiento del objetivo 2 del CONPES 3805, que está consignado en el anexo 10, se encuentra que sólo dos acciones, de las 65 estipuladas atañen concretamente al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los territorios fronterizos. La primera es la acción 1.42 que indica que “los territorios fronterizos se beneficiarán de un programa diseñado para mejorar las capacidades de las entidades territoriales en materia de gestión pública”. La segunda acción es la 1.52, que tendría como fin último “mejorar tanto la capacidad de administración fiscal, como lograr establecer las condiciones necesarias para la gestión y apropiación de recursos que faculten el desarrollo económico local”. En concordancia con lo anterior, se realizará un análisis de la evolución de los índices de Desempeño Integral y Desempeño Fiscal, ya que estos evalúan la gestión pública y la administración de los recursos fiscales territoriales.

#### **-Desempeño Integral Municipal**

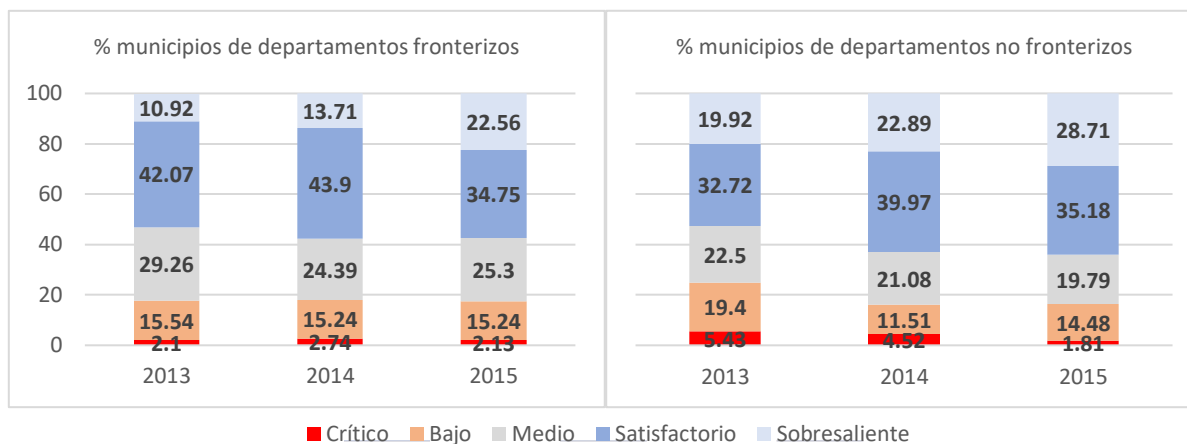
Desde el año 2006, el DNP ha venido realizando un Índice de Desempeño Integral Municipal (IDIM) para promover “acciones relacionadas con la mejora de la gestión administrativa y el impulso de las prácticas de buen gobierno” (DNP, 2014)<sup>5</sup>. La gráfica número 2 estudia la evolución de dicho Índice entre los años de 2013-2015. En primer lugar, es posible analizar que sólo los departamentos no fronterizos lograron una reducción sustancial del porcentaje de municipios con un desempeño integral crítico, pasando de 5,45% en el 2013 al 1,81% en el 2015. Lo anterior no ocurrió con los municipios de departamentos fronterizos, el porcentaje de municipios con desempeño crítico se mantuvo estable. La gráfica 2 también muestra que, entre el 2013 y 2015, los departamentos no fronterizos también lograron reducir el porcentaje de sus municipios con desempeño bajo, algo que no ocurrió con los departamentos fronterizos. Asimismo, la gráfica 2 muestra que, entre 2013 y 2015, los departamentos de fronteras doblaron el porcentaje de municipios con desempeño sobresaliente. Lo anterior no

---

<sup>5</sup> Entre el 2006 y el 2015, Planeación Nacional utilizó una metodología que evaluaba el desempeño integral de los municipios con relación a las siguientes variables: gestión, eficacia, eficiencia, y requisitos legales.

guarda relación con las acciones desarrolladas con el CONPES, puesto que los datos del DNP muestran que para el corte de diciembre de 2015 la acción 1.42 llevaba un porcentaje acumulado de ejecución del 5%.

**Gráfica 2. Evolución del desempeño integral municipal entre 2013 y 2015.**



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Desempeño Integral Municipal del DNP entre los años 2013 y 2015.

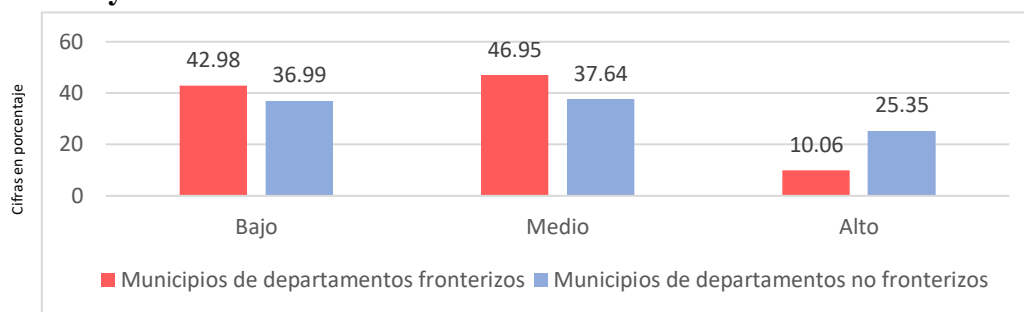
Con el objetivo de facilitar la comprensión del Índice de Desempeño Integral, integrar nuevas dimensiones, y diseñar una herramienta más pertinente para que las entidades territoriales y el gobierno nacional pudieran tomar mejores decisiones en materia de capacidades institucionales, el DNP decide modificar el Índice para el 2016<sup>6</sup>. Cabe advertir que los datos anteriores al 2016 no son comparables con los del nuevo Índice.

Un primer vistazo a los resultados del IDIM muestra que existen diferencias considerables entre los municipios fronterizos y no fronterizos. Por ejemplo, la gráfica 3 evidencia que los territorios de frontera tienen un mayor porcentaje de municipios con un desempeño integral bajo (42,92%) y medio (46,95%), mientras que en los municipios de departamentos no fronterizos estos porcentajes son de 36,99% y 37,64% respectivamente. De igual manera, se puede observar que en los departamentos no fronterizos el porcentaje de municipios con

<sup>6</sup> La nueva metodología del Índice de Desempeño Integral Municipal se divide en dos componentes para medir la capacidad de gestión de las entidades territoriales y los resultados de estas para lograr desarrollo en sus territorios. El primer componente es el de gestión que tiene en cuenta las siguientes dimensiones: 1) movilización de recursos propios, 2) ejecución de recursos, 3) gobierno abierto y transparencia, y 4) gestión de instrumentos de ordenamiento territorial. El segundo componente es el de resultado que analiza estas dimensiones: 1) educación, 2) salud, 3) servicios públicos y, 4) seguridad y convivencia (DNP, 2016). De igual forma, el índice agrupa a los municipios en 5 grupos para analizar cada dimensión de acuerdo con las condiciones y dotaciones iniciales de cada municipio.

desempeño alto es más de dos veces mayor que en los departamentos fronterizos. Lo anterior llama la atención ya que, para el corte de diciembre de 2016, el porcentaje acumulado de avance de la acción 1.42 era del 80%.

**Gráfica 3. Diferencias en el desempeño integral municipal de 2016 entre los territorios fronterizos y no fronterizos.**



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Desempeño Integral Municipal de 2016 del DNP.

En el anexo 1 se puede revisar en detalle la situación de desempeño integral en los departamentos de frontera. Principalmente se observa que 8, de los 13 departamentos de frontera, tienen un porcentaje de municipios con desempeño integral bajo, igual o superior, al 50%. Los departamentos de Guainía y Chocó son los que tienen un mayor porcentaje de municipios con desempeño bajo. Por el contrario, San Andrés, Arauca y Boyacá son los que cuentan con el mejor desempeño. Este escenario es preocupante porque se demuestra que los departamentos fronterizos presentan grandes debilidades para gestionar y liderar sus procesos de desarrollo.

