

**INFORME AUDITORÍA COORDINADA DE DESEMPEÑO**

**GOBERNANZA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES EN ÁREAS DE  
FRONTERA**

**CGR-CDGP1F-No. 0 2 4**  
Noviembre de 2018

INFORME AUDITORÍA COORDINADA DE DESEMPEÑO  
Gobernanza de Políticas Públicas Nacionales en áreas de frontera

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado	David José Valencia Campo
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor encargado	Gloria Azucena Carrillo Urrego
Líder de auditoría	Amparo Edith Orozco Salas
Audidores	Elvira Inés Rincón Salcedo Tatiana Rojas Cetina Carolina Cortes Millán (CD Defensa) Gilberto Alejandro Bucurú Martínez

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS</b>	<b>6</b>
2.1	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	6
2.2	FUENTES DE CRITERIO	7
2.3	ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA	10
2.4	CONCLUSIÓN GENERAL	15
<b>3</b>	<b>RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>18</b>
3.1	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO CONTROL FRONTERIZO DEL FLUJO DE PERSONAS	18
3.2	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO CONTROL FRONTERIZO DEL FLUJO DE BIENES Y MERCANCÍAS	20
3.3	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO VIGILANCIA FRONTERIZA	21
3.4	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE DELITOS FRONTERIZOS	23
3.5	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO FINANCIACIÓN EN ZONAS FRONTERIZAS	25
3.6	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO CONCESIÓN DE BENEFICIOS E INCENTIVOS EN ZONAS FRONTERIZAS	26
3.7	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRONTERIZO	27
3.8	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA EN LA REGIÓN FRONTERIZA	28
<b>4</b>	<b>CONCLUSIONES DE LA AUDITORÍA</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>35</b>

## 1. ANTECEDENTES

La auditoría de desempeño a la Gobernanza de políticas públicas nacionales en áreas de frontera, se ejecuta en el marco de una actuación coordinada por parte de las entidades de fiscalización superior, aplicada en varios países de la región de centro y sur américa por iniciativa de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, proceso liderado por el Tribunal de Cuentas de la Unión del Brasil – en adelante TCU.

De acuerdo con los lineamientos del TCU, la Gobernanza “*se refiere a las estructuras, funciones, procesos y tradiciones organizacionales, que procuran garantizar que las acciones planificadas (programas) sean ejecutadas de tal manera que alcancen sus objetivos y resultados de forma transparente*”. Por su parte, las políticas públicas se asumen como el “*conjunto articulado y estructurado de acciones e incentivos que buscan alterar una realidad en respuesta a las demandas e intereses de los actores involucrados*”<sup>1</sup>.

La gobernanza de las políticas nacionales de frontera tomó como punto de referencia, la importancia atribuida a estas zonas desde la Constitución Política de Colombia (en adelante CPC), cuando en su artículo 337 dispone “*La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas <sic> y sociales tendientes a promover su desarrollo*”.

Tal planteamiento fue acogido por la Ley 191 de 1995<sup>2</sup>, que tiene por objeto establecer un régimen especial para dichas zonas, con la finalidad de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

Para el logro de tales objetivos, estableció, para efectos de la coordinación interinstitucional, la creación de la Consejería Presidencial de Fronteras,

---

<sup>1</sup> Conceptos extractados del “*Referencial para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas*” emitido por el Tribunal de Cuentas del Gobierno Federal – República Federativa del Brasil en 2014.

<sup>2</sup> La Ley 191 de 1995 “Por la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera” define: Zonas de Frontera: “*Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo*”.

Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo “*las unidades especiales de desarrollo fronterizo, como aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos*”.

Zonas de Integración Fronteriza “*las zonas de integración fronteriza como aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional*”.

instancia dependiente de la Presidencia de la República, responsable, entre otras funciones y en conjunto con los Ministerios respectivos, de la formulación de la política en materia de fronteras.

Tales decisiones fueron modificadas en 1999 con la expedición del Decreto 1182, el cual suprimió la Consejería y asignó las funciones que a esta se atribuyeran, al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Años más tarde, en 2002, el CONPES 3155 *"Lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo"*, tuvo por propósito garantizar la aplicación eficiente de las políticas nacionales, en condiciones especiales para las zonas fronterizas del país, de acuerdo a sus características y especificidades, propendiendo por la profundización del proceso de descentralización de manera concertada y participativa con las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil. Considerando los principios de reconocimiento de la heterogeneidad, flexibilización, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local.

Posteriormente, en 2014, el Gobierno Nacional suscribió el documento CONPES 3805 de 2014 *"Prosperidad para las Fronteras"*, que sentó las bases de la política fronteriza y recomendó adecuar la estructura institucional para tal fin. Es así como se determinó la creación, mediante Decreto 1030 de 2014, de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, como responsable de emitir los lineamientos de política en la materia, con el apoyo de un Comité Técnico y unas Comisiones Regionales, las cuales han venido operando mediante reuniones convocadas periódicamente.

88111

Bogotá D.C.,

Señor Ministro  
**CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA**  
Ministerio de Relaciones Exteriores  
Carrera 5 No.9-03  
Bogotá

Respetado Señor Ministro:

La Contraloría General de la República, en desarrollo de su Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF-2018 y en coordinación con la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, realizó Auditoría Coordinada de Desempeño en Zonas de Fronteras, de acuerdo con los lineamientos suministrados por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.

## **2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

El objetivo de la auditoría es *"Evaluar la Gobernanza de las políticas públicas en las áreas de frontera para los temas de Control de tránsito de bienes, materiales y mercancías; Control inmigratorio; Seguridad y Defensa; Gestión de recursos ambientales comunes y Promoción de desarrollo sostenible"*<sup>3</sup>.

Para tal fin, y de acuerdo a lo establecido en la Guía práctica – Auditoría coordinada en la Gobernanza de las políticas nacionales de Frontera<sup>4</sup>, se aplicó el Índice de Gobernanza de Políticas Nacionales de Fronteras (en adelante IGPNFron); siguiendo los lineamientos y parámetros definidos por la OLACEFS y el TCU.

La evaluación pretende proporcionar elementos que posibiliten hacer un diagnóstico de la etapa de desarrollo o grado de madurez en que se sitúa el sistema de gobernanza de fronteras en cada país.

<sup>3</sup> Circular 017/2017 OLACEFS / CCC del 4 de septiembre de 2017

<sup>4</sup> Guía práctica remitida por el TCU de Brasil

## 2.2 FUENTES DE CRITERIO

Los criterios a evaluar en el desarrollo de la auditoría de desempeño, se plantearon por parte del TCU del Brasil con base en el Referencial para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas, el cual fue elaborado con sustento en estándares internacionales y en el cual se establecen las buenas prácticas para cada uno de los componentes a evaluar, así:

### Institucionalización:

- Institucionalización formal de la política pública por medio de norma legal (ley, decreto, resolución, etc.) apropiada, emitida por órgano dotado de legitimidad y competencia para hacerlo, y en la cual se norme la actuación de los diversos órganos, instituciones y esferas de gobierno involucrados.
- Definición clara y formal de las competencias de las principales partes interesadas involucradas en la política pública, de manera que sea posible la identificación de los objetivos, papeles, responsabilidades, recursos y obligaciones de todos los involucrados, incluyendo la forma de tratar la resolución de conflictos, identificar y dividir riesgos y oportunidades, y establecer formas de revisión, evaluación y monitoreo.
- Institucionalización formal de los procesos decisorios referentes a la política pública.
- Existencia de un marco regulatorio que no perjudique el desempeño de la política pública por el exceso de formalismo y de detalle.

### Coordinación:

- Coherencia entre las políticas públicas, de manera que las acciones y los objetivos específicos de las intervenciones emprendidas por las diversas entidades estén alineados, los resultados esperados puedan ser alcanzados y se refuercen mutuamente ampliando el impacto sobre el ciudadano.
- Existencia de coordinación y relacionamiento horizontal entre actores públicos y privados, actuando de forma articulada para la formulación y la gestión de políticas públicas.
- Establecimiento de mecanismos de articulación, comunicación y colaboración que permitan alinear las estrategias y operaciones de las organizaciones involucradas en políticas transversales y descentralizadas, para alcanzar el resultado común.
- Identificación de los recursos humanos, de tecnología de la información, físicos y financieros necesarios para iniciar y mantener el esfuerzo cooperativo, en la medida en que las organizaciones poseen diferentes niveles de recursos y capacidades.

- Adopción de estrategias de comunicación coordinada y amplia para que todas las partes puedan colaborar unas con otras efectivamente, y en la cual se considere el establecimiento y divulgación de canales efectivos de comunicación y consulta con las diferentes partes interesadas, con consideración de las características y posibilidades de acceso de cada público objetivo.
- Publicación, para conocimiento de todas las partes interesadas, de la estructura de gobernanza vigente en la política pública, así como de los papeles y de las responsabilidades definidos, incluyendo cómo es que el esfuerzo cooperativo será liderado.

