

**Módulo I:
Gestión de fronteras**

Módulo I

GESTIÓN DE FRONTERAS



GESTIÓN FRONTERIZA INTEGRAL EN LA SUBREGIÓN ANDINA

Módulo de capacitación para una gestión fronteriza integral que garantice los derechos humanos de las personas en movilidad y combata la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes



OIM Organización Internacional para las Migraciones

Módulo I: Gestión de fronteras
Gestión fronteriza integral en la subregión andina

© Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Calle Miguel Seminario 320, Piso 14, Lima 27 - Perú
Teléfono: (511) 221 7209
Fax: (511) 440 9106
www.oimperu.org

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-04019
ISBN:

Primera edición
1000 ejemplares
Lima, marzo de 2012

Impreso en WR Impresores
Jr. José Gálvez No. 1670 – Lince

Redacción: Gabriela Neira Hidalgo
Coordinación: Dolores Cortés (OIM) y Luis Enrique Aguilar (Comisión Andina de Juristas)
Edición: Luis Naters
Diseño y diagramación: Gisella Scheuch

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Crimen (ACCBP, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Canadá.

CONTENIDO

GESTIÓN DE FRONTERAS	9
INTRODUCCIÓN GENERAL	9
EL MÓDULO «GESTIÓN DE FRONTERAS»	11
¿CÓMO UTILIZAR ESTE MÓDULO?	12

UNIDAD I

GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS Y ELEMENTOS

1.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR «GESTIÓN PÚBLICA»?	15
1.2. ¿CUÁL ES EL «OBJETO» DE LA GESTIÓN PÚBLICA?	16
1.3. EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, ¿QUÉ CAMBIOS IMPORTANTES HA TENIDO LA ADMINISTRACIÓN O GESTIÓN PÚBLICA?	18
1.4. ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS O CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA?	19
1.5. EN EL MARCO DE LA NGP, ¿QUÉ SIGNIFICA UNA GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A RESULTADOS U OBJETIVOS?	22
1.6. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS DE UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD?	22
1.7. ¿LA DESCENTRALIZACIÓN ES UN FACTOR IMPORTANTE PARA LA VIABILIDAD DE UNA GESTIÓN PÚBLICA?	23
1.8. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS GENERALMENTE RECONOCIDOS COMO ORIENTADORES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN?	25
1.9. ¿EN QUÉ CONSISTE UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL SECTOR PÚBLICO?	27
1.10. ¿CÓMO ESTÁ RELACIONADA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CON EL TERRITORIO?	30
1.11. ¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL?	31

UNIDAD 2

GESTIÓN PÚBLICA DE FRONTERAS: ASPECTOS PARTICULARES DE LAS FRONTERAS COMO ELEMENTOS DIFERENCIADORES PARA LA GESTIÓN ESPECIALIZADA

2.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR «FRONTERA»?	35
2.2. ¿QUÉ SON LAS «FRONTERAS VIVAS»?	37

2.3.	¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE FRONTERA Y MOVILIDAD HUMANA?	37
2.4.	¿QUÉ CARACTERÍSTICAS TIENEN LOS CONTEXTOS SOCIOECONÓMICOS DE LAS FRONTERAS?	40
2.5.	¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS QUE EXIGEN UN CAMBIO EN LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS?	44
2.6.	¿QUÉ IMPLICA UNA GESTIÓN FRONTERIZA INTEGRAL?	47
2.7.	¿CUÁL ES EL APOORTE DE LA VISIÓN DEL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN PARA LA GESTIÓN DE FRONTERA?.....	49
2.8.	¿QUÉ SON LAS «ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA» (ZIF)?.....	50
2.9.	¿CUÁLES SON LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA?	52
2.10.	¿CUÁLES SON LOS AVANCES EN LAS RELACIONES BILATERALES PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE FRONTERAS?.....	58

UNIDAD 3

HERRAMIENTAS ÚTILES PARA LA GESTIÓN FRONTERIZA INTEGRAL.....