#### -Desempeño fiscal de los departamentos y municipios

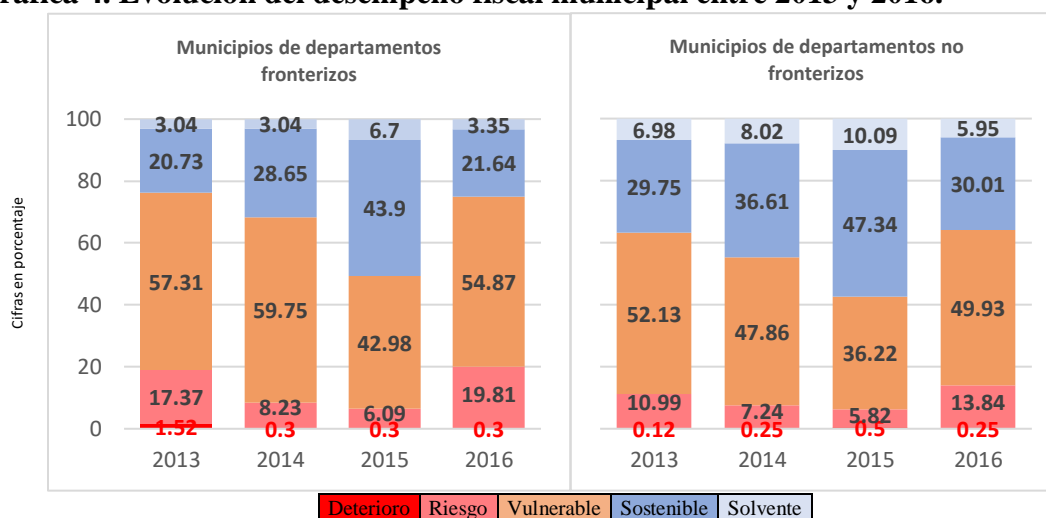
El índice de Desempeño Fiscal (IDF) del DNP<sup>7</sup> es otro instrumento que puede brindar información importante sobre el resultado de la acción 1.52 que busca mejorar la capacidad de administración fiscal en los territorios fronterizos. La gráfica número 4 demuestra que los departamentos fronterizos incrementaron el porcentaje de sus municipios en la tipología de riesgo, pasando del 17,37% en el 2013 al 19,81% en el 2016. De igual forma, la gráfica 4

<sup>7</sup> Para desarrollar el índice se tienen en cuenta estos indicadores: 1) % de ingresos corrientes destinados a funcionamiento 2) respaldo de la deuda, 3) % de ingresos que corresponden a transferencias, 4) % de ingresos corrientes que corresponden a recursos propios y 5) % del gasto total destinado a inversión. Con base en lo anterior otorga una calificación de 0 a 100, que se traducen en 5 tipologías en las que se categorizan a las entidades territoriales: deterioro, riesgo, vulnerable, sostenible y solvente. Estas pueden analizarse en detalle en el anexo número 2.

expone que, entre el 2015 y 2016, para los departamentos de frontera, hubo una reducción de más del 50% en el porcentaje de sus municipios con una tipología de sostenible.

La gráfica 4 también indica que, entre 2015 y 2016, se incrementó considerablemente el porcentaje de municipios, en departamentos de fronteras, con una calificación de vulnerable. Por último, la gráfica 4 demuestra que, a lo largo del lapso de tiempo analizado, los municipios de departamentos no fronterizos han mostrado un mejor resultado en materia de desempeño fiscal en contraste con los municipios de departamentos fronterizos.

**Gráfica 4. Evolución del desempeño fiscal municipal entre 2013 y 2016.**



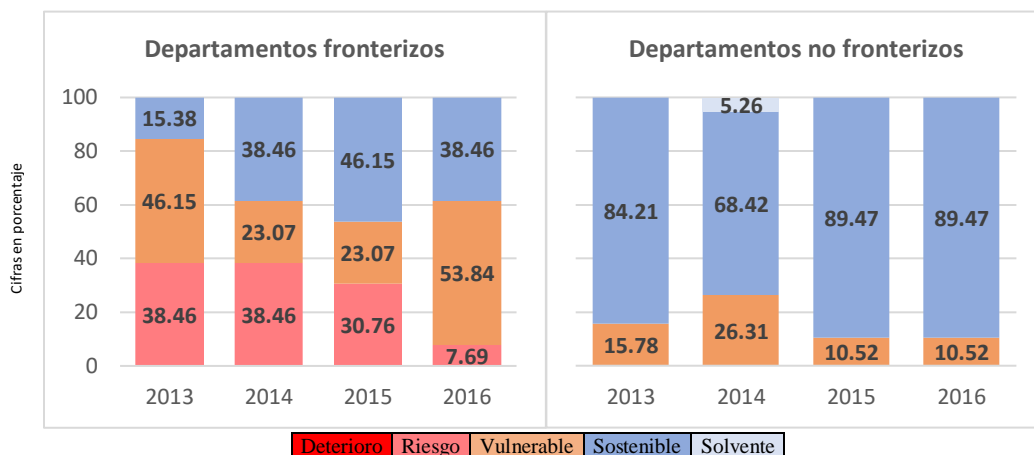
Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Desempeño Fiscal Municipal del DNP entre el 2013 y 2016.

En la gráfica número 5 también se estudia la evolución del desempeño fiscal en las entidades territoriales departamentales del país entre los años de 2013-2016. En este periodo se redujo ostensiblemente el porcentaje de departamentos fronterizos en la tipología de riesgo del 38,46% en el 2013 al 7,69% en el 2016. Esta mejora se debió a que los departamentos de Vaupés, Amazonas, San Andrés y Putumayo pasaron de la tipología de riesgo a la tipología de vulnerable entre el periodo de tiempo estudiado.

Sin embargo, el cambio de tipología de estos departamentos se explica por la mejora en algunos de los componentes del Índice como: la reducción de sus gastos de funcionamiento o el incremento de la inversión etc., y no por la acción 1.52 del CONPES, que a corte de diciembre de 2016 tenía un porcentaje acumulado de ejecución del 30%. Aunque el desempeño fiscal de los departamentos fronterizos ha mostrado una mejoría entre esos cuatro

años, los datos más recientes (de 2016) muestran que el porcentaje de entidades territoriales con clasificación vulnerable es cinco veces mayor en las regiones de fronteras en comparación con las no fronterizas.

**Gráfica 5. Evolución del desempeño fiscal departamental entre 2013 y 2016.**



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Desempeño Fiscal Departamental del DNP entre el 2013 y 2016.

Departamentos como Boyacá, Cesar, Norte de Santander y Vaupés incrementaron el porcentaje de municipios en la tipología de riesgo entre los años de 2013 y 2016. En lo que respecta a la clasificación vulnerable, departamentos como Amazonas, La Guajira, Putumayo y Nariño acrecentaron el porcentaje de sus municipios en esta condición. Arauca es el departamento que mejor desempeño de sus municipios muestra en los años analizados.

Los últimos datos del IDF, los correspondientes al año 2016, evidencian que nueve departamentos fronterizos tienen más de la mitad de sus municipios entre las tipologías de vulnerable y riesgo (Anexo 3). El departamento con peor desempeño fiscal es el de Chocó, ya que es el único que tiene un municipio en la tipología de deterioro, y además tiene el 46,66% de sus municipios en la tipología riesgo y el 40% en la tipología de vulnerable. Departamentos como Nariño, Vaupés o Putumayo, también ostentan un desempeño fiscal preocupante.

Como se pudo observar, el fortalecimiento institucional propuesto por el gobierno nacional se ha traducido en la creación de instancias de articulación como la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Frontera. Sin embargo, dicha Comisión presenta una estructura centralista (Botero, 2016) ya que las entidades territoriales no tienen mucha

capacidad de incidencia a la hora de tomar decisiones relevantes en materia de desarrollo fronterizo. Esto se contradice con parte del objetivo 2 del CONPES que también busca fortalecer la gobernanza en los territorios de frontera, porque dicha gobernanza debe conformarse a través de redes horizontales y para ello se requiere que los actores, como las entidades territoriales, tengan un suficiente nivel de empoderamiento para gestionar sus intereses. En ese sentido, tampoco se ha evidenciado una correlación directa entre la ejecución de acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de las entidades territoriales y la mejora del IDIM o IDF. En algunos casos, se ha podido observar un deterioro de dichos desempeños. Lo anterior es preocupante porque limita la autonomía y la eficacia de los territorios fronterizos para atender las problemáticas que padecen.

#### **4.2. Cierre de brechas socioeconómicas**

Otro de los objetivos estratégicos de la política pública fronteriza busca “reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país”. Dentro de las acciones que el CONPES 3805 contempla para lograr dicho cierre de brechas, este documento se propone estructurar e implementar un Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas en las Fronteras, formulado desde un enfoque diferencial territorial, étnico y cultural.

En esta categoría se revisará la propuesta metodológica que introduce el CONPES para lograr una convergencia interregional e intrarregional. A partir de esta revisión, se examinarán las principales divergencias en el grado de esfuerzo que deben hacer los municipios de departamentos fronterizos, en comparación con los territorios no fronterizos, para lograr el cierre de brechas. De igual manera, se estudiarán los resultados de la propuesta metodológica en cada sector, haciendo hincapié en los 328 municipios de los departamentos fronterizos. También se revisarán diversos indicadores socioeconómicos para indagar sobre los principales retos a la hora de generar un cierre de brechas entre las regiones de frontera y el resto del país.

##### *Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales*

En concordancia con el objetivo número dos del CONPES 3805, el Departamento Nacional de Planeación, en el 2014, diseñó una propuesta metodológica para el cierre de brechas

territoriales. Dicha metodología analiza 10 variables, que pueden apreciarse en el anexo número 4, divididas en cinco sectores: educación, salud, acueducto, vivienda e institucional. El objetivo de esta estrategia es establecer metas de cierre de brechas en los municipios más rezagados de acuerdo con sus capacidades. El producto final del estudio es un indicador que determina el esfuerzo integral que debe adelantar cada municipio para lograr cerrar las brechas entre entidades territoriales con relación a los sectores analizados (DNP 2014).

#### *Resultado de la propuesta metodológica*

Como resultado del análisis para determinar el grado de brecha que presenta cada municipio, con respecto a los indicadores mencionados anteriormente, el DNP presentó un documento en el que se determina el grado de esfuerzo que debe realizar cada entidad territorial municipal para cerrar la respectiva brecha. Este esfuerzo se expresa en cuatro grupos: alto, medio alto, medio bajo o bajo. El cálculo de estos grupos se determina al revisar las metas que deben cumplir los municipios para lograr el cierre de brechas<sup>8</sup>.