#### Planificación:

- Definición de los resultados de las políticas teniendo una visión a largo plazo, considerando la situación nacional e internacional.
- Explicitación de la etapa de referencia inicial, es decir, de la línea de base (el marco cero) que servirá de subsidio para la evaluación del resultado de la intervención pública.
- Formulación de políticas basadas en evidencias, con el aprovechamiento de las experiencias de otros países, con observancia de las variaciones regionales.
- Definición de objetivos lo suficientemente precisos para permitir una delimitación nítida del campo de actuación de la política, traduciéndolos, a su vez, en metas precisas y objetivamente caracterizadas, que concurren para la consecución de los propósitos más generales de la intervención pública, con el fin de orientar las acciones gubernamentales y asegurar la transparencia sobre metas y resultados.
- Consistencia en la lógica de intervención de la política, alineando insumos, actividades, productos, efectos e impactos en función de los problemas a ser atacados y de las correspondientes causas identificadas en la formulación de la política pública.
- Consulta a todos los involucrados en la implantación durante el proceso de planificación, incluyéndose la definición consensual de los objetivos, en el acuerdo sobre las prioridades y en la determinación de una estrategia clara y comprensible, tomando en consideración como y por quien los productos y servicios serán prestados, de modo que sean conscientes de los resultados esperados.
- Realización de pruebas acerca de la forma de implantación de una política pública antes de su efectiva implantación, así como de planes de contingencia, con miras a garantizar la continuidad de la política en caso de ocurrir acontecimientos inesperados y/o eventos imprevistos.
- Identificación y definición de marcos y plazos para la implantación de planes en pasos administrables, con miras a reducir riesgos y a facilitar

la identificación de interdependencias y obstáculos al éxito de la implantación.

- Elaboración de planificación flexible y continua, considerando que los cambios son inevitables durante la implantación para ajustarse a diferentes circunstancias, nuevas informaciones, o hallazgos de la evaluación y monitoreo.
- Establecimiento, de común acuerdo, de objetivos coherentes y alineados entre todas las organizaciones involucradas en la implementación de la estrategia, para que los resultados esperados puedan ser alcanzados.
- Previsión de la participación social y demás partes interesadas en los procesos decisorios de la política pública.
- Preparación y presentación oportuna por parte de los actores responsables de informaciones técnicas y bases abiertas de datos que permitan trabajar operacionalmente la construcción de fundamentos analíticos para la creación de condiciones para la participación informada y efectiva de las diversas partes interesadas.
- Identificación y provisión de recursos humanos, físicos, financieros y de tecnología de la información, necesarios para el inicio y desarrollo de la política pública.

#### Seguimiento y monitoreo:

- Definición del ámbito, del propósito y de los demandantes del sistema de monitoreo y evaluación desde el momento de formulación de la política.
- Identificación de indicadores clave de progreso para los principales objetivos de la política.
- Disponibilidad suficiente de datos confiables y relevantes para dar soporte a los informes de desempeño de la política.
- Identificación de los principales agentes responsables del suministro y utilización de datos e informaciones.
- Comunicación regular sobre el progreso de la política, mediante informes de implementación, a las principales partes interesadas.
- Monitoreo y evaluación de los progresos para los principales productos de la implementación.
- Internalización de lecciones aprendidas antes del inicio de las etapas subsecuentes, en caso de políticas conformadas por iniciativas secuenciadas.
- Distinción entre factores endógenos y exógenos en la evaluación del éxito o el fracaso de la política.
- Comunicación programada de resultados de la evaluación, con el fin de promover la retroalimentación oportuna en el ámbito del ciclo de las políticas públicas
- Desarrollo de mecanismos para monitorear, evaluar y reportar resultados de los esfuerzos cooperativos.

### **2.3 ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA**

El objeto de auditoría estuvo enfocado al espacio territorial formado por los Departamento y Municipios (área urbana y rural) que limitan con los países vecinos Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, dentro del cual se analizan las acciones gubernamentales de la política nacional, orientada a los ejes de Seguridad y Desarrollo.

El de Seguridad involucra aspectos relacionados con los Macroprocesos de: control del flujo de personas, control fronterizo del flujo de bienes y mercancías, vigilancia en vías formales, informales y demás accesos alternativos, y prevención y represión a los delitos transfronterizos.

El otro eje corresponde al de Desarrollo, en el que se analizan los macroprocesos inherentes a la inversión pública en infraestructura en zonas de frontera, la financiación al desarrollo, la concesión de incentivos y beneficios tributarios, y la preservación del medio ambiente fronterizo.

El modelo de evaluación de la gobernanza de las políticas nacionales de frontera del TCU, establece que cada uno de los Macroprocesos anteriormente mencionados se evaluará a través de los siguientes componentes:

➤ **Institucionalización**

Entendida como la medida en la que la política que orienta la actuación gubernamental está formalizada y adecuadamente institucionalizada, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales. Cuestiona la existencia de una legislación y reglamentación clara, en la que se definan papeles y responsabilidades de los competentes.

➤ **Coordinación**

Asumida como la medida en la que los actores involucrados actúan de manera coordinada, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales. Indaga respecto a la designación de un líder visible, las instancias de articulación establecidas para la actuación conjunta, la factibilidad de compartir recursos y la existencia de una alineación estratégica para la actuación.

➤ Planificación

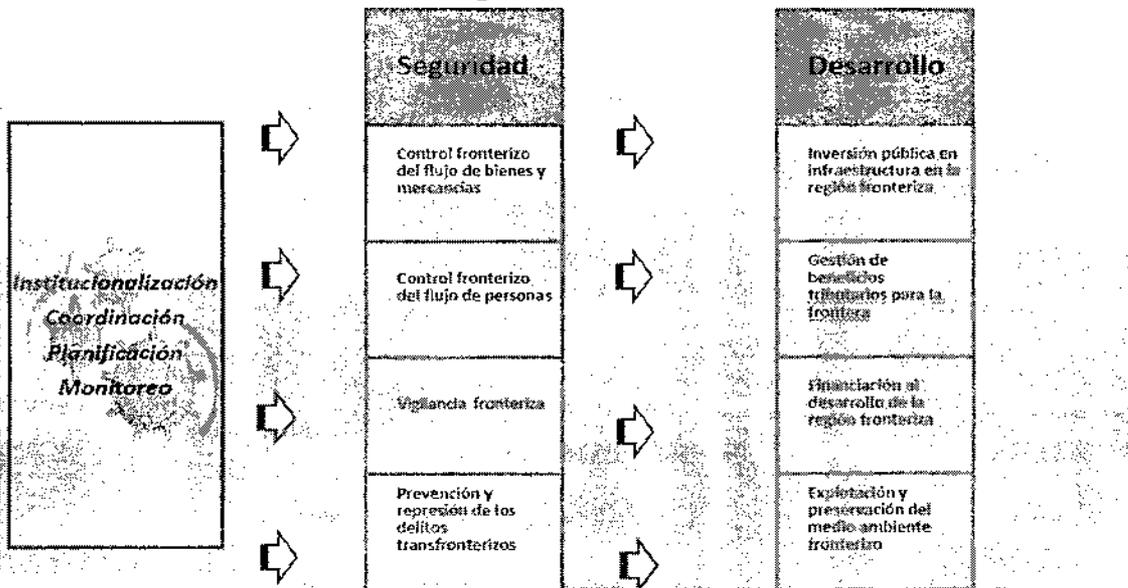
Pretende establecer en qué medida las acciones gubernamentales son orientadas por una lógica de intervención y por planes estratégicos y operativos de acuerdo con las buenas prácticas internacionales.

➤ Seguimiento y Monitoreo

Busca determinar en qué medida el sistema de monitoreo de las acciones gubernamentales está adecuadamente estructurado, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales. Involucra aspectos relacionados con la existencia de un sistema de monitoreo de la actuación conjunta, la realización de evaluaciones periódicas, la evaluación sustentada en sistemas de información, con datos abiertos e indicadores adecuados para analizar la labor conjunta.

Se ilustra de manera gráfica los componentes, ejes y macroprocesos evaluados:

**Grafica No. 1. Metodología de Calificación de la Gobernanza**



Fuente: Guía Práctica Auditoría Coordinada en la gobernanza de las políticas nacionales de frontera, TCU Brasil

La metodología aplicada para la calificación del índice correspondió a la de Grupos Focales<sup>5</sup>, en los cuales se convocó a representantes de las entidades

<sup>5</sup> Grupo focal: La técnica de los grupos focales es una reunión con modalidad de entrevista grupal abierta y estructurada, en donde se procura que un grupo de individuos seleccionados por los investigadores discutan y elaboren, desde la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación

competentes, debidamente designadas y con capacidad para emitir calificación y argumentar el sustento de la misma.

Previamente se remitió a las entidades el cuestionario tipo (Anexo No.1) con el fin de obtener respuestas debidamente soportadas a cada una de las preguntas, proceso durante el cual se desarrollaron mesas de trabajo y entrevistas con las entidades que así lo requirieron, de tal forma que permitieran ampliar el conocimiento de la temática para posteriormente sustentar la calificación a emitir por parte del grupo focal como de la CGR.

De igual manera, se realizaron visitas de campo a las ciudades: Cúcuta – Norte de Santander (frontera con Venezuela); Pasto e Ipiales – Nariño (frontera con Ecuador) y Leticia (frontera con Perú y Brasil), con el fin de verificar la participación del nivel territorial en las políticas emitidas por el nivel central para la zona de frontera y su inclusión en los planes de desarrollo regional, a partir de los componentes de Gobernanza: Institucionalidad, Coordinación, Planificación y Monitoreo.