	65	
A.	GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN	65
3.1.	¿CUÁL ES EL PLANTEAMIENTO DE LA GOBERNANZA MODERNA PARA UNA MEJORA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS FRONTERAS?.....	65
3.2.	¿EN QUÉ CONSISTE UN SISTEMA ARTICULADO DE REDES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA Y CÓMO LO PODEMOS APLICAR A LA GESTIÓN INTEGRAL DE FRONTERAS?	68
3.3.	¿CÓMO ES UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LAS FRONTERAS?	70
B.	COOPERACIÓN ENTRE ESTADOS.....	71
3.4.	¿QUÉ ES LA «COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA»?	71
3.5.	¿CUÁL ES EL PROCESO PARA DESARROLLAR UNA PRÁCTICA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA?.....	71
3.6.	¿CUÁL ES LA EXPERIENCIA DE LA REGIÓN ANDINA EN MATERIA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA?.....	72
3.7.	¿EN QUÉ SE DIFERENCIA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DEL DESARROLLO FRONTERIZO Y DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA?.....	73
3.8.	¿CÓMO DEBE SER APLICADO EL ELEMENTO DE SEGURIDAD DESDE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA?.....	74
3.9.	¿CÓMO APORTARÍAN LOS SISTEMAS DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA OPTIMIZACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE FRONTERAS?	76
BIBLIOGRAFÍA.....	79	

GESTIÓN DE FRONTERAS

Logro general del módulo

Al final del módulo las personas usuarias **CUESTIONAN** la visión tradicional de la gestión pública, **CONOCEN** nuevos conceptos vinculados con la gestión integral de las fronteras e **INTEGRAN** nuevas herramientas de utilidad para sus labores.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Las fronteras andinas se caracterizan por la alta movilidad humana. Ya sea por turismo, trabajo, comercio, o por vínculos familiares o culturales, las personas cruzan límites y jurisdicciones estatales. Esta movilidad se realiza a través de fronteras territoriales, fluviales y lacustres entre múltiples unidades territoriales.

Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), creadas para integrar las fronteras de los Estados miembros de la Comunidad Andina (CAN), involucran 809 unidades administrativas territoriales y, en ellas, se encuentra el 10% de la población de los países miembros de la CAN.

Los estrechos lazos históricos y culturales, y las diferentes dinámicas sociales y comerciales de las poblaciones fronterizas en la región andina son factores que influyen de manera particular en los procesos de movilidad humana en las fronteras andinas. Estos espacios geográficos requieren de la presencia de los Estados para convertirse en focos de desarrollo e integración, pues, de lo contrario, se constituirían en contextos propicios para la criminalidad organizada transnacional.

Los países andinos, pese a las limitaciones de recursos humanos o de capital, están desarrollando una serie de iniciativas con el objetivo de convertir sus fronteras en lugares adecuados y seguros para la vida de su población y los procesos de movilidad humana. Sin embargo, estos esfuerzos aún son insuficientes; por ello, se necesita que continúen siendo promovidos de manera conjunta y coordinada.

En el caso del Perú, su línea de frontera con los otros países andinos se extiende 4.082 km e involucra 18 unidades territoriales.¹ En territorio peruano ubicado en zonas de fronteras, habitan 10'392.774 personas. Si bien estas zonas son potenciales núcleos de desarrollo e integración, el porcentaje de población en situación de pobreza es alto en varios distritos fronterizos: el 80% en la frontera con Ecuador, el 70% en la frontera con Colombia y el 60% en la frontera con Bolivia. Según datos de la Dirección de Migraciones y Naturalización (DIGEMÍN) del Gobierno peruano, durante el 2008, se registraron 1'192.160 entradas y salidas de personas por puestos fronterizos ubicados en estas fronteras. Tan solo en el Puesto de Control Fronterizo de Desaguadero, en la frontera con Bolivia, se registraron 532.885 entradas y salidas.