#### *Resultados generales<sup>9</sup>*

En la gráfica número 6 se muestran los indicadores en los que existe una mayor brecha entre el grado de esfuerzo que deben realizar los departamentos, fronterizos y los no fronterizos, para mejorar en el tema respectivo. El indicador en el que se percibe una mayor brecha es el de mortalidad infantil. Mientras que el 0,26% de los municipios de los departamentos no fronterizos deben realizar un esfuerzo alto para combatir la mortalidad infantil, este porcentaje se incrementa 20 veces más en los municipios de los departamentos fronterizos, llegando a 5,18%. Le sigue el porcentaje de esfuerzo alto de cobertura en educación, que es de 5,17% en los municipios de los departamentos no fronterizos, y de 16,46% en los municipios de los departamentos fronterizos (3 veces más alto). Posteriormente, se encuentra el indicador de acueducto, en el que el 7,12% de los municipios de los departamentos no fronterizos deben hacer un esfuerzo alto, mientras que en los fronterizos es casi dos veces mayor, llegando al 13,41%. Por último, están los indicadores de déficit de vivienda

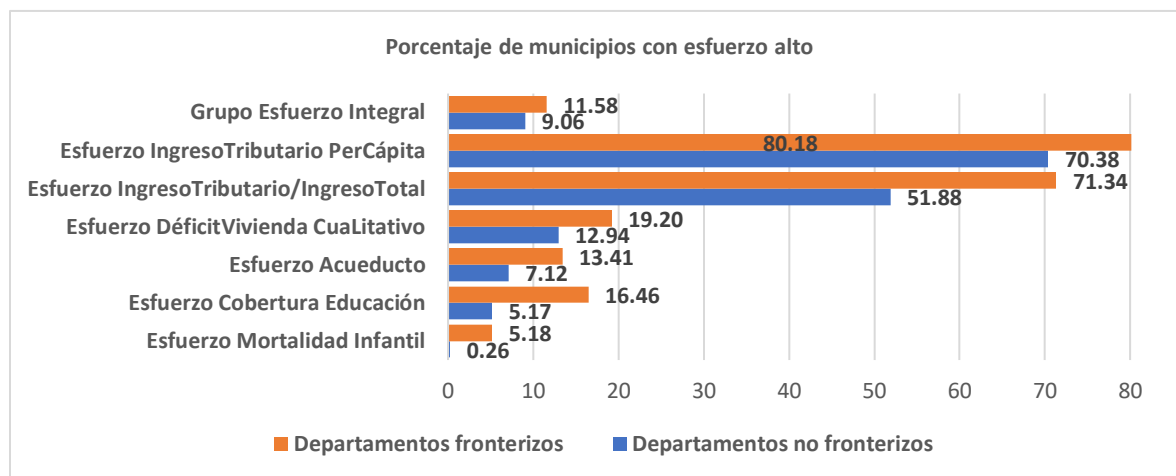
---

<sup>8</sup> Los del grupo bajo, no deben fijarse una meta porque presentan una trayectoria favorable en lo que corresponde al desempeño en los indicadores. Los tres restantes dependen de la distancia de la meta establecida, siendo el alto el que está más alejado.

<sup>9</sup> Los resultados generales y por sectores pueden apreciarse detalladamente en el anexo 5.

cuantitativo, de ingreso tributario sobre ingreso total y el de ingreso tributario per cápita, en los cuales también se evidencia una brecha importante.

**Gráfica número 6. Principales diferencias en el grado de esfuerzo para el cierre de brechas entre territorios fronterizos y no fronterizos.**



Fuente: cálculos propios con base en la propuesta metodológica para el de cierre de brechas del DNP.

En lo que respecta a los departamentos fronterizos la estrategia de cierre de brechas indica que, en materia de esfuerzo integral, un 11,58% de sus municipios se encuentran en el grupo alto y un 52,74% en el grupo medio alto para lograr reducir los problemas en todos los indicadores. A nivel regional, se observa que el 60% de los municipios de Chocó y el 50% de los municipios de Amazonas y el 33,33% de los de Vaupés, deben realizar un esfuerzo integral alto para cerrar las brechas.

*Resultados por sectores*

-Sector educación

Dentro de este sector, el indicador más crítico es el de cobertura de educación, ya que el 16,46% de los municipios, de los departamentos fronterizos, requieren de un esfuerzo alto para cerrar las brechas en esa materia, y el 27,43% de los mismos necesitan de un esfuerzo medio alto para lograr el mismo objetivo. Si se analiza la situación por departamentos, de acuerdo con la proporción de sus municipios, los tres con mayor porcentaje de municipios con esfuerzo alto son: Vaupés, Chocó y Vichada, con un 66,66%, 63,33% y 50% respectivamente. Aunque en términos generales los indicadores sobre esfuerzo en las pruebas Saber Pro y en materia de analfabetismo son relativamente positivos, varios departamentos



deben tomar medidas para que sus municipios acorten sus brechas en estos asuntos. Por ejemplo, en lo relacionado con Saber Pro, el 100% de los municipios en Amazonas, el 80% en Chocó y el 66,66% de los de Vaupés, se encuentran en el grupo medio alto para lograr mejorar el desempeño en estas pruebas. En materia de analfabetismo, el 13,34% de municipios de La Guajira necesitan de un esfuerzo alto para reducir las brechas.

#### -Sector salud

Dentro del sector salud, el indicador de mortalidad infantil es el que requiere de una mayor atención, ya que un 5,18% de los municipios de los departamentos fronterizos se encuentran en el grupo de esfuerzo alto y el 12,19% dentro del grupo medio alto. Los departamentos que más deben trabajar para reducir la mortalidad infantil en sus municipios fronterizos son: Vaupés (66,66%), Chocó (40%) y La Guajira (13,34%). En lo concerniente al indicador sobre vacunación, es de resaltar que el 25% de los municipios de Vichada y el 13,33% de los de Chocó requieren de un esfuerzo alto para lograr una mayor cobertura en esta materia.

#### -Sector acueducto

En este indicador, el 13,41% de los municipios de los departamentos fronterizos necesitan de un esfuerzo alto para mejorar la cobertura en agua potable y el 27,13% requieren de un esfuerzo medio alto para cumplir esta misma meta. Si se analiza este indicador a nivel departamental, se obtiene que los tres departamentos que más requieren trabajar para reducir brechas en cobertura de agua son: Chocó, con un 63,33% de sus municipios en el grupo de esfuerzo alto, Putumayo, con un 38,46% y Vaupés, con un 33,33% de sus municipios en este mismo grupo.

#### -Sector vivienda

En materia de vivienda el indicador con peor desempeño es el de déficit cualitativo. En dicho indicador el 19,20% de los municipios de los departamentos fronterizos se encuentran en el grupo de esfuerzo alto y el 58,84% en el grupo medio alto. Prácticamente todos los departamentos tienen parte de sus municipios dentro de alguno de esos dos grupos. Sin embargo, los que tienen más porcentaje de municipios con grado de esfuerzo alto son los departamentos de Guainía (100%), Chocó (70%), Amazonas (50%) y Vichada (50%). El

indicador de déficit cuantitativo de vivienda observa un desempeño sobresaliente en la gran mayoría de los municipios fronterizos. Ninguno debe hacer un esfuerzo alto y sólo 6 municipios necesitan de un esfuerzo medio alto para reducir su déficit cuantitativo. Dos de estos están en Vaupés, uno en Vichada, en La Guajira, en Chocó y en Boyacá.

#### -Sector institucional

De todos los indicadores que agrupa la estrategia general para el cierre de brechas, los que atañen al sector institucional son los que exhiben la mayor cantidad de municipios de los departamentos fronterizos dentro del grupo alto. Por ejemplo, en el indicador de ingreso tributario sobre el ingreso total el 71,34% de estos municipios debe realizar un esfuerzo alto y el 18,90% un esfuerzo medio alto. En el indicador de ingreso tributario per cápita el 80,18% de dichos municipios están dentro del grupo alto y el 10,06% en el medio alto. En el primer indicador del sector institucional se puede evidenciar que 11 departamentos tienen más del 50% de sus municipios en el grupo de esfuerzo alto. Sin embargo, los más afectados son: San Andrés (100%), Guainía (100%), Nariño (93,75%), La Guajira (80%), Chocó (80%) y Norte de Santander (75%). El segundo indicador también muestra 11 departamentos con más de la mitad de sus municipios con un grado de esfuerzo alto. Empero, los que ostentan el mayor porcentaje este grupo son: Guainía (100%), Nariño (95,31%), Norte de Santander (90%), La Guajira (86,67%), Chocó (83,33%), Putumayo (76,92%) y Vichada (75%).