Los grupos focales contaron con la presencia de las siguientes entidades:

➤ Eje de seguridad

MACROPROCESO	ENTIDADES
Control Fronterizo Flujo de Bienes y Mercancías (Puestos Oficiales)	Departamento Nacional de Planeación - DNP
	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN
	Instituto Colombiano Agropecuario - ICA
	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos - INVIMA
	Policía Fiscal y Aduanera – POLFA (convocado pero no asistió)
	Policía Antinarcoóticos (convocado pero no asistió)
	Ministerio de Relaciones Exteriores (invitado pero no asistió)
Control Fronterizo del Flujo de Personas (puestos oficiales)	Ministerio de Comercio Industria y Turismo (convocado pero no asistió)
	Presidencia de la República (Invitado)
	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
Vigilancia (rutas informales y demás accesos alternativos a otros países)	Policía Nacional
	Ministerio de Defensa Nacional
	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Comando General de las Fuerzas Militares
Prevención y Represión de los Delitos Transfronterizos	Policía Nacional (Dirección Anti Narcóticos, Dirección de Tránsito y Transporte, INTERPOL).
	Ministerio del Interior
	Ministerio de Defensa Nacional
	Comando General de las Fuerzas Militares
	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN
	Policía Nacional (DIJIN, POLFA y Oficina Asuntos Fronterizos)
	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
Ministerio de Relaciones Exteriores (invitado pero no asistió)	
Departamento Nacional de Planeación – DNP (invitado pero no asistió)	

Elaboró: Equipo auditor CGR

Se desarrolló a partir de la convocatoria de los stakeholders identificados por Macroprocesos, quienes siguiendo los lineamientos dados en los cuestionarios previamente conocidos y contestados, emitieron una calificación numérica consensuada y con la ayuda de un relator procedieron a justificar sus respuestas, con el fin de calcular el IGNPFron.

➤ Eje de desarrollo

MACRDRDCESO	ENTIDADES
Gestión de Beneficios e Incentivos Tributarios para la Frontera	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN
	Banco de Desarrollo Empresarial – BANCOLDEX
	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Invitado pero no asistió)
Financiamiento para el Desarrollo de la Región Fronteriza	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Departamento Nacional de Planeación - DNP
	Banco de Desarrollo Empresarial – BANCOLDEX
	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO
	Banco Agrario de Colombia – BANAGRARIO
Preservación del Medio Ambiente Fronterizo	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS
	Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA
	Unidades Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNN
	Corporación Autónoma Regional de la Guajira - CORPOGUAJIRA
	Corporación Autónoma Regional del Cesar - CDRPDCEGAR
	Corporación Autónoma Regional de la Driñoquia - CORPORINDQUIA
	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - CDDECHOCO
	Corporación Autónoma Regional de Nariño - CORPONARIÑO
	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA (Asistió vía Skype)
	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CDRPONDR
	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico – CDA (No asistió)

Elaboró: Equipo auditor CGR

En el caso del macroproceso de Inversión Pública en Infraestructura en la Región de Frontera, el análisis preliminar de la CGR permitió evidenciar que cada sector y cada componente de la infraestructura, cuenta con un soporte normativo con principios, objetivos, responsables, competencias y esquemas de operación que no resultaban fácilmente comparables, razón por la cual el análisis del índice de gobernanza no convocó a grupo focal y optó por una calificación emitida exclusivamente por el ente de control, con sustento en las respuestas dadas al cuestionario.

Se relacionan a continuación las entidades a las que se remitieron las preguntas, y de las que se recibieron respuesta, las cuales sirvieron de sustento y soporte para el respectivo análisis:

Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Departamento Nacional de Planeación  
 Ministerio de Educación Nacional  
 Ministerio de Salud y de la Protección Social  
 Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación

Ministerio de Transporte  
Instituto Nacional de Vías – INVIAS

En desarrollo de los grupos focales los actores competentes analizaron y argumentaron cada pregunta y emitieron calificación consensuada que se registró en actas. Posteriormente, la CGR emitió su calificación y argumentación. Ambas calificaciones y el argumento de la CGR forman parte del Anexo No.2 que refleja los resultados del Índice de Gobernanza en Políticas Públicas en zonas de frontera para el caso colombiano.

El índice se aplicó con base en las calificaciones emitidas para cada pregunta (cuestionario tipo de 27 preguntas) formulada a cada macroproceso; con calificaciones que oscilan en números cerrados entre 1 y 5. Se otorgó una calificación de 1 cuando los actores estaban totalmente en desacuerdo respecto a lo consultado y 5 en caso de estar totalmente de acuerdo.

A cada componente (institucionalidad, coordinación, planeación y seguimiento) se le asigna un peso similar de 2,5 puntos, para un total posible de 10.

Para cada pregunta, su máximo peso porcentual corresponde al total del macroproceso – 2,5 - dividido entre el número de preguntas (5 preguntas en todos los casos excepto en el de planeación, conformado por 12 preguntas).

El promedio de las calificaciones de todas las preguntas en todos los macroprocesos, consolida el IGPNFron. Los resultados permiten determinar la ubicación del nivel de gobernanza de las políticas nacionales de frontera en cuatro posibles niveles así:

- Avanzado: si el IGPNFron es igual o superior a 7,5
- Intermedio: si el IGPNFron es inferior a 7,5 e igual o superior a 5,0
- Inicial: si el IGPNFron es inferior a 5,0 e igual o superior a 2,5
- Insuficiente: si el IGPNFron es inferior a 2,5

Es pertinente destacar que en el desarrollo de la auditoría se presentaron condiciones especiales relacionadas con la diversidad, magnitud y alcance de los ejes y procesos analizados.

La metodología aplicada para la calificación del índice correspondió a grupos focales de discusión con los actores competentes, a los que previamente se les solicitó emitir respuesta escrita a las preguntas de los cuestionarios tipo con el fin de permitir un análisis más objetivo y sustentado al ente de control.

En algunos casos, actores relevantes no se hicieron presentes en el grupo focal, los designados argumentaron desconocimiento de ciertos aspectos

objeto de evaluación, o las respuestas por escrito no se suministraron de manera individual para cada pregunta sino en bloque por componente.

La fecha de corte de la evaluación se estableció respecto a las actividades adelantadas por los sujetos de control al 31 de diciembre de 2017.

También es preciso destacar que la auditoría se rige por los lineamientos y orientaciones suministradas por el TCU; a su vez se enmarca en el propósito que persiguen las auditorías de desempeño adaptadas por la CGR, según el cual se buscan opciones de mejora en las actividades implementadas por los sujetos de control para garantizar el logro de sus propósitos. En tal sentido, no se formulan hallazgos sino conclusiones que sustentan la calificación del iGNPFron, que se espera sean tenidas en cuenta por los órganos de decisión competentes para aplicar los correctivos o iniciativas a que haya lugar.

## **2.4 CONCLUSIÓN GENERAL**

Conforme a los lineamientos impartidos por el TCU de Brasil y la OLACEFS, la CGR evaluó la gobernanza de las políticas públicas en las áreas de frontera, mediante la aplicación del iGNPFron, el cual permitió obtener un diagnóstico del desarrollo o grado de madurez del sistema de gobernanza de fronteras.

Como resultado de la auditoría realizada, la matriz consolidada de resultado del iGNPFron estableció que, para los gestores o sujetos de control consultados, el Índice correspondió a 8,4 que lo ubica en un rango de Avanzado. Para la CGR la calificación consolidada correspondió a 6,9 que la ubica en un rango Intermedio, la cual se vio afectada principalmente por debilidades en la coordinación, planificación y monitoreo por parte de los stakeholders involucrados en los macroprocesos.

En términos generales, la calificación se vio afectada por la ausencia de una visión integral y articulada de las políticas públicas en zonas de frontera y la carencia de un modelo de actuación conjunta que haga factible el trabajo coordinado de los entes competentes para cada macroproceso analizado.

Adicionalmente, se evidenció que la condición fronteriza no es asumida como un criterio de focalización o priorización para la toma de decisiones en el contexto de la formulación de las políticas públicas; condición que contrasta con las problemáticas y necesidades que afrontan. A ello se debe agregar, la insuficiencia de los recursos para atacar la causa de los problemas, argumento que fue común en los aspectos evaluados.

La calificación también destacó el bajo nivel de participación del nivel territorial en la formulación de las políticas públicas, a pesar de corresponder al contexto que afronta y en muchos casos atiende las problemáticas de las zonas fronterizas.

Así mismo, la calificación se vio afectada por las deficiencias en la consolidación de mecanismos de seguimiento y monitoreo de la actuación conjunta de los actores competentes, condición que afecta la posibilidad de utilizar los resultados del seguimiento en la implementación de correctivos que garanticen el logro de los objetivos propuestos.

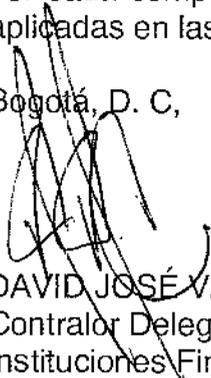
Adicionalmente, es necesario realizar las siguientes precisiones respecto a las calificaciones asignadas:

1. En el macroproceso Control Fronterizo del Flujo de Bienes y Mercancías, los representantes de las entidades que asistieron al grupo focal consideraron que la pregunta 4 del componente Coordinación: *¿Hay intercambio de recursos (financieros, humanos, material, sistemas, infraestructura, etc.) entre los actores involucrados?* no aplicaba debido a que los recursos son asignados por ley individualmente, razón por la cual cada entidad ejecuta y soporta individualmente los gastos relacionados con su gestión. En consecuencia, no otorgaron calificación. Se procedió entonces a establecer el peso asignado a cada pregunta para este componente dividiendo los 2,5 puntos entre 4 preguntas.
2. En el macroproceso Preservación del Medio Ambiente Fronterizo, los convocados consideraron que no era factible consolidar respuestas y argumentación para la acción conjunta en el componente de planeación, en razón a la autonomía otorgada en la Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, no obstante, reconocieron que existen lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Ministerio como rector sectorial. Las Corporaciones implementan en sus planes de acción los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo según les corresponda, así como la política nacional ambiental. Por consiguiente, el peso porcentual por componente para la calificación del grupo focal fue distribuido uniformemente en los 3 componentes que tuvieron calificación, otorgándoles un peso de 3,33 a cada uno.
3. Como se indicó anteriormente, para el macroproceso de Inversión Pública en Infraestructura para la región de frontera, no se convocó grupo focal. En consecuencia, el iGPNFron para los gestores o sujetos de control, se obtuvo a partir del promedio de los 7 macroprocesos

restantes. La CGR sí emitió calificación para los 8 macroprocesos y el resultado corresponde al promedio de los mismos.