La Organización Internacional para la Migraciones (OIM) ha implementado el proyecto «Mejora de la gestión de frontera a través del fortalecimiento de las capacidades de los oficiales encargados de la implementación de la ley en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú con el fin de combatir la trata de personas, el tráfico de migrantes y las amenazas a la seguridad transnacional», con el financiamiento del «Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Crimen» del Gobierno de Canadá (ACCBP, por sus siglas en inglés).

Este proyecto, además de desarrollar actividades de investigación e incidencia pública, ha buscado desarrollar un proceso pedagógico. Dicho proceso se ha cristalizado en la realización de tres talleres en zonas de frontera y en la elaboración de seis módulos de capacitación en temas vinculados con la protección de las personas en movilidad. Estos módulos, elaborados en alianza estratégica con la Comisión Andina de Juristas,

¹ El término «unidad territorial» hace referencia a un área geográfica que cuenta con una autoridad administrativa establecida y con competencia jurídica predeterminada. En ese sentido, hace referencia a distritos, municipios o parroquias, pero también a provincias, departamentos o regiones, según la denominación de cada Estado. Perú (Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Puno). Ecuador (El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Patata, Orellana y Sumbios). Colombia (Amazonas y Putumayo). Bolivia (Pando y La Paz).

son el resultado de un doble proceso: una planificación pedagógica, que implicó más de noventa entrevistas para determinar necesidades educativas, y la articulación de los resultados de esa planificación con los aportes brindados por las personas que participaron en los talleres realizados en las fronteras Ecuador-Perú, Bolivia-Perú y Colombia-Perú, entre noviembre y diciembre de 2010.

A nivel pedagógico, los módulos han sido conceptualizados para ayudar a quienes los empleen en el aprendizaje de los principales conceptos vinculados con la gestión de fronteras, la movilidad humana y la persecución de delitos transnacionales. De este modo, se desea que estos documentos sean una herramienta de trabajo y fortalecimiento de capacidades que contribuya al desarrollo y aplicación de nuevas y mejores estrategias de gestión fronteriza con el fin de asegurar el combate contra la criminalidad, sin afectar la libre circulación de personas.

EL MÓDULO «GESTIÓN DE FRONTERAS»

Este módulo, denominado «Gestión de fronteras», asume el reto de brindar nociones y componentes básicos de la gestión de fronteras, orientado a las y los lectores hacia nuevas dimensiones de la frontera y su gestión pública.

La primera unidad presenta una descripción de la gestión pública, y sus principales conceptos y elementos. En ese sentido, ahí se encontrará el concepto de gestión pública, sus dos modelos y el tránsito hacia la nueva gestión pública, así como diferentes aspectos de la planificación estratégica, especialmente en el ámbito del territorio.

La segunda unidad está destinada a fortalecer la construcción de una gestión de fronteras en la que se ha superado la perspectiva de «linealidad» del concepto. Para tal fin, se diferencia entre límite territorial y frontera; también se identifican las diferentes formas de zonas de frontera (franja, área o región fronteriza); finalmente, se presenta información para distinguir las características de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), y los avances de los Estados andinos en sus relaciones bilaterales para la gestión integral de estas fronteras.

Por último, la tercera unidad presenta algunas herramientas para una gestión fronteriza integral y eficaz, a partir de la gobernanza moderna y los derechos humanos.

¿CÓMO UTILIZAR ESTE MÓDULO?

Los módulos han sido estructurados y diseñados para facilitar el aprendizaje de los elementos centrales de los temas planteados. Si bien cada módulo es autónomo —por lo tanto, es posible revisarlos en el orden que se desee—, se ha cuidado la articulación de los contenidos entre ellos. En ese sentido, se recomienda seguir el orden numérico establecido.