#### -Evolución de la pobreza y la desigualdad

Aunque el objetivo de esta categoría es analizar las implicaciones de la propuesta metodológica para el cierre de brechas, también es necesario indagar por la evolución de otros indicadores que den cuenta de las condiciones socioeconómicas. En ese sentido, en los anexos 6 y 7 se hace evidente que, a lo largo del tiempo de estudio, han persistido brechas considerables en los indicadores de: pobreza monetaria, pobreza monetaria extrema y el coeficiente de Gini (DANE, 2016). Por ejemplo, los datos de 2016 muestran que, mientras el promedio de pobreza monetaria de los 6 departamentos fronterizos es de 45,4%, en los departamentos no fronterizos es de 31,4%. De igual forma, la pobreza monetaria extrema es de 9,23% en los departamentos no fronterizos y dos veces más en los departamentos fronterizos, es decir: 18,55%. Lo mismo ocurre con el coeficiente de Gini que tiene un

promedio de 0,476 en los departamentos no fronterizos y de 0,518 en los fronterizos.

Para promover la convergencia interregional el gobierno nacional, mediante el CONPES 3805, ha diseñado una propuesta metodológica para el cierre de brechas. Dicha propuesta permite destacar la existencia de importantes diferencias entre el grado de esfuerzo que deben hacer los municipios de los departamentos fronterizos y los de los no fronterizos. Esta propuesta revela que, en contraste con los municipios de departamentos no fronterizos, los municipios de departamentos fronterizos deben realizar un grado de esfuerzo mayor para cerrar las brechas en los sectores de: mortalidad infantil, cobertura en educación, cobertura de acueducto, déficit de vivienda cualitativo, ingreso tributario sobre ingreso total e ingreso tributario per cápita.

Por otro lado, la propuesta metodológica revela que, para los departamentos fronterizos, el sector institucional es el que presenta un mayor porcentaje de municipios con un nivel de esfuerzo alto para que se cierren las brechas en este sector. Lo anterior concuerda con lo que se había analizado en la categoría de fortalecimiento institucional, lo que deja en evidencia la fragilidad que tienen los territorios fronterizos para hacer frente a los retos en materia de desarrollo. Asimismo, luego de revisar el plan de acción para ejecutar el objetivo 2 del CONPES 3805 (Anexo 11), se observa que no existen acciones para aplicar dicha metodología en forma coordinada con las entidades territoriales, y de esa manera, avanzar en el cierre de brechas. Por último, la revisión de diversos indicadores socioeconómicos demuestra que todavía persisten importantes diferencias entre los territorios de frontera y el resto del país.

### **4.3. Crecimiento económico y competitividad**

La Política Pública de desarrollo fronterizo contempla el objetivo de “promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera”. De acuerdo con el CONPES 3805, para ello se requiere la consolidación de un entorno favorable al desarrollo económico de los territorios de fronteras, teniendo en cuenta sus características ambientales y étnico-culturales. Lo anterior implica, entre otras cosas, la disminución de los costos de producción y transacción para mejorar la productividad y competitividad. En ese sentido, esta categoría analizará indicadores que den cuenta sobre el crecimiento económico y la participación de las fronteras en la generación de riqueza en el país. De igual forma, se

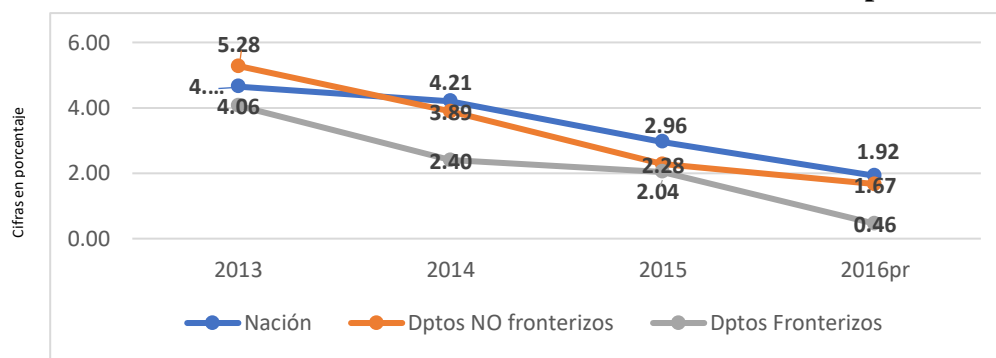
estudiarán reportes sobre la evolución de la competitividad en los departamentos fronterizos. Esto permitirá indagar sobre el resultado de las acciones previstas en el CONPES para mejorar los aspectos anteriormente mencionados, y construir una caracterización de la evolución del desempeño económico de los territorios fronterizos.

### *Comportamiento del PIB de los departamentos de Frontera entre 2013 y 2016*

Como se había mencionado en el párrafo anterior, el objetivo número 2 del CONPES 3805 tiene como meta principal generar condiciones que posibiliten un crecimiento sostenible de las regiones de frontera. Por esa razón, esta categoría estudia, en primer lugar, el comportamiento del PIB en los 13 departamentos fronterizos entre el 2013 y 2016. Lo anterior permitirá analizar si dichas regiones han sufrido cambios sustanciales en materia de crecimiento y en la participación que ocupan en el porcentaje total del PIB nacional. De igual forma, también se podrán observar las divergencias en el desarrollo económico entre los territorios de fronteras y el resto del país y así tener un panorama del desempeño económico de las fronteras colombianas.

Un primer vistazo de la evolución del PIB, en los territorios fronterizos, muestra que la mayoría de los departamentos han experimentado oscilaciones en su crecimiento que se traducen en una tendencia hacia el decrecimiento entre el 2013-2016. En la gráfica número 6 se percibe cómo esa tendencia se extiende también en el comportamiento del PIB nacional y en las regiones no fronterizas del país. También se puede destacar que la brecha de la tasa de crecimiento, entre los territorios de fronteras y las regiones no fronterizas, se agravó para 2016, siendo casi 4 veces menor en las zonas fronterizas.

**Gráfica número 7. Evolución de las tasas de crecimiento del PIB en precios constantes.**

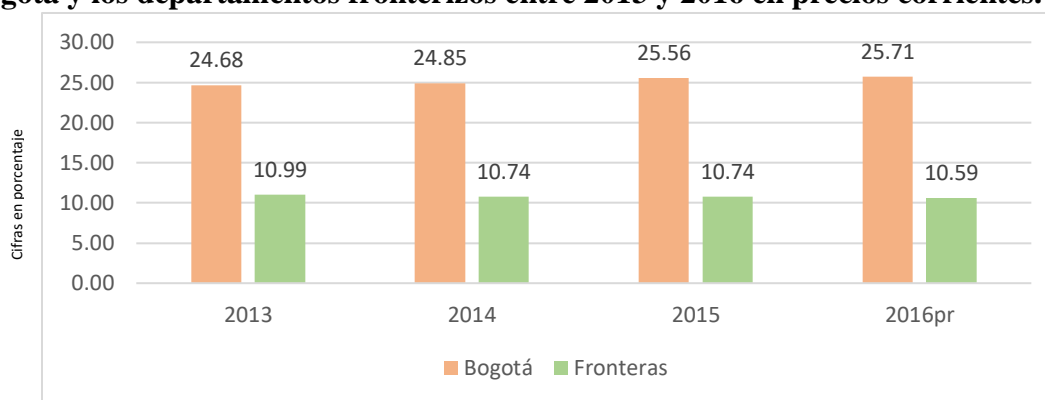


Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Departamentales del DANE.

El estudio del PIB también muestra que 10 departamentos de frontera experimentaron una disminución en la tasa de crecimiento en el PIB entre el 2015-2016 (Anexo 8). De igual forma se observa que departamentos como Amazonas, Nariño y San Andrés han experimentado un decrecimiento constante entre 2013-2016. El peor desempeño lo han tenido los departamentos de Arauca y Chocó, quienes han experimentado un crecimiento acumulado negativo en este periodo de tiempo. En contraste, el departamento con mejor desempeño es el de Boyacá, puesto que tiene un promedio de crecimiento acumulado de 6,52% y sólo sufrió un decrecimiento entre el 2015 y 2016.

Analizar la participación porcentual del PIB de las entidades territoriales de Colombia, sobre el total nacional, indica cómo se manifiesta la concentración de la producción de la riqueza en las distintas regiones del país. En la gráfica número 8 se compara la evolución de esta participación en la ciudad de Bogotá y las regiones de fronteras. En forma general, en dicha tabla se evidencia que, entre 2013 y 2016, la producción del PIB se ha mantenido prácticamente intacta entre las regiones anteriormente enunciadas. La gráfica número 8 también expone la existencia de una enorme brecha entre la participación de Bogotá y de la de los departamentos fronterizos sobre el total nacional.

**Gráfica número 8. Evolución del porcentaje de participación en el PIB nacional de Bogotá y los departamentos fronterizos entre 2013 y 2016 en precios corrientes.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE.