Es importante anotar, que estos resultados serán enviados al TCU para su consolidación y posterior emisión de un informe con la evaluación cuantitativa por cada componente de gobernanza seleccionado para las políticas públicas aplicadas en las fronteras de los países Latinoamericanos y del Caribe.

Bogotá, D. C,



**DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO**  
Contralor Delegado para Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

DVF	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor:	Gloria A. Carrillo Urrego 
Líder	Amparo Edith Orozco Salas
Equipo Auditor	Tatiana Rojas Cetina, Elvira Inés Rincón Salcedo, Carolina Cortés Millán (CD Sector Defensa) y Gilberto Alejandro Bucurú Martínez

### **3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

#### **3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO CONTROL FRONTERIZO DEL FLUJO DE PERSONAS**

La política migratoria en Colombia se sustenta en un amplio marco normativo que define actores, roles, responsabilidades, y mecanismos de actuación individual y conjunta que confluyen en la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

Esta Comisión configura el escenario de trabajo conjunto de las entidades competentes en la materia; fue creada mediante Decreto 1239 de 2003 y su estructura determinó la participación de entidades como el extinto Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, funciones que posteriormente fueron asumidas por la UAE Migración Colombia, creada por el Decreto 4062 de 2011. Tal comisión, aunque sustentada en un marco normativo vigente, retomó operaciones en el año 2017 luego de un amplio periodo de suspensión.

Es pertinente destacar que la dinámica del fenómeno migratorio, impactada por el ingreso de venezolanos y el retorno de compatriotas provenientes de ese país, ha puesto a prueba las medidas dispuestas para ejercer el control y garantizar la seguridad y bienestar de los migrantes.

En atención al incremento del flujo migratorio de Venezuela, el Estado colombiano acudió a la creación de mecanismos como los Puestos de Mando Unificado – PMU, la Gerencia para la Frontera con Venezuela y el Grupo Especial Migratorio – GEM; no obstante, se destaca el carácter reactivo de tales medidas y en general, la necesidad de mejorar los sistemas de seguimiento y monitoreo, de tal forma que se sustenten en sistemas o tecnologías automatizadas, que permitan el seguimiento continuo, reportes de información consistentes, y evaluaciones de impacto de la política.

En cuanto a la actuación coordinada de los actores involucrados, se destaca la ausencia de un modelo de actuación conjunta debidamente institucionalizado o formalizado. Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce como organismo rector del sector y Migración Colombia como el principal competente en la parte operativa del proceso, no hay mecanismo que genere sinergia, especialmente con los demás actores que forman parte de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

Respecto a la asignación y ejecución de recursos, la provisión se realiza de manera individual o por proyectos, es decir, no hay recursos compartidos o un

fondo común que permita suplir las carencias entre los actores y optimizar los resultados producto de la actuación conjunta.

En lo concerniente a la planificación, si bien las problemáticas se identificaron por cada entidad competente bajo metodologías propias, no hay una identificación de la problemática consolidada en el marco de la política migratoria. Frente a la magnitud de los problemas identificados, agravados entre otras, por la cantidad de migrantes provenientes de Venezuela, las acciones implementadas son insuficientes para atacar las causas que los generan.

Las actividades realizadas por los actores competentes y los productos por ellas generados, entre los que se destacan iniciativas como el Plan Fronteras para la Prosperidad, Colombia Nos Une - Plan Retornados, Planes Binacionales; no logran cubrir la totalidad de las necesidades de la población migrante. Por otra parte, la identificación de la población objetivo resulta compleja en razón a la dinámica que se presenta en la condición migratoria – por ejemplo la existencia de “población flotante”<sup>6</sup>.

En la planificación de la política migratoria también se destaca la formulación de indicadores, metas, cronogramas y definición de responsabilidades de forma individual para cada uno de los actores competentes, y la ausencia de los mismos en el marco de la actuación conjunta. Si bien la formulación de la planeación trasciende desde el Plan Nacional de Desarrollo a los planes estratégicos e institucionales, en tal proceso se destaca la necesidad de mayor presencia de las entidades territoriales en calidad de actor competente y en su condición de directos afectados por las problemáticas.

En síntesis, las actuaciones han sido coyunturales y reactivas. El Estado reconoce que se requiere mejorar y fortalecer los mecanismos de articulación y actuación conjunta, y una nueva visión de la frontera como espacio de globalización y no como línea divisoria; por tal razón los actores convocados al grupo focal destacaron que se encuentra en proceso la formulación y reglamentación de un proyecto de ley migratoria y de un documento de Política Económica y Social – CONPES- Migratorio.

---

<sup>6</sup> Población flotante: compuesto por aquellas personas que no siendo reportadas oficialmente inscritas en el censo de población de la comunidad, residen temporal o permanentemente en un ámbito geográfico comunitario.

### 3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO CONTROL FRONTERIZO DEL FLUJO DE BIENES Y MERCANCÍAS

El control del tránsito de bienes y mercancías cuenta con un marco institucional soportado en normas nacionales e internacionales y documentos CONPES, orientados a mejorar las condiciones de prestación del servicio en términos de eficiencia, articulación y economía, como estrategia para la facilitación del comercio binacional, la soberanía y la integración social y económica de los territorios fronterizos con la nación y países vecinos.

Este marco considera los aspectos relativos a la definición de papeles, responsabilidades y decisiones para el ámbito institucional individual, no obstante, tales componentes en el marco de una actuación conjunta deben definirse con mayor claridad.

Frente al reconocimiento de la necesidad de mejorar el contexto de la labor conjunta de tal forma que cuente con mecanismos de coordinación y articulación, se encuentran en trámite dos proyectos de decreto relacionados con la reglamentación de la operación y funcionamiento de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) y la creación de la Comisión Intersectorial del Modelo de Gestión de Servicios en pasos de Frontera, la cual adoptará el Modelo Nacional de Gestión Integrada y Coordinada de Servicios en pasos de frontera. Sin embargo, llama la atención que ni el modelo de operación vigente ni el propuesto, contemplan la definición de sistemas de evaluación, monitoreo y seguimiento de la labor conjunta, con indicadores y mecanismos que hagan factible la comunicación regular de resultados, sustentada en datos abiertos.

En cuanto a la planificación, se destaca la formulación de indicadores, metas y cronogramas de forma individual para cada uno de los actores competentes, y en el marco de la actuación conjunta, los consideró en el Modelo de Gestión coordinada; no obstante, aunque el mismo plantea una definición clara de responsabilidades, metas y productos para los actores competentes, algunos de ellos manifestaron desconocer su contenido.

Finalmente, es preciso destacar que el control del tránsito de bienes y mercancías requiere la provisión de montos representativos de recursos, en razón a las inversiones en equipos, tecnología de punta, infraestructura y recursos humanos - por ejemplo para inspección no intrusiva, inspección simultánea, laboratorios para control aduanero - entre otros, que respalden la modernización del proceso; sin embargo, los techos presupuestales resultan insuficientes para atender las necesidades particulares del proceso.

### 3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO VIGILANCIA FRONTERIZA

En el Macroproceso de vigilancia se destaca la principal competencia en cabeza de las entidades que conforman el Sector Defensa y Seguridad, liderado por el Ministerio de Defensa del que depende el Comando General que a su vez agrupa las fuerzas militares - Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea. También se cuenta entre los competentes la Policía Nacional. Cuando el ámbito de acción involucra aspectos inherentes a la interacción con otros países, los asuntos son tratados con el sector de Relaciones Exteriores.

El marco normativo que sustenta la institucionalidad del sector trasciende desde la CPC<sup>7</sup> hacia los Planes Nacionales de Desarrollo que para los dos últimos cuatrienios hacen alusión específica y relevante a la seguridad, el orden público, la justicia y la democracia, lineamientos macro que confluyen en la Política de Defensa y Seguridad “*Todos por un Nuevo País*”, vigente para el periodo 2015 – 2018, y a su vez en el “*Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad: Guía de planeamiento estratégico 2016-2018*”, documentos que alinean las acciones de las entidades del sector defensa, quienes a nivel individual formulan su plan de acción o Plan Militar.

Adicional a estos elementos del marco normativo, también es importante destacar el compromiso asumido por el sector defensa en las actividades previstas en el Documento CONPES 3805 de 2014 “*Prosperidad para las Fronteras*”, relacionado con la formulación e implementación de una política sectorial de seguridad y defensa fronteriza.

Tal compromiso fue desarrollado bajo la orientación del Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa, quien producto de un trabajo conjunto de las entidades del sector, formularon la *Política para la Seguridad y Defensa Fronteriza*, la cual aprobaron y adoptaron mediante Resolución 10243 del 30 de diciembre de 2013; no obstante, la misma no ha sido implementada.

Con base en el contexto descrito y una vez analizados y revisados los lineamientos y orientaciones de las normas y los Planes Estratégicos de los actores competentes en el macroproceso de vigilancia, se concluye que la política es formulada con una visión y cobertura para el contexto nacional, sin que la condición de zona fronteriza y sus problemáticas puntuales, constituyan criterio para focalizar o priorizar las acciones en ella planteadas.

---

<sup>7</sup> Artículos 9, 80, 216, 217, 218, 226, 227, 289

Aunque resulta característica para el sector la alineación de fuerzas, la clara atribución de roles y responsabilidades, y la prospección en materia de planeación incluso para el largo plazo, la situación fronteriza no representa carácter diferencial alguno, lo cual constituye uno de los aspectos más relevantes en la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas nacionales de frontera, en tanto no hace factible establecer una lógica única de intervención que involucre a todos los actores.