Cada módulo de capacitación está dividido en tres unidades y cubre un ámbito del conocimiento específico: conceptual («¿qué?»), diferencial («¿cuál?» o «¿quién?») y aplicativo («¿cómo?»). Así, se establece un logro específico que el usuario debería obtener al finalizar su revisión.

La estructura general de cada módulo se presenta a continuación:

MÓDULO		
INTRODUCCIÓN		
LOGRO GENERAL		
PALABRAS CLAVES		
UNIDAD 1 UNIDAD CONCEPTUAL	UNIDAD 2 UNIDAD DIFERENCIAL	UNIDAD 3 UNIDAD APLICATIVA
Logro específico 1	Logro específico 2	Logro específico 3
Desarrollo del tema	Desarrollo del tema	Desarrollo del tema
Cuestionario, casos prácticos y/o ejercicios de aplicación		

Asimismo, dependiendo de las necesidades de cada una de las unidades, se procurará desarrollar las siguientes secciones:

- **Índice**

Presenta mediante un esquema lógico una serie de términos para representar los conceptos que se podrán encontrar en todo el módulo.

- **Introducción**

Explica la finalidad y la utilidad de los contenidos temáticos del módulo.

- **Logro general**

Enuncia las habilidades, conocimientos y actitudes que se espera lograr en el transcurso del desarrollo de todo el módulo.

- **Logros específicos**

Enuncia las habilidades, conocimientos y actitudes que se espera lograr en el transcurso del desarrollo de una unidad específica.

- **Desarrollo del tema**

Cada unidad se inicia con una motivación sobre el tema y una reflexión. Luego de ello, hay un desarrollo teórico de los contenidos. Es importante indicar que cada punto se desarrollará mediante la metodología de preguntas y respuestas amigables para quienes empleen los módulos.

- **Casos prácticos y ejercicios de aplicación**

Cada unidad contará con un cuestionario, una dinámica de trabajo en grupo y/o con el planteamiento de un caso práctico que facilite a quienes utilicen los módulos tener una referencia sobre su desempeño, verificar la adquisición de nuevos conocimientos y replicar lo aprendido.

Del mismo modo, de acuerdo con los temas tratados en cada unidad, se desarrollarán las siguientes secciones, identificadas por un símbolo:

	<p>Conceptos básicos</p> <p>En esta sección, se presenta la definición de términos relevantes para una mejor comprensión del tema que se está desarrollando o de términos que podrían causar alguna dificultad.</p>
	<p>Para reflexionar</p> <p>En esta sección, se presentan elementos controversiales que desatan debates relevantes y que deben tenerse en cuenta en relación con los temas desarrollados.</p>
	<p>Mensajes claves</p> <p>En esta sección, se resaltan los aspectos o ideas fuerza que conducen la reflexión de cada parte.</p>



Ejemplos prácticos

En esta sección, se presentan consejos y ejemplos prácticos factibles de ser implementados. Asimismo, se describen ejemplos sobre experiencias y buenas prácticas aplicadas en la materia.



Caja de herramientas

En esta sección, se hace un listado de diferentes fuentes (libros, artículos, manuales, leyes, jurisprudencia, etcétera) que resulten pertinentes para complementar o profundizar los conocimientos adquiridos.

Debe tenerse en cuenta que estos módulos, al ser introductorios, no pueden evaluar cada aspecto de los temas planteados. Por ello, se recomienda que las personas complementen su aprendizaje con información adicional según sus necesidades.

UNIDAD I

GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS Y ELEMENTOS

Logro específico de la unidad

Al final de la unidad, las personas usuarias del módulo **FIJAN** conceptos básicos de la gestión pública e **IDENTIFICAN** la nueva visión de una gestión pública moderna.

I.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR «GESTIÓN PÚBLICA»?

La gestión pública hace referencia a toda actividad del Estado dirigida a lograr objetivos o intereses sociales. Incluye toda actividad estatal de dirección y ejecución de las decisiones políticas a través de una estructura institucional organizada bajo un sistema jurídico normativo preestablecido y dotado tanto de recursos humanos como financieros.