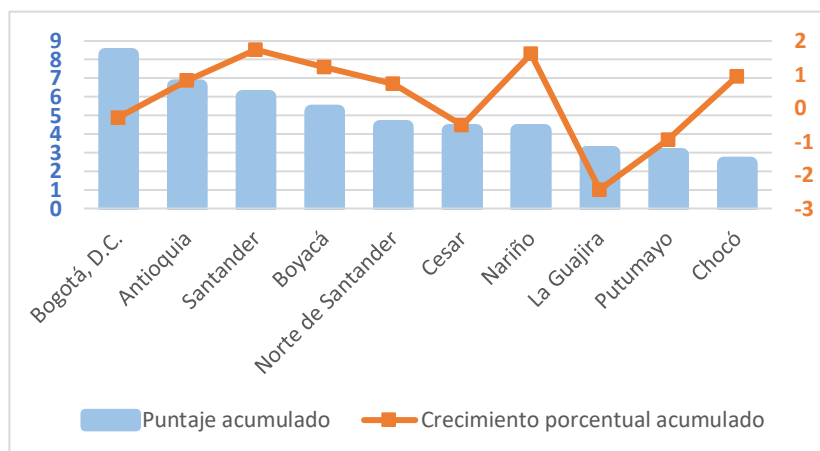
Si se revisa más en detalle, se puede ver que el departamento de Boyacá, con un promedio de 2,89%, es el que mayor participación tiene sobre el total del PIB nacional (Anexo 9). Le sigue el departamento del Cesar con un promedio de 1,79%. El resto de los departamentos tienen un promedio que oscila entre 1,56% hasta 0,03%.

### *Evolución de la competitividad territorial*

Para estudiar esta evolución, se revisará el Índice Departamental de Competitividad (IDC)<sup>10</sup> porque este se basa en un análisis complejo de la estructura económica de los departamentos del país y se ha venido realizando, de forma ininterrumpida, entre el 2013 y el 2017. En ese sentido, este índice permitirá indagar sobre el desempeño histórico en materia de competitividad de los departamentos fronterizos y examinar las diferencias entre las regiones más desarrolladas y más rezagadas del país en la misma materia.

Dentro de este índice existen 2 elementos importantes para realizar comparaciones en el tiempo. Por un lado, está el ranking que indica la posición ocupada por cada entidad territorial en el año respectivo que estudia el Índice. Por el otro lado, se encuentra el puntaje asignado a cada factor, pilar y variable; este va de 0 a 10, donde 10 corresponde a la mejor calificación. En la gráfica número 9 se puede observar el desempeño acumulado, entre 2013-2017, en materia de competitividad de los departamentos de frontera que son objeto de análisis del IDC y de 3 entidades territoriales que se han destacado por tener buenos puntajes en el transcurso del tiempo de estudio.

**Gráfica número 9. Resultados acumulados del Índice Departamental de Competitividad entre 2013 y 2017.**



Fuente: cálculos propios con base en Índice Departamental de Competitividad entre 2013-2017

<sup>10</sup> Este índice es realizado por el Consejo Privado de Competitividad (CPC) en colaboración con el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas (CEPEC) de la Universidad del Rosario. Se evalúa la competitividad territorial a partir de diez pilares, los cuales están agrupados en tres factores: i) condiciones básicas, ii) eficiencia, y iii) sofisticación e innovación. A su vez, estos pilares están integrados por 94 variables.

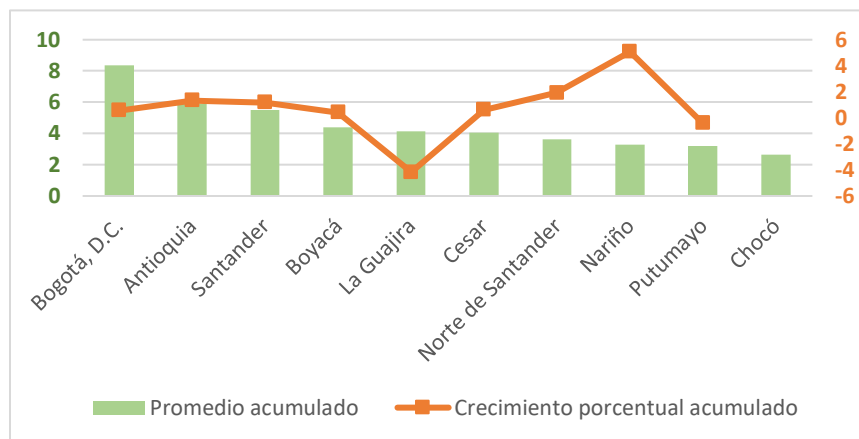
El único departamento que mejoró significativamente su posición con respecto a 2013, fue Norte de Santander, que pasó del puesto 16 al puesto 13. Nariño incrementó del puesto 20 al 19. En contraste, el departamento de Cesar descendió 3 puestos al pasar del 17 al 20. Los departamentos de La Guajira, Putumayo y Chocó se mantuvieron en los 3 últimos puestos durante todas las mediciones. El Índice de 2017 muestra, con datos incompletos, que los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada y Vaupés están entre los últimos lugares y San Andrés está en el puesto 10.

La gráfica número 9 también expone que los cambios porcentuales, en la calificación del índice, no han variado mucho entre el 2013 y el 2017. Los departamentos fronterizos que experimentaron una variación positiva fueron el de Nariño con 1,62%, seguido del departamento de Boyacá con 1,22%, Chocó con 0,95% y Norte de Santander con 0,75%. Por el contrario, los departamentos de Cesar, Putumayo y La Guajira sufrieron un decrecimiento en promedio. La Guajira fue el departamento con mayor decrecimiento con un total de (menos) -2,44%.

Otro de los aspectos importantes, dentro del objetivo 3 del CONPES, es el de lograr una reducción de los costos de transacción y producción en los territorios de frontera. Para estudiar esa situación, se puede profundizar en el pilar 8 del factor 2 del IDC que trata sobre la eficiencia de los mercados. En este pilar se tienen en cuenta variables sobre la eficiencia del mercado de bienes que permite indagar sobre los costos de transacción para crear empresas; además se exponen datos sobre la eficiencia del mercado laboral y el desarrollo del mercado financiero.

En la gráfica número 10 se puede observar cómo ha venido evolucionando dicho pilar entre el periodo 2013-2017. Boyacá, La Guajira y Cesar son los departamentos fronterizos con mayor calificación. Sin embargo, la variación del puntaje no fue significativa para la mayoría de estos. Solo el departamento de Nariño tuvo un crecimiento acumulado del puntaje de 5,07%, explicado principalmente por la mejora significativa en las variables que atañen al desarrollo de los mercados financieros. Esta variable también indica que Cesar y Norte de Santander son los departamentos que mayor incremento acumulado obtuvieron en materia de eficiencia en el mercado de bienes.

**Gráfica número 10. Resultados acumulados del Pilar Eficiencia de los mercados entre 2013 y 2017.**



Fuente: cálculos propios con base en Índice Departamental de Competitividad entre 2013-2017.

Los resultados de los análisis realizados en esta categoría permiten entrever que las acciones contempladas en el CONPES 3805 (Anexo 12) para mejorar el crecimiento sostenible de los territorios fronterizos no han tenido resultados palpables en los últimos 5 años. Por ejemplo, se ha podido observar que las regiones de frontera, con algunas excepciones, han venido sufriendo una tendencia negativa de la tasa de crecimiento del PIB. Si bien es cierto que el decrecimiento generalizado se debe, en parte, a factores externos (como la caída de los precios del petróleo) y a factores macroeconómicos (como la reducción de recursos fiscales nacionales) (Toro, Garavito et al, 2016), los datos de esta categoría muestran que esta tendencia a la baja parece afectar más a las regiones de frontera. Por otro lado, es posible analizar que persiste en el tiempo una gran brecha entre la participación del PIB de las regiones de frontera y la que tiene Bogotá con respecto al total nacional.

La competitividad, en forma general, no ha sufrido muchos cambios entre el 2013 y 2017. Sin embargo, el análisis de esta categoría demuestra que existe una gran diferencia entre Bogotá y los departamentos fronterizos. De igual forma se pudo constatar que la competitividad es diferente entre los mismos departamentos de frontera. Por ejemplo, Boyacá tiene un comportamiento similar al de Santander (que es un departamento que se ha caracterizado por su buen desempeño), mientras otros territorios como La Guajira, Putumayo, Chocó, Amazonas, Guainía, Vichada y Vaupés están muy rezagados con respecto a los territorios que muestran un mayor índice de competitividad.



## 5. Conclusiones y recomendaciones

En los últimos ocho años, el gobierno nacional ha avanzado en el reconocimiento de la existencia de brechas del desarrollo entre las regiones del país como una problemática pública. En ese sentido, es importante destacar iniciativas como el Plan Fronteras para la Prosperidad, la formulación de los lineamientos de política pública fronteriza contenidos en el CONPES 3805 y también el surgimiento de una Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza al interior de la Cancillería colombiana. No obstante, las fronteras del país presentan todavía diversas problemáticas que requieren de una mayor atención del Estado Colombiano.

### -Fortalecimiento Institucional

En materia de fortalecimiento institucional se ha visto que el gobierno nacional ha diseñado una serie de instancias de coordinación interinstitucional a nivel nacional y regional. De igual forma, el gobierno ha presentado una estrategia para fortalecer la presencia y control en los pasos fronterizos. Empero, la estrategia de fortalecimiento institucional no ha sido eficaz por varias razones. En primer lugar, escenarios como la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras presentan un claro sesgo del enfoque “top-down”, algo que no es coherente con los principios de enfoque territorial que inspiran la política pública. En segundo lugar, en estas instancias no se logra promover formas de gobernanza en los territorios fronterizos, como se propone en el objetivo 2, porque las entidades territoriales no tienen mucho poder de incidencia en la toma de decisiones. Las reuniones de la Comisión Intersectorial son más un espacio de socialización del abanico de “soluciones” que trae el gobierno nacional. En tercer lugar, las acciones estipuladas para fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales fronterizas no han tenido un impacto real sobre el desempeño integral y fiscal de estas entidades.