Adicionalmente, aunque las entidades del sector defensa y la Policía Nacional cuentan con diferentes instancias de articulación, no se evidenció un esquema articulado específico para orientar las actuaciones correspondientes al tema fronterizo, que determine un modelo de actuación conjunta y que cuente con un líder específico del proceso.

Aunque en la parte operativa es posible adelantar actuaciones de manera coordinada lo cual permite el intercambio de recursos; la ausencia de la focalización de la política en las zonas de fronteras impacta el componente de planeación en tanto una política general formulada para el territorio nacional, no hace factible identificar el problema específico de las zonas de frontera en mayor nivel de detalle, así como los resultados esperados, la población objetivo, productos, responsabilidades, actividades, metas y objetivos estratégicos.

También es preciso destacar que al momento de realizar el diagnóstico que sustenta la formulación de la política, no contaron con la participación de los actores locales y comunidad que habita en las fronteras, quienes finalmente son quienes deben afrontar las diferentes problemáticas inherentes a la seguridad.

Por otra parte, si bien es cierto existen canales que permiten la comunicación fluida entre las Fuerzas y Policía Nacional y para tal fin disponen de equipos sofisticados que permiten la comunicación incluso hasta las unidades que hacen presencia en las zonas fronterizas; no obstante, no se cuenta con línea directa que permita la comunicación con el mismo nivel de fluidez, cuando esta debe darse con entidades de otros sectores y que tienen competencia en el tema fronterizo.

Sumado a ello, entre los aspectos más destacados en el análisis, se hizo énfasis en la insuficiencia de los recursos provistos para atender las necesidades crecientes, situación que afecta la obtención de los resultados previstos.

De la evaluación también se concluyó que es necesario que el Ministerio de Defensa, de mayor utilidad a los estudios realizados por el Viceministerio de Asuntos Políticos e Internacionales, con el fin de priorizar los aspectos de las fronteras y que se plasme una estrategia, tanto interna como externa, que permita garantizar la protección del territorio y su integridad.

### 3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE DELITOS FRONTERIZOS

En este macroproceso, dada la proclividad y diversidad de delitos que confluyen en la región fronteriza, el análisis tuvo en cuenta algunos que tienen relación con los otros componentes evaluados en la auditoría, entre ellos, los relacionados con la trata de personas, tráfico de migrantes, contrabando, tráfico de armas, narcotráfico y otros delitos conexos.

El análisis permitió identificar un amplio desarrollo normativo tendiente a la atención de la problemática, a la definición de las entidades competentes y sus responsabilidades, y a los mecanismos de coordinación para tal fin.

En lo que corresponde a la trata de personas, por medio de la Ley 985 de 2005 se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas. Esta ley determina las entidades responsables de tal labor, y crea el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, instancia de coordinación de las actuaciones del Estado en tal sentido, reglamentada mediante Decreto 1069 de 2014<sup>8</sup>.

Así mismo, el Decreto 1066 de 2015<sup>9</sup> que en su artículo 2.2.2.2.4 establece la competencia para el desarrollo de las labores de asistencia y protección de víctimas de la trata de personas, las cuales confluyen en la Estrategia Nacional de lucha contra la trata, que evidencia la participación de entidades como el Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, ICBF, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, UAE Migración Colombia, Registraduría, SENA e ICETEX.

En el caso de los delitos relacionados con el contrabando, el marco normativo es contemplado desde el PND 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País” Capítulo VIII “Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz”, y la Ley 1762 de 2015 por la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, y

<sup>8</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005

<sup>9</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior

se crea la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando, reglamentada por Resolución 121 de 2015. El accionar en tal sentido se congrega en el Plan Anticontrabando planteado para el periodo 2015 – 2018.

La Comisión antes mencionada, está conformada por la DIAN, la Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Ministerios de Comercio Industria y Turismo, Relaciones Exteriores, Agricultura, Superintendencias de Puertos y de Industria y Comercio, la Unidad de Información y Análisis Financiero, el INVIMA, la DIMAR, Aeronáutica Civil, el ICA y los Gobernadores de los departamentos fronterizos o sus delegados, cuando afecten temas de competencia regional.

Frente al contrabando, el tráfico de armas y la trata de personas, el Ministerio de Defensa Nacional funciona en el marco normativo descrito en el macroproceso anterior. Frente al delito del narcotráfico se promulgo la “Estrategia de lucha contra el narcotráfico del Sector Defensa”, la cual contempla acciones que se realizan de manera conjunta entre las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y otros actores del gobierno nacional. Adicionalmente, el Plan Estratégico Militar Victoria Plus, contiene lineamientos estratégicos y operacionales para enfrentar los diferentes fenómenos criminales.

El panorama descrito permite evidenciar que la prevención y represión de los delitos en zonas de frontera responde a un esquema en el que las actuaciones se enfocan por tipología de delitos, que estos se asumen en un contexto nacional, y no a una actuación integral y focalizada a los problemas específicos de la frontera.

Los efectos más notorios de tal condición implican que no exista una visión global del asunto, ni un modelo de operación conjunta orientado por una lógica de intervención integral y por un líder visible. Que la labor de planeación responda a un accionar fraccionado con alcance individual para cada entidad competente, y que en el mismo sentido, la labor de seguimiento y monitoreo no cuente con mecanismos integrales para determinar avances y acciones de mejora.

Este macroproceso también se ve afectado por el hecho de que la problemática suele ser dinámica y los delitos evolucionan constantemente, situación que dificulta una clara identificación de la naturaleza y alcance de los mismos, y por ende de las medidas para atacarlos. Su carácter dinámico también implica que los recursos aplicados a tal finalidad resulten insuficientes para contrarrestarlos.

### 3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO FINANCIACIÓN EN ZONAS FRONTERIZAS

El componente de financiamiento, en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley 191 de 1995<sup>10</sup>, se orientó al establecimiento de un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural. Entre otras consideraciones, dicha ley consigna en el párrafo del artículo 11, que el gobierno nacional y la junta directiva del Banco de la República, establecerán líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario.

Así mismo, en el capítulo IV, concerniente al régimen económico, consideró aspectos relacionados con el crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario, y programas de apoyo para el sector industrial y productivo, con énfasis en el mejoramiento y fortalecimiento de las condiciones para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Igualmente, el documento CONPES 3805 de 2014, se aprobó de conformidad con lo señalado en el artículo 15 del PND 2010-2014, que resalta la importancia de la implementación de una política pública de frontera de acuerdo a la caracterización de cada región fronteriza.

Para lograr los 5 objetivos del CONPES 3805, se creó mediante el Decreto 1030 de 2014, un conjunto de instancias de coordinación y articulación, que permitan armonizar las diferentes acciones de las entidades públicas para promover y orientar la integración y el desarrollo fronterizo.

Dentro de los objetivos, se tuvieron en cuenta aspectos relacionados con la financiación de programas de mejoramiento y vivienda de interés social, como también programas enfocados a los microempresarios de la región fronteriza.

En este contexto, referente a los mecanismos de financiamiento para el desarrollo de las poblaciones fronterizas, aún no han sido reglamentados por parte del gobierno nacional, ni se han desarrollado líneas de créditos especiales para actividades de promoción del desarrollo sostenible, que contribuyan directamente en la solución de los problemas económicos y promueva un desarrollo y crecimiento razonable en la región.

Así mismo, el componente de financiamiento para zonas de frontera, no atiende a una lógica de intervención integral, focalizada única y coordinada,

<sup>10</sup> Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.

sino que cada sector, incluso cada entidad, establece mecanismos y criterios, o ejecuta actividades que de alguna forma pretenden contribuir al desarrollo de las zonas fronterizas.

Es así, como en el sector agropecuario, el mecanismo de articulación corresponde al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuyas decisiones son adoptadas a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. No obstante, es de destacar que las líneas de crédito contempladas en el esquema ostentan un carácter transversal para el contexto nacional, sin criterios de focalización o priorización, y por ende el establecimiento de líneas de crédito específicas, en razón a la ubicación en zonas de frontera.

En lo que atañe al sector de industria y comercio, se identificó la suscripción de convenios entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Bancoldex, con el objeto de mitigar los efectos negativos que se han generado a los empresarios colombianos, como consecuencia del problema coyuntural en la frontera con Venezuela y Ecuador. El gobierno Nacional destinó recursos, para que a través de líneas de crédito en condiciones más blandas que las del mercado, incluyendo plazos más largos, periodos de gracia y tasas diferenciales que faciliten el acceso y uso adecuado de los créditos, apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa en zonas de frontera.

En razón a la ausencia de una lógica de intervención integral, las instancias de articulación entre las entidades del estado y los entes territoriales para promover la integración y el desarrollo fronterizo; creadas por el Decreto 1030 de 2014 y el Decreto 2400 de 2015 (*por el cual se modifica el parágrafo 3º del artículo 2º del Decreto 1030 de 2014*), no han sido efectivas; por cuanto no existe una planificación, coordinación, ejecución y monitoreo de los planes, programas y actividades de manera conjunta con las entidades involucradas.

Adicionalmente, no se identifica un líder específico para el macroproceso, una visión y modelo de actuación conjunta, unas directrices y objetivos políticos claros, un escenario de recursos compartidos, ni la implementación de canales de comunicación que lo soporten.

El análisis realizado también permitió evidenciar la concentración de las decisiones inherentes al macroproceso en el nivel central de la administración, y una débil intervención del nivel local.