En últimas, dentro de esta categoría se podría coincidir con la afirmación de Botero (2016), quien manifiesta que el Estado no considera que la gestión territorial de los asuntos fronterizos debe tener como primer protagonista a las entidades territoriales. Esta realidad es preocupante porque los territorios fronterizos, además de lidiar con los problemas propios de la periferia como la situación de pobreza, desigualdad, etc., también deben atender

coyunturas producto de problemas externos (como el cierre de la frontera por diferencias diplomáticas), flujos migratorios, economías ilegales, etc.

#### -Cierre de brechas socioeconómicas

En materia de cierre de brechas, se puede concluir que la propuesta que ha logrado el gobierno nacional para cumplir este objetivo es sumamente interesante porque es un ejercicio prácticamente inédito. Sin embargo, no se ha avanzado mucho en el cumplimiento de este objetivo, ya que en el CONPES 3805 no se desarrollaron acciones concretas para coordinar un plan de acción junto a las entidades territoriales fronterizas. El progreso de dicho componente se supeditó a la creación de un Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas en Frontera, que no ha sido desarrollado todavía.

Por otro lado, esta investigación confirmó que todavía persisten importantes brechas en la prestación de servicios públicos, en el grado de fortaleza institucional que tienen las entidades territoriales para responder a sus problemáticas, en la concentración del PIB, en indicadores de pobreza monetaria y pobreza extrema monetaria, y en el grado de desigualdad medido con el coeficiente de Gini.

#### -Crecimiento económico y competitividad

Es posible inferir que las estrategias dispuestas en el CONPES, y analizadas en la categoría 3, no se han traducido en un crecimiento sostenible de los territorios fronterizos. Estudiando las tasas de crecimiento del PIB, se pudo determinar que las fronteras han seguido las tendencias nacionales de crecimiento y de decrecimiento en los últimos años. Sin embargo, se pudo demostrar que las regiones fronterizas han presentado una tendencia de crecimiento negativo mayor que la de las regiones no fronterizas. Asimismo, es posible observar que no ha habido una variación del porcentaje de la participación del PIB de las regiones fronterizas, lo que permite entrever que la concentración de la producción nacional no ha cambiado a lo largo de la implementación de la política.

En materia de competitividad, no se han presentado cambios sustanciales en el período de aplicación de la política pública. La mayoría de los departamentos fronterizos se han mantenido en la misma posición rezagada a lo largo de los informes del Consejo Privado de

Competitividad y sólo un departamento de frontera logró ascender de forma considerable en la posición del IDC.

### *Recomendaciones*

- La experiencia internacional en países con profundas desigualdades interregionales demuestra que los procesos para la reducción de estas brechas son muy lentos (Meisel y Romero, 2007). En ese sentido, las políticas públicas para promover la convergencia interregional deben convertirse en políticas de Estado para que tengan mayor vocación de permanencia y puedan mostrar resultados efectivos. Esto no se ha visto en la política pública para el desarrollo fronterizo. En la última reunión de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras, que tuvo lugar el 11 de octubre de 2017, se manifestó que el CONPES 3805 llevaba una ejecución del 84,8% de sus acciones. Sin embargo, este trabajo ha demostrado que no se ha logrado cumplir con algunos de los objetivos propuestos.

Lo anterior requiere que el gobierno nacional explore nuevas alternativas de planeación y formulación de lineamientos de política pública para el desarrollo fronterizo. El gobierno debe buscar opciones de planeación, distintas a documentos CONPES, para la ejecución de políticas públicas de desarrollo. Lo que se observa en el CONPES 3805 es que las acciones propuestas para ejecutar la política pública de desarrollo fronterizo no surgen del diagnóstico de los territorios de frontera, sino que recogen programas y proyectos existentes en todas las entidades del gobierno nacional que pueden no ser coherentes con los objetivos de la política de desarrollo fronterizo.

- La gestión del desarrollo fronterizo requiere de un fortalecimiento institucional de doble vía, es decir: mejores instancias de coordinación a nivel nacional y el fortalecimiento de las capacidades de los territorios. El mismo CONPES 3805 reconoció que, a pesar de todos los espacios de interlocución y articulación establecidos en las últimas tres décadas, persiste el desafío de “consolidar un arreglo institucional, acorde con las potencialidades y complejidades de cada una de las fronteras, que propicie mayor liderazgo en los asuntos fronterizos, mayor presencia estatal, articulación y coordinación intersectorial entre los diferentes niveles de Gobierno.” (DNP, 2014, p 13). Sin embargo, la arquitectura

institucional diseñada por el CONPES 3805 es similar a estrategias impulsadas en años anteriores y adolece de las herramientas necesarias para promover el desarrollo de las fronteras. Hoy en día no existe un líder del sector para la Política Pública de Desarrollo Fronterizo en el Gobierno Nacional, y la desarticulación es palpable cuando se observan algunos conflictos de competencias entre la Cancillería y el DNP.

Teniendo en cuenta lo anterior, los problemas de las fronteras ameritan la existencia de una institución nacional que pueda formular políticas públicas exclusivas para el desarrollo de las fronteras. La creación de una Agencia Presidencial o un Departamento Administrativo (con asiento en el Consejo de Ministros), podría ser una opción interesante para tener una cabeza de sector y para promover la articulación de los programas y proyectos que se desarrollan en las demás instituciones nacionales y las entidades territoriales, y poder garantizar que estos cuenten con un enfoque de frontera. Esa propuesta ha sido abanderada por la Federación Nacional de Departamentos (FND), entidad que ha considerado importante la creación de una instancia nacional -como una Agencia Presidencial- para soportar las estrategias departamentales, promover el desarrollo e integración de las fronteras en articulación con los tres niveles de Gobierno y direccionar la inversión pública sectorial de la Nación hacia estos territorios (FND, 2015).

Por otro lado, se debe avanzar en el diseño de estrategias concretas para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales de frontera. Para esto es necesario revisar las competencias que tienen los municipios y departamentos fronterizos, para ajustarlas a los nuevos requerimientos que exige la gestión de las fronteras. De igual forma se debe pensar en crear mecanismos de redistribución y compensación de recursos fiscales como los que proponen Bonet y Ayala (2016), Meisel y Romero (2007) o Galvis y Meisel (2010b), en consonancia con el fortalecimiento de los sistemas tributarios locales para garantizar que las entidades fronterizas tengan la suficiente autonomía para gestionar sus asuntos. El reequilibrio del desarrollo territorial requiere medidas de fondo (Martin, Pike et al, 2016), en ese sentido se deben implementar reformas estructurales en la gestión institucional de los territorios fronterizos.

- Los estudios que han examinado las dinámicas de las fronteras entre México-Estados Unidos y Bielorrusia-Rusia, han hecho hincapié en destacar la importancia de la promoción de

iniciativas locales de desarrollo. El CONPES 3805 reconoce la existencia de un potencial endógeno en cada territorio de frontera y establece algunas acciones para promover dicho potencial. Incentivar sólo el desarrollo de megaproyectos industriales puede profundizar la situación de desigualdad en los territorios de frontera, si no se incluye a la población más vulnerable como los indígenas o comunidades raizales. En ese sentido, vale la pena también apoyar pequeñas iniciativas en las comunidades más rezagadas.

- Los planes nacionales de desarrollo entre 2010 y 2018 han avanzado significativamente en adoptar el concepto de desarrollo con *enfoque diferencial*. Hoy en día existen más herramientas y tecnologías para analizar las diferencias socioeconómicas entre los territorios, sin embargo, los problemas de los territorios fronterizos requieren de una reinterpretación del mencionado enfoque introducido por el gobierno nacional. Por ejemplo, es necesario que se profundice en un *enfoque de frontera* “en el diseño, adopción e implementación de políticas públicas” (Molano y Zarama, 2016. P. 31), para lograr un cierre de brechas entre las regiones limítrofes y el resto del país. De igual manera, las particularidades y diferencias en las zonas de frontera deben servir de referente para que el Estado central transforme su concepción del desarrollo regional. Este cambio de perspectiva hace imperativo un mayor protagonismo de los departamentos, los municipios y los múltiples actores relevantes de los territorios fronterizos. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de tomar acciones concretas y coherentes dirigidas a empoderar a estas zonas para que tengan un papel decisivo a la hora de promover su desarrollo económico y social.

## Referencias

Acemoglu, Daron, & Robinson, James. (2012). *Por qué fracasan los países. Capítulos 11 y 12* (pp.355-430).

Aprobado Presupuesto General de la Nación 2018 (2017). Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/171019-Aprobado-Presupuesto-General-de-la-Nacion-2018-que-permitira-al-Gobierno-cumplir-metas-de-paz-equidad-y-educacion>

Apoyo Fiscal a Entidades Territoriales (2018). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/asistenciaentidadesterritoriales.jspx?\\_afLoop=89726836837874&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=null#!%40%40%3F\\_afWindowId%3Dnull%26\\_afLoop%3D89726836837874%26\\_afWindowMode%3D0%26\\_adf.ctrl-state%3D1ajtrpcue\\_4](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/asistenciaentidadesterritoriales.jspx?_afLoop=89726836837874&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D89726836837874%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1ajtrpcue_4)

Bonet, J., y Ayala, J. (2016). La brecha fiscal territorial en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser\\_235.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_235.pdf)

Botero, M. (2016). Hacia modelos de gobernanza transfronteriza. En Molano, A. (ed.) *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 69-92). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Cancillería (2015). Resumen ejecutivo Plan Fronteras para la Prosperidad.