### 3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO CONCESIÓN DE BENEFICIOS E INCENTIVOS EN ZONAS FRONTERIZAS

En relación con el componente de concesión de beneficios e incentivos, con base en las respuestas de las entidades competentes se identificaron diferentes mecanismos, aunque definidos a nivel sectorial, que pueden catalogarse como tal.

Para el sector industria y comercio, por ejemplo, figuran beneficios tributarios y exenciones a nivel empresarial, mientras que, para el sector agropecuario, el Manual de Operaciones de Finagro<sup>11</sup>, define un beneficio representado en un porcentaje de disminución de tasa de redescuento y tasa comercial para los créditos que se otorguen en zonas de frontera.

Así mismo, se identificó un amplio esquema de regímenes especiales y beneficios tributarios y fiscales orientados a determinados tipos de productos (licores, vehículos, combustibles etc.), usuarios, bienes y servicios o regiones fronterizas como: (Leticia, Maicao, Uribía, retornados, turistas, entre otros). No obstante, igual que en otros macroprocesos analizados, se observó que las decisiones no responden a una lógica de intervención integral, focalizada y coordinada, sino que cada sector, incluso cada entidad, establece mecanismos y criterios, o ejecuta actividades que de alguna forma pretenden crear unas condiciones favorables que atraigan el desarrollo y la dinamización de la economía en las zonas fronterizas.

En razón a la ausencia de una lógica de intervención integral, no existe un líder específico para el macroproceso con una visión de accionar conjunto, no se definen unas directrices y objetivos políticos claros ni un modelo de actuación conjunta. Tampoco resulta factible un escenario de recursos compartidos, ni se han implementado canales de comunicación efectivos entre los actores.

A ello se debe agregar que los sistemas de seguimiento y monitoreo, aplicados en cada sector o entidad, son débiles y desarticulados; los resultados obtenidos a nivel sectorial no son sustento para tomar correctivos y acciones de mejora. Adicionalmente, resulta deficitaria la participación del nivel local en la toma de decisiones, a pesar de que muchas de ellas generan un impacto notorio en las finanzas territoriales.

### 3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRONTERIZO

Los análisis de información y las temáticas discutidas en el grupo focal evidenciaron que, en nuestro país, existe un marco normativo que define en

---

<sup>11</sup>Entidad que realiza la parte operativa de la asignación de recursos de financiación para el sector, de acuerdo con lineamientos del Ministerio de Agricultura y de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

una lógica integral la política ambiental; sin embargo, en este no se identifica un trato diferencial, en razón a un criterio de localización fronteriza, condición que limita la formulación de objetivos políticos orientados a solucionar las problemáticas específicas según las características de cada jurisdicción. En consecuencia, no se identifican procesos de actuación conjunta y mecanismos de seguimiento específico, diferenciados para tal ámbito.

En cuanto a la actuación coordinada, si bien existen instancias de articulación y un modelo de actuación conjunta para la política nacional – Sistema Nacional Ambiental-, en el que se reconoce el liderazgo del Ministerio de Ambiente para el contexto interno y del Ministerio de Relaciones Exteriores cuando las actuaciones involucran actividades conjuntas con otros países, el modelo no considera la especificidad y particularidad de las problemáticas asociadas al componente ambiental en zonas de frontera.

Adicionalmente, es preciso destacar que en la estructura institucional, el carácter autónomo de las Corporaciones Autónomas Regionales y para el Desarrollo Sostenible implica un esquema de generación de recursos dependiente de fuentes de financiación que presentan un carácter dinámico y diferenciado entre regiones, y sujeto a la capacidad de gestión de los niveles directivos, condiciones que en ocasiones, pueden configurar limitantes para la actuación.

Adicional a la ausencia de un marco institucional y un modelo de actuación conjunta diferenciado para la zona de frontera, la problemática, el público objetivo, los resultados, productos, actividades y metas, cronogramas y responsabilidades y provisión de recursos, aplican la misma lógica pues también se formulan para el contexto nacional, sin contemplar diferencias en razón al contexto fronterizo. Tal situación impide conocer el efecto o impacto específico de las actividades, y si estas resultan suficientes para atacar la causa de los problemas que afrontan las zonas de frontera.

Situación similar a la descrita respecto a la ausencia de focalización del contexto fronterizo acontece en el componente de seguimiento y monitoreo, en el que no se plantean indicadores específicos asociados a tal naturaleza. Así mismo, en tanto los resultados no permiten tal diferenciación, no es claramente factible que puedan contribuir a la promoción de mejoras focalizadas en tal contexto.

### **3.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL MACROPROCESO INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA EN LA REGIÓN FRONTERIZA**

La Ley 191 de 1995, estableció que uno de los aspectos fundamentales en que debería concentrarse la actuación del Estado en las zonas fronterizas, correspondía a la construcción y mejoramiento de la infraestructura, como requisito fundamental para su desarrollo; para el cierre de brechas respecto al nivel central; y para dinamizar los procesos de inserción en la economía nacional e internacional.

Adicionalmente, consideró prioritaria la prestación de servicios necesarios para la integración fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, entre ellos, el transporte, las telecomunicaciones(*el Ministerio de la Tecnologías de la Información y las Comunicaciones contó con el objetivo de Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos, su responsabilidad era consolidar la conectividad física y tecnológica que permitiera la articulación de los territorios de frontera, sus mercados y comunidades entre sí, con los polos de desarrollo del país y los países vecinos*), la educación y la salud.

Es necesario precisar que las inversiones y actividades en la materia corresponden a diferentes sectores del Estado, y en algunos casos a diferentes niveles de la administración. Por ejemplo, mientras la construcción de la infraestructura vial primaria y la de telecomunicaciones atañen al Ministerio de Transporte y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones respectivamente, la de la infraestructura educativa y de salud responde a un proceso de descentralización, en el que son las entidades territoriales (Departamentos y Municipios) las principales competentes. Las actuaciones estatales también involucran el proyecto de inversión Plan Fronteras para la Prosperidad, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este contexto, cada sector y cada componente, cuentan con un soporte normativo con principios, objetivos, responsables, competencias y esquemas de operación que no resultan fácilmente comparables, razón por la cual en este macroproceso el análisis del índice de gobernanza no convocó a grupo focal y optó por una calificación emitida por la Contraloría General de la República.

Con base en los referentes descritos se evidenció que el componente de institucionalidad se sustenta en los planteamientos de los Planes Nacionales de Desarrollo, en los lineamientos de la Ley 105 de 1993 en lo relativo a la construcción de infraestructura de transporte, de la Ley 715 de 2001 en materia de salud y educación y de los lineamientos del proyecto de inversión Plan Fronteras para la Prosperidad, sin que las mismas atiendan a un criterio integral, convergente, priorizado y focalizado para la construcción de infraestructura en las zonas de frontera.

La evaluación, tomó entonces como referente articulador, las actividades inherentes al componente de infraestructura contempladas en el documento CONPES 3805 de 2014 y las correspondientes al proyecto de inversión Plan Fronteras para la Prosperidad, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En lo que respecta al componente de coordinación es pertinente traer a colación la

Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, modificada mediante Decreto 1030 de 2014, con el fin de articular y armonizar las acciones de las entidades del Estado en orden a promover y orientar la integración y el desarrollo fronterizo.

No obstante, en el análisis del marco operativo de la comisión se evidencia que es susceptible de mejora, respecto a la frecuencia con que convoca a sus integrantes y el alcance de los aspectos tratados a la luz de las buenas prácticas internacionales, dada la persistencia de las problemáticas asociadas a necesidades básicas insatisfechas en materia de infraestructura y a las dinámicas presentadas en las fronteras como el fenómeno migratorio de Venezolanos al país, la población flotante característica de la zona y el incremento de las conductas delictivas.

El liderazgo de la Comisión está asignado al Ministerio de Relaciones Exteriores, de quien es necesario se reconozca su autoridad para la vinculación y compromiso de todas las entidades que intervienen en el mejoramiento y cierre de brechas en las zonas de frontera

En la planeación del Plan Fronteras y del documento CONPES 3805/2014, el diagnóstico participativo identificó las problemáticas que aquejan las zonas de frontera, donde se destacaron las necesidades básicas insatisfechas y fueron expuestas las brechas de desigualdad de estas zonas frente al resto del país, no obstante, las acciones y actividades planteadas, no fueron suficientes ni contribuyeron en todos los casos a su solución, especialmente en lo relacionado con la infraestructura en salud y educación, servicios que no solo están sujetos a la construcción y mejoramiento de la infraestructura, sino a la cobertura y calidad.

Así las cosas, si bien el Plan Fronteras y el CONPES constituyen un consolidado de proyectos y actividades a cargo de diferentes entidades, los resultados y productos proyectados no son suficientes para solucionar las problemáticas y necesidades, ya que en términos generales, los recursos no son suficientes para atacar sus causas y existen limitantes para la actuación conjunta; por el contrario algunas problemáticas tienden a incrementar y son exacerbadas por los efectos de las dinámicas de otros procesos, como el

incremento en los flujos migratorios, por lo que es preciso fortalecer los recursos financieros, tecnológicos y humanos, así como la articulación y actuación conjunta de entidades que permitan mitigar la problemática identificada en el macroproceso.

El análisis también permitió evidenciar que las condiciones de la infraestructura fronteriza presentan deficiencias y desventajas, no solo al contrastarlas con el contexto nacional, sino también con los países vecinos, condición que limita las posibilidades de interacción social y comercial, aspecto que debe configurar oportunidades de mejora en el marco de una formulación de normatividad conjunta y exclusiva para la zona de Fronteras.