César M., F., & Noé Arón, F. (2004). Desarrollo económico en la frontera norte de México: de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local. *Araucaria*, Vol 5, Iss 11, P 0 (2004), (11), 0.

Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2013-2017). Índice Departamental de Competitividad. Bogotá. Disponible en: <https://idc.compitem.com.co>

Cortés, D; Vargas, J. (2012) *Inequidad Regional en Colombia. Serie Documentos Cede, 2012-34.*

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018) *Cifras departamentales de pobreza monetaria y desigualdad.* Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2016#pobreza-monetaria-por-departamentos-2016>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2013-2016). *Cuentas nacionales departamentales.* Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Departamento Nacional de Planeación (2013-2016). Índice de Desempeño Fiscal. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2013-2016). Índice de Desempeño Integral Municipal. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Brechas,%20metodolog%C3%ADa%20y%20resultados%20\(21042015\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Brechas,%20metodolog%C3%ADa%20y%20resultados%20(21042015).pdf)

Díaz Bautista, A., Alberto Aviles, J., & Rosas Chimal, M. A. (2003). Desarrollo económico de la frontera norte de México. Observatorio De La Economía Latinoamericana, (09),

Documento CONPES 3805 Prosperidad para las Fronteras.

Estrada, L; Moreno, S. (2014). Análisis espacial de la pobreza multidimensional en Colombia a partir del censo de población de 2005. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/col/000482/012677.html>

Federación Nacional de Departamentos. (2015). Consultado en la página web el 30 de mayo de 2018 en el link <http://www.fnd.org.co/fnd/la-federacion/122-la-federacion/autonomia-regional>

Fedorov, G. (2014). Border Position as a Factor of Strategic and Territorial Planning in Russian Regions in the Baltic. doi:10.5922/2079-8555-2014-3-5

Franko, W. y Witko, C. (2018). The New Economic Populism: How States Respond to Economic Inequality. New York: Oxford University Press.

Fujita, M & Krugman, P (2004) The new economic geography: Past, present and the future. Papers in Regional Science 83, 139–164.

Fuentes, C. y Fuentes, N. (2004). Desarrollo económico en la frontera norte de México: De las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local. México: Colegio de la Frontera Norte.

Galvis, L., Alba, C. (2016). Dinámica de la pobreza en Colombia: vulnerabilidad, exclusión y mecanismos de escape. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser\\_244.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_244.pdf)

Galvis, L; Meisel, A. (2010a). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-120.pdf>

Galvis, L; Meisel, A. (2010b). Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-122.pdf>

Galvis, L; Meisel, A. (2012). Convergencia y trampas espaciales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. Disponible en: <http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3089/Convergencia%20y%20trampas%20espaciales%20de%20pobreza%20en%20Colombia.%20Evidencia%20reciente.pdf?sequence=1>

Gardiner, B; Martin, R and Tyler, P. 2011. Does spatial agglomeration increase national growth? some evidence from Europe. *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, vol. 11(6), pages 979-1006.

Gardiner, B; Martin, R; Sunley, P. and Tyler, P. (2013) Spatially unbalanced growth in the British economy. *Journal of Economic Geography* 13 pp. 889–928.

Jessop, B. 1998. The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45.

Katrovsky, A., & Korneevets, V. (2015). Current state and problems of the border regions of Russia with Belarus. *International Journal Of Economics And Financial Issues*, 5(SPEC. ISSUE), 49-54

Krugman, Paul R., “Where in the world is the New Economic Geography”, *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Chapter 3, Oxford University Press, London, 2003

Krugman, Paul, “The Role of Geography in Development”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., 1998.

Martin, R; Pike, A. Tyler, P and Gardiner, B. (2016). Spatially Rebalancing the UK Economy: Towards a New Policy Model?, *Regional Studies*, 50:2, 342-357.

Meisel, A. (2014). No reversal of fortune in the long run: geography and spatial persistence of prosperity in Colombia, 1500-2005. *Journal of Iberian and Latin American Economic History* Vol. 32, No. 3: 411–428.

Meisel, A. y Romero, J. (2007). Igualdad de oportunidades para todas las regiones. En Fernández, G., Guerra, W., et al (eds.), *Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia* (pp. 14-43). Cartagena: Banco de la República.



Molano, A. y Zarama, F. (2016). Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad. En Molano, A. (ed.) *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 69-92). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Morachevskaya, K., & Andrey, Z. (2013). Frontier and peripherality as factors of socio-economic development of Russian-Belorussian border regions. ERSA Conference Papers, European Regional Science Association.

Montero, S. (2015). "Planeación y Gobernanza Regional en América Latina" *Estudios Jaliscienses*, 101, pp. 6-19.

Murphy, J. (2011) The socio-spatial dynamics of development: geographical insights beyond the 2009 World Development Report. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 1–14.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos".

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País"

Pérez, G. (2005). Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-54.pdf>

Porter, M. 1998. Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*: 77-90.

Prebisch, Raúl. (1981). "Capitalismo Periférico: crisis y transformación". México. Fondo de Cultura Económica. 344 p.

Ramírez, J.C., Silva I. y Cuervo M. 2009. Fundamento Ético y Político de la Preocupación por las Disparidades. En *Economía y Territorio en América Latina y el Caribe*. Santiago: ILPES/CEPAL.

Robinson, J. (2016). The Misery in Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*. Universidad de los Andes.

Rodríguez-Pose, A. (2013) Do Institutions Matter for Regional Development?, *Regional Studies*, 47:7, 1034-1047.

Roth, A. (2009). Las políticas públicas como campo de estudio. Roth, A. (Dir.) *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia*. (XIII-XIX) Bogotá:

Universidad Nacional de Colombia.

Sachs, Jeffrey. 2007. "Why Some Countries Fail to Thrive," en *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. (pp: 51-73).

Sánchez, R. (2015) Descomposiciones de los cambios en la pobreza en Colombia 2002-2012.

Silva, I. 2005. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina, *Revista de la Cepal*, No 85, pp. 81-100.

Toro, J., Garavito, A. et al (2016). El choque petrolero y sus implicaciones en la economía colombiana. *Reportes del Emisor*. Banco de la República. Disponible en: <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/emisor/article/view/7910/8290>

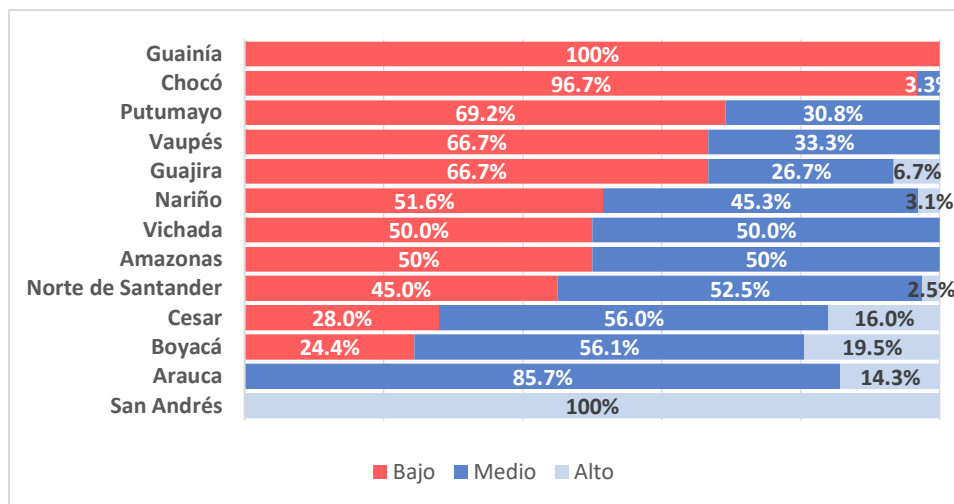
Uribe-López, M. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51). Flacso México. Pp. 167-189.

Weiss, Thomas G. 2000. "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges." *Third World Quarterly* 21 (5): 795–814.

World Bank (2009) *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: The World Bank.