El análisis también permitió evidenciar problemáticas asociadas al cumplimiento de las responsabilidades de las entidades territoriales cuando asumen compromisos de asignación de recursos de contrapartida, condición que implica evaluar la capacidad de tales instancias para atender las obligaciones atribuidas por Ley.

La principal herramienta de monitoreo del documento CONPES es el SisCONPES, sistema administrado por el Departamento Nacional de Planeación que a la luz de las buenas prácticas internacionales, evidencia falencias en la labor de monitoreo y seguimiento de la actuación conjunta, dado que en él, son medidos los resultados del cumplimiento individual de los compromisos pactados por cada órgano interviniente, según el reporte por ellos realizado; aunado a esto, no se define claramente un proceso de comunicación regular para conocer y verificar el progreso de los indicadores, y las decisiones de mejora con base en las evaluaciones, puesto que estas quedan a voluntad de las entidades competentes, mas no contribuyen con: la internalización de lecciones aprendidas, la distinción entre factores endógenos y exógenos para la evaluación del éxito o fracaso de la política, la comunicación programada de los resultados de la evaluación conjunta, con el fin de promover la retroalimentación oportuna para monitorear, evaluar y reportar resultados de los esfuerzos cooperativos.

#### **4 CONCLUSIONES DE LA AUDITORÍA**

Los resultados de la evaluación emitidas en el marco de la auditoría de desempeño, indican que el Índice de Gobernanza de las Políticas Nacionales de Frontera – iGPNFron- se encuentra en un nivel Intermedio desde el punto de vista de la CGR, es decir, que a la luz de las buenas prácticas internacionales, en la consolidación de la política pública hay aspectos susceptibles de correctivos para que la pretensión de mejorar las condiciones y

calidad de vida de la población ubicada en estas regiones se convierta en una realidad.

A pesar de las actividades, programas y/o iniciativas enfocadas al desarrollo sostenible de las zonas de frontera, las cuales han sido implementadas por diferentes entidades del nivel nacional, en desarrollo de los grupos focales se concluyó que para los stakeholders participantes, las estrategias no han sido efectivas y suficientes para generar un impacto positivo en la población, que conlleve a atender y solucionar la problemática existente.

En el componente de institucionalidad, es preciso destacar, que las políticas públicas usualmente responden a un esquema sectorial, con acciones y responsabilidades detalladas a nivel individual para las entidades u órganos intervinientes, pero sin una visión integral que contribuya a establecer procesos decisorios y objetivos estratégicos que apunten al logro de resultados favorables, de alto impacto y sostenibles en el tiempo.

A pesar de las notorias problemáticas que aquejan a las zonas de frontera, en muchos casos las políticas ostentan un carácter nacional y no reconocen la necesidad de priorización o focalización en razón a la condición fronteriza, situación que afecta la posibilidad de implementar medidas con carácter diferencial, que favorezca la reducción de las brechas y el rezago en que han permanecido desde hace mucho tiempo.

Respecto a la coordinación, resultó evidente para la mayoría de los casos, el establecimiento de instancias relativas a comités o comisiones intersectoriales que pretenden articular el trabajo de los actores competentes, no obstante, su reglamentación es de carácter general, usualmente no disponen de un modelo de actuación conjunta, y no se desarrolla a un nivel de detalle suficiente la forma como estos deberían operar.

Tal situación llama la atención, pues prácticamente en todos los casos, tales instancias de articulación desconocen en el componente operativo, las atribuciones de coordinación conferidas a la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Estas comisiones convocan organismos de diferentes sectores, los cuales usualmente presentan dificultades para efectuar acciones que involucren compartir recursos y disponer canales de comunicación conjuntos, dando como resultado, actuaciones fragmentadas.

Las conclusiones presentadas respecto a la institucionalización y coordinación de las políticas, impactan a su vez el componente de planificación en tanto,

políticas formuladas sin criterio de focalización y con un enfoque segregado por sectores, reflejarán así mismo problemáticas, resultados, productos, responsables, actividades, metas e indicadores con una visión fraccionada.

Adicionalmente, resultó común el hecho de que en los macroprocesos analizados los resultados proyectados resultaran distantes, en contraste con las necesidades, en razón a la insuficiencia de los recursos frente a la magnitud de las problemáticas que se pretenden atacar.

En lo que tiene que ver con el seguimiento y monitoreo, si bien estos se encuentran desarrollados e implementados para la actuación individual de las entidades, no se evidenciaron los mecanismos que permitan evaluar la actuación conjunta; de allí que a partir de los resultados de esa evaluación individual, no resulta factible formular acciones de mejora para la labor coordinada y articulada de los intervinientes.

También es preciso destacar que se deben mejorar y fortalecer los indicadores para evaluar los resultados conjuntos. Si la política pública requiere focalización y priorización en los aspectos específicos de las zonas de frontera, así mismo los indicadores deberían estructurarse para evaluar los resultados delimitados a tal contexto.

Aunado a lo anterior, deben fortalecerse los procesos de comunicación en el marco de la actuación articulada, para brindar un conocimiento constante y oportuno de las dificultades, avances y progresos. En el mismo sentido, los resultados obtenidos deben proporcionar el insumo para alimentar sistemas de información con datos consistentes y disponibles, incluso para efectos de control social.

Es preciso destacar que los aspectos alusivos la región fronteriza, implican una visión combinada del entorno interno y externo del país. Tal condición inherente, exige que las decisiones de política tengan en cuenta esa particularidad, pues implican el establecimiento de acciones conjuntas incluso con los países vecinos, asunto que se convierte en elemento decisivo para garantizar la armonía y la seguridad nacional, y para establecer condiciones favorables a su desarrollo económico y social.

El Estado carece de una política pública integrada y exclusiva para la Zona de Fronteras que permita equiparar las condiciones de estas zonas con las de los países vecinos que ostenten mejores niveles de gobernanza, seguridad y desarrollo, y que le permitan reaccionar de manera oportuna ante las dinámicas de las problemáticas e imprevistos tanto a nivel nacional como internacional.

No obstante, en la actualidad el Gobierno Nacional se encuentra formulando proyectos de Ley relacionados con política migratoria y frontera.

En las visitas de campo efectuadas por el Equipo Auditor a las fronteras con Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, los representantes de los gobiernos locales manifestaron las diferentes problemáticas inherentes a la ausencia del Gobierno central y a la falta de una política pública integral que involucre y articule a los actores locales en su formulación, implementación, monitoreo y retroalimentación.

Entre las principales problemáticas señaladas, las cuales constan en las actas de visita del equipo auditor a los Departamentos de Norte de Santander, Nariño y Amazonas entre el 10 y el 14 de septiembre de 2018, y que se describen a continuación para que configuren aspectos a considerar en la formulación de las políticas públicas en zonas de frontera, se destacan:

- La conformación de grupos ilegales y delitos transfronterizos conexos relacionados con el narcotráfico, contrabando, minería ilegal, tráfico de personas.
- Por sus particularidades territoriales, los pueblos indígenas aplican sus normas, existiendo vacíos para la actuación gubernamental.
- Insuficiencia de recursos humanos, materiales y económicos para ejercer el control y vigilancia sobre el territorio fronterizo en materia de seguridad y protección del medio ambiente.
- Desgaste financiero
- Como consecuencia del fenómeno migratorio, las Entidades territoriales se han visto afectadas en materia financiera, económica, social y ambiental, dada la insuficiencia en infraestructura para atender las necesidades básicas y brindar albergue a los migrantes.
- Deficiencia de infraestructura vial y conectividad con los centros urbanos, situación que imposibilita el comercio y desarrollo regional, así como la prestación de servicios básicos domiciliarios, de salud y educación.

## **5 ANEXOS**

Anexo 1. Texto del cuestionario tipo remitido a los actores competentes

Anexo 2. Cuestionario que contiene las calificaciones del IGPNFron Colombia

## ANEXO 1. CUESTIONARIO TIPO

### A. Institucionalización

1. ¿La actuación gubernamental conjunta está formalmente definida en la norma?

Comentarios: En este ítem se pregunta sobre la norma que dispone sobre la actuación conjunta, independientemente de las atribuciones de cada órgano, es decir, si hay una norma (Ley, Decreto, Resolución, Instrucción Normativa, Mandato, etc.) que discipline la actuación integrada de los entes involucrados (el mecanismo institucional definido), independientemente de otras normas que prevean la actuación individual de dichos entes.

2. ¿Los roles y las responsabilidades de las partes interesadas están claramente definidos?

Comentarios: Esta cuestión tiene como objetivo verificar si establecieron formalmente los deberes y atribuciones, con los diferentes niveles de responsabilidades de los actores involucrados en el macroproceso.

3. ¿Los procesos decisorios de la actuación conjunta están definidos?

Comentarios: En este tema se quiere saber si está definida una forma para tomar las decisiones relativas a la conducción de la actuación gubernamental. Si se dispone de un proceso de toma de decisiones que debe seguirse en cuanto al macroproceso que se realiza en forma coordinada.

4. ¿Las directrices y los objetivos políticos de la actuación gubernamental están definidos?

Comentarios: Se espera que, en este macroproceso, en el contexto de una política nacional de frontera, hayan sido evidenciados los objetivos de la acción pública para solucionar o minimizar la fuente o la causa de un determinado problema o conjunto de problemas. En ese contexto, que también se hayan establecido las directrices para el logro de los objetivos definidos. Se utilizó el término “políticos” para dejar clara la diferencia en cuanto a los objetivos estratégicos, que están más relacionados con el componente de planeación.

5. ¿Están previstas formas de monitoreo de la actuación conjunta?

Comentarios: En esta cuestión se busca saber si están previstas actividades continuas e integradas de monitoreo y evaluación con el fin de medir continuamente, comparar el resultado obtenido y el previsto, así como para

tomar decisiones sobre medidas correctivas que reduzcan las fallas y aumenten la eficiencia.

## **B. Coordinación:**

1. ¿Hay instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados?

Comentarios: En este tema se deduce sobre la existencia institucionalizada de foros específicos para la articulación de los actores involucrados en la búsqueda de soluciones conjuntas para lograr los objetivos establecidos. Esas instancias pueden establecer reglas de incentivo y los límites – contraprestaciones, prohibiciones, restricciones o inclusive sanciones– que son necesarios para que los actores cooperen plenamente.

2. ¿Hay un modelo de actuación conjunta?

Comentarios: En este ítem, el modelo de actuación conjunta son los mecanismos institucionales de implementación. Significa indicar de qué modo las organizaciones involucradas actúan conjuntamente en las etapas de planeación, ejecución y evaluación de la política en el macroproceso, incluyendo las reglas que definen el orden de precedencia para la realización de actividades y formas de interdependencia entre los actores. Los mecanismos institucionales de implementación son la combinación de reglas, sistemas y procesos con los que cuenta la política para garantizar los insumos necesarios y propiciar la interacción coordinada de los actores involucrados.

3. ¿Hay una designación del líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo?

Comentarios: En este tema, se verifica si fue definido el líder que coordinará los mecanismos institucionales formados para la implementación de las acciones gubernamentales, independientemente de los criterios utilizados para la elegibilidad.

4. ¿Hay división de recursos (financieros, humanos, materiales, sistemas, infraestructura, etc.) entre los actores involucrados?

Comentarios: Si hay mecanismo institucional definido, entonces se infiere que para la actuación de forma coordinada es deseable que sean compartidos los recursos financieros, humanos, materiales, equipos y sistemas de información para suplir las carencias entre los actores y optimizar los resultados que se obtendrán de forma integrada.

5. ¿Hay canales de comunicación dirigidos a la actuación conjunta?

Comentarios: Se espera que existan canales de comunicación entre los involucrados con el fin de dinamizar el flujo de informaciones, el apoyo a los líderes, el escalonamiento de los riesgos y problemas, el reporte de indicadores y la toma de decisiones.

### **C. Planeación**

1. ¿Los problemas que se van a tratar en el macroproceso se identificaron de manera precisa?

Comentarios: En esta cuestión se verifica si se identificó de forma clara y objetiva el problema o el conjunto de problemas que se pretende abordar con la intervención definida mediante el macroproceso.

2. ¿El público objetivo de este macroproceso fue delimitado con precisión?

Comentarios: En esta cuestión se busca identificar si el público objetivo fue delimitado, es decir, si se indica a quién se deben encaminar la política en el macroproceso involucrado para que los efectos del problema diagnosticado tengan una acción más directa e inmediata.

3. ¿Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta son suficientes para atacar las causas de los problemas de este macroproceso?

Comentarios: Los resultados (outcomes) de una política son los cambios observados en el transcurso de plazo definido como consecuencia de la intervención realizada. Los resultados deben ser observables y medibles, por tratarse de los efectos directos de la intervención sobre los beneficiarios. Los resultados esperados, así como las metas previstas en el diseño de la política, deben considerarse como referencias iniciales, las cuales deben ser ajustadas tanto durante el proceso de implementación de la acción pública como después de éste, afectando los instrumentos disponibles utilizados. La definición de los resultados preliminares es esencial para la evaluación de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la política.

4. ¿Los productos que se generan en este macroproceso están claramente definidos para lograr los resultados proyectados?

Comentarios: Se denominan productos (outputs) a los resultados directos y cuantificables de las actividades de la política, entregados inmediatamente por la realización de sus actividades. Se trata, por ejemplo, del número de beneficiarios servidos, del número de horas de duración de una intervención, del número de empleados capacitados, de los beneficios entregados, entre otros. Por norma, cada actividad debe contribuir al menos para un producto. De este modo, con este ítem se busca verificar si los gestores entienden que

existe coherencia entre los productos diseñados y los resultados proyectados por el macroproceso.

5. ¿Hay actividades claramente definidas en este macroproceso para generar los productos necesarios?

Comentarios: Las actividades son las acciones y los servicios realizados en el ámbito de la política. Estas actividades pueden y deben ser diseñadas en forma de procesos, es decir, actividades encadenadas por un paso a paso. Para cada actividad deben proporcionarse los insumos necesarios para su consecución. Ejemplos: capacitación de funcionarios, tareas de gestión, provisión de instalaciones, etc.

6. ¿Están previstas fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta en este macroproceso?

Comentarios: Se entiende por fuentes de recursos a los mecanismos para permitir la acción gubernamental, tales como programas, fondos, planes y formas de financiamiento.

7. ¿Los objetivos estratégicos de la actuación gubernamental individual y conjunta están definidos?

Comentarios: En esta cuestión se buscan los objetivos estratégicos definidos en el plan estratégico general formulado en conjunto por los órganos que conforman el mecanismo institucional establecido para actuar en el macroproceso, así como los respectivos objetivos estratégicos de cada uno de los actores involucrados que concurren a la ejecución del plan estratégico general del macroproceso.

8. ¿Los indicadores de desempeño de la actuación gubernamental individual y conjunta están definidos?

Comentarios: Los indicadores de desempeño son datos que posibilitan desde el seguimiento del progreso hasta la medición del cumplimiento de los objetivos de una política. En esta cuestión también se buscan los indicadores relacionados con los objetivos estratégicos definidos en el plan estratégico general formulado en conjunto por los órganos que conforman el mecanismo institucional establecido para actuar en el macroproceso, así como los respectivos indicadores relacionados con los objetivos estratégicos de cada uno de los actores involucrados que concurren a la ejecución del plan estratégico general del macroproceso.

9. ¿Las metas de la actuación gubernamental individual y conjunta están definidas?

Comentarios: Se espera que sean establecidas metas de entregas de productos o beneficios en un horizonte temporal, con miras al alcance de los objetivos pretendidos.

En esta cuestión se busca alcanzar las metas definidas en el plan estratégico general formulado en conjunto por los órganos que conforman el mecanismo institucional establecido para actuar en el macroproceso, así como las respectivas metas de cada uno de los actores involucrados que concurren a la ejecución del plan estratégico general del macroproceso.

10. ¿Hay cronogramas que detallan los marcos y los plazos para la ejecución de las etapas de actuación gubernamental individual y conjunta en este macroproceso?

Comentarios: Esta cuestión se ocupa de la planificación operativa, tanto individual como conjunta, que presente el detalle de las etapas que se recorrerán en el horizonte de tiempo definido.

11. ¿Hay una definición precisa de las responsabilidades desglosadas por productos y acciones previstas para este macroproceso?

Comentarios: También en cuanto al plan operativo, se busca reunir información que demuestre el conjunto articulado de tareas, con las especificaciones de los productos y división de responsabilidades dentro del contexto del macroproceso.

12. ¿La elaboración de los planes contó con la participación de las partes interesadas en la actuación gubernamental conjunta en este macroproceso?

Comentarios: La confianza y el soporte significan el apoyo para lograr el objetivo pretendido y se deben construir con todas las partes interesadas que puedan de alguna manera afectar el impacto de la política. De este modo, se busca, en este ítem, verificar el nivel de participación de las posibles partes interesadas (stakeholders) en el proceso de planificación del macroproceso.

#### **D. Monitoreo**

1. ¿Hay procesos de trabajo definidos para monitorear y evaluar la actuación gubernamental?

Comentarios: En esta cuestión se tiene como objetivo verificar si se cuenta con la definición de un conjunto estructurado de actividades secuenciales con la finalidad de monitorear y evaluar la actuación gubernamental en el Macroproceso. Por monitoreo se entiende el examen continuo de los procesos,

productos, resultados e impactos de las acciones realizadas. La evaluación implica analizar la política y atribuirle valor y medición de la política, en el sentido de mejorar sus procesos de toma de decisión y ajustar las líneas de intervención.

2. ¿Hay utilización de indicadores en el monitoreo y la evaluación de la actuación gubernamental individual y conjunta?

Comentarios: A partir de los indicadores de desempeño definidos en la planeación estratégica, se busca verificar la efectiva utilización de esos instrumentos en el proceso de seguimiento y medición de los resultados periódicos de la política en el Macroproceso correspondiente, tanto aquellos de carácter general que miden los avances obtenidos por el trabajo conjunto, como aquellos individuales que concurren al alcance de los objetivos comunes.

3. ¿Hay una comunicación regular sobre el progreso de los indicadores con las principales partes interesadas?

Comentarios: Si hay un trabajo coordinado, se espera que existan medios de comunicación, en ámbito interno, con periodicidades definidas, con el fin de mantenerla información actualizada entre las partes interesadas para garantizar la consecución de los objetivos, efectuándose oportunamente los ajustes necesarios.

4. ¿Los resultados del monitoreo se proporcionan en forma de datos abiertos?

Comentarios: Los beneficiarios directos y la sociedad en general deben tener acceso a los resultados alcanzados, a través de interfaces transparentes, tanto en canales oficiales (diario oficial, sitios web de ministerios, eventos de divulgación) como a través de los medios de comunicación, incluso para poner en práctica el control social.

5. ¿Los resultados de las evaluaciones se utilizan para promover mejoras en las acciones gubernamentales?

Comentarios: No basta solo con tener los resultados positivos para presentar el progreso de las acciones gubernamentales, sino también demostrar de manera efectiva la utilización de esos resultados para que sirvan de base para promover el perfeccionamiento de la intervención, dentro del ciclo racional de la política aplicada en cada Macroproceso considerado.