## Anexos

### Anexo 1. Desempeño Integral de los municipios de los departamentos fronterizos



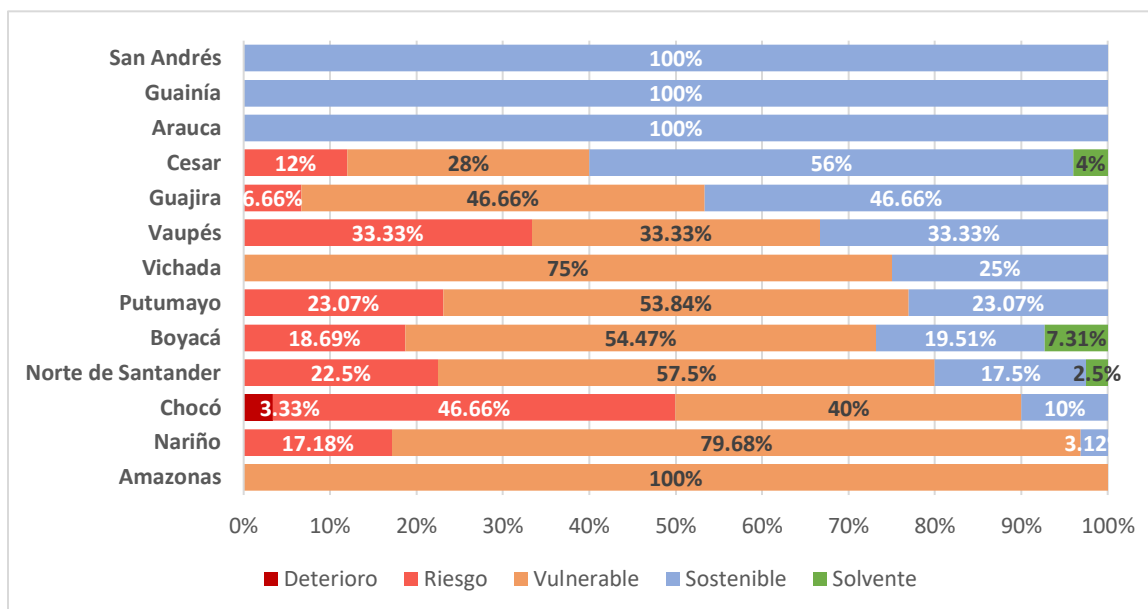
Fuente: Adaptación con base en datos del DNP sobre el Desempeño Integral Municipal (2016).

### Anexo 2. Tipologías del Desempeño Fiscal de las entidades territoriales.

Tipología	Características
Solvente	Corresponde a las entidades territoriales cuyo indicador de desempeño fiscal fue igual a superior a 80 puntos. Estos departamentos gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Estas entidades, tienen mejores condiciones de solvencia financiera, comparadas con el resto.
Sostenible	Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor.
Vulnerable	Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual, significa que, aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas.
Riesgo	En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Estas entidades se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que las hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.
Deterioro	Estas entidades presentan un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40, reflejando baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Son estos los departamentos que requieren mayor atención, si se quiere garantizar su sostenibilidad de largo plazo. Para estas entidades, cualquier choque financiero sería difícil de sortear.

Fuente: DNP. 2015

### Anexo 3. Desempeño fiscal de los municipios de los departamentos fronterizos.



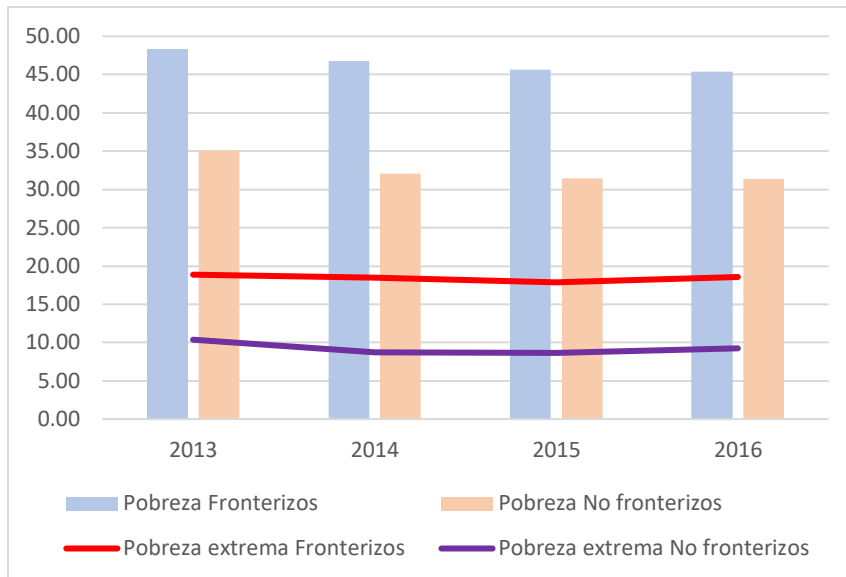
Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Desempeño Fiscal del DNP (2016).

### Anexo 4. Variables por sector de la Propuesta Metodológica para el Cierre de Brechas.

Sector	Variable	Años	Fuente
Agua	Tasa de cobertura acueducto	2005	DANE
Educación	Cobertura en educación media neta	2006 - 2013	Ministerio de Educación
	Resultados pruebas saber 11 Matemáticas	2008 - 2012	Ministerio de Educación
	Tasa de analfabetismo mayores de 15 años	2005	DANE
Salud	Mortalidad infantil (Fallecidos por mil nacidos vivos)	2005-2011	Ministerio de Salud
	Cobertura vacunación DPT 3ra dosis	2012 y 2013	Ministerio de Salud
Vivienda	Déficit de vivienda cualitativo	1993 y 2005	DANE
	Déficit de vivienda cuantitativo	1994 y 2005	DANE
Institucional	Ingreso Tributario sobre Ingreso total del Municipio	2000 - 2012	DNP-DDTS
	Ingreso Tributario Per Cápita en el municipio	2000 - 2012	DNP-DDTS

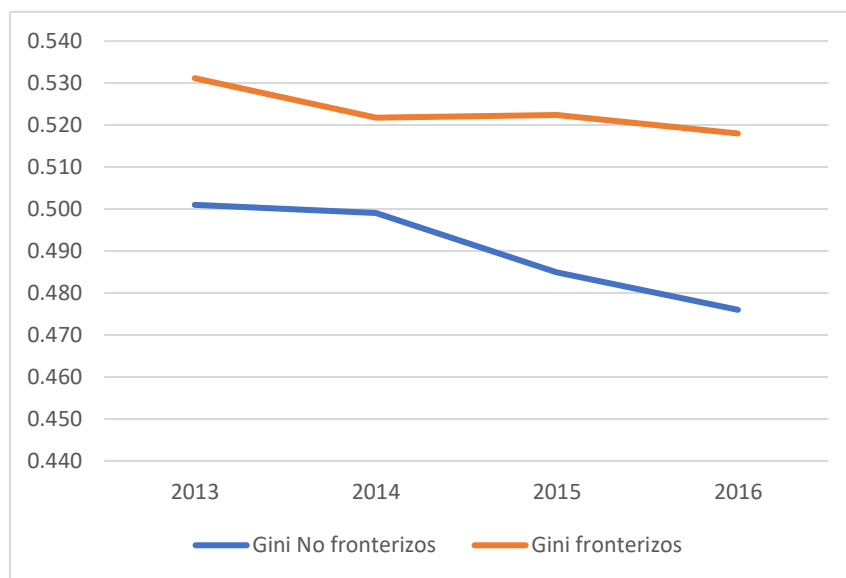
Fuente: DNP. Propuesta metodológica para el cierre de brechas (2014)

**Anexo 6. Evolución de los indicadores de pobreza monetaria y pobreza extrema en los departamentos fronterizos y no fronterizos.**



Fuente: elaboración propia con base en los datos de pobreza y desigualdad del DANE (2016)

**Anexo 7. Evolución del Coeficiente de Gini entre los departamentos fronterizos y no fronterizos.**



Fuente: elaboración propia con base en los datos de pobreza y desigualdad del DANE (2016)

**Anexo 8. Evolución de las tasas de crecimiento del PIB en los departamentos fronterizos.**

<b>Tasas de crecimiento del PIB en los departamentos fronterizos en precios constantes. Cifras en porcentaje.</b>				
<b>Departamento</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016pr</b>
Amazonas	3,90	3,76	1,98	1,94
Arauca	-3,15	-8,42	4,22	-4,44
Boyacá	5,58	7,03	7,28	6,21
Cesar	-0,80	5,58	2,18	1,27
Chocó	-9,31	-2,16	4,46	1,66
Guainía	5,73	0,63	2,47	1,22
La Guajira	0,49	2,76	-0,73	-2,49
Nariño	5,99	4,60	4,54	0,79
Norte de Santander	4,95	4,54	1,34	3,21
Putumayo	19,31	4,77	-8,79	-6,55
San Andrés	6,08	4,23	3,94	3,44
Vaupés	7,19	3,47	4	-0,67
Vichada	6,83	0,36	-0,36	0,36

Fuente: elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales Departamentales del DANE (2017).

**Anexo 9. Evolución de la participación del PIB de los departamentos fronterizos sobre el total nacional.**

<b>Participación porcentual del PIB de los departamentos de fronteras sobre el total nacional. Cifras en porcentaje.</b>					
<b>Departamentos</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016pr</b>	<b>Promedio</b>
Amazonas	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Arauca	0,79	0,65	0,57	0,53	0,63
Boyacá	2,85	2,87	2,93	2,90	2,89
Cesar	1,82	1,77	1,79	1,76	1,79
Chocó	0,41	0,38	0,41	0,43	0,41
Guainía	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
La Guajira	1,08	1,00	1,01	0,95	1,01
Nariño	1,51	1,53	1,60	1,61	1,56
Norte de Santander	1,61	1,64	1,66	1,70	1,65
Putumayo	0,60	0,56	0,42	0,37	0,49
San Andrés	0,15	0,15	0,15	0,16	0,15
Vaupés	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Vichada	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales Departamentales del DANE (2018).