La definición de «gestión»



La definición de «gestión» abarca los términos de ‘administrar’, ‘dirigir’, ‘gerenciar’. La gestión implica el trabajo organizado con la finalidad común de alcanzar objetivos planteados a corto, mediano y/o largo plazo mediante el uso de determinados recursos financieros.

Este concepto aparece especialmente en las Ciencias Administrativas aplicadas al sector empresarial o privado. Su característica principal es que tiene la finalidad de mejorar el rendimiento de las organizaciones sobre la base de criterios de economía, eficiencia y eficacia. En la década de 1970, se inició un proceso de debate y desarrollo conceptual y práctico que

- ▶ planteaba la aplicación de las herramientas de la administración empresarial a las actividades del Estado. A partir de ese momento, se empezó a hablar de «*public management*» o «gestión pública».

1.2. ¿CUÁL ES EL «OBJETO» DE LA GESTIÓN PÚBLICA?

La gestión pública ha sido pensada para administrar políticas públicas. Una «política pública» es un conjunto de acciones y decisiones (normas, estrategias, planes, programas, etcétera), intencionales y coherentes, adoptadas por diferentes actores públicos con la finalidad de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como público. En palabras de Subirats:

Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (2008: 36).

Para contar con una política pública es necesario combinar cuatro *dimensiones* interdependientes. Estas son las siguientes:

- *Agendación*: consiste en evaluar la incorporación de un problema social en la agenda de decisión gubernamental con el fin de iniciar los procesos de las políticas públicas destinadas a resolverlo. Cuando esto se logra, podemos hablar de un «problema público».
- *Programación*: implica el análisis del momento específico de la decisión que fija las bases jurídicas, y que establece los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operativas de la acción pública (Subirats et al. 2008: 149).
- *Implementación*: incluye un conjunto de procesos que buscan la realización concreta de los objetivos planteados, bajo las competencias, procedimientos y recursos programados.
- *Evaluación*: valora los resultados y efectos de la intervención pública en términos de cambios de conducta de los grupos objetivo, y del grado de resolución del problema social identificado.

En cada dimensión —que algunos prefieren denominar «etapas», aunque se reconoce que no componen un proceso lineal—, están presentes *tres elementos claves* que interactúan entre sí: los actores, los recursos y las reglas que se articulan.

- *Los actores*: son los individuos o grupos sociales implicados en el problema colectivo que la política pública busca resolver. Es posible identificar distintos tipos de actores en función de su carácter público o no público.
- *Los recursos*: los actores utilizan distintos recursos para influir en el contenido y en el proceso de una política pública con el fin de conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses en las diferentes etapas. Por ello, es preciso conocer la dotación, la producción, la gestión, la explotación, la combinación e, incluso, el intercambio de recursos entre los diferentes actores (Subirats et al. 2008: 69).
- *Las reglas institucionales*: son el conjunto de normas o prácticas que tienen influencia en las relaciones entre los actores en cada dimensión de una política pública. Estas reglas pueden ser formales e informales, así como también puede distinguirse entre reglas generales (aplicables a todas las políticas públicas) y específicas (propias de una política pública). Muchas veces, las propias reglas son el resultado (parcial) de una negociación sobre la propia formulación de la política en la que intervienen los actores involucrados (Subirats et al. 2008: 29).

Elementos claves del modelo de análisis de políticas públicas

Actores	Recursos	Reglas institucionales
1) Las autoridades político-administrativas	1) El derecho (recursos jurídicos)	1) Generales: aplicables a todas las políticas públicas
2) Los grupos objetivo y	2) El personal (recursos humanos)	
3) Los beneficiarios	3) El dinero (recursos económicos)	2) Específicas: propias a una política pública
	4) La información (los recursos cognitivos)	
	5) El tiempo (recursos cronológicos)	
	6) El consenso (recursos de confianza)	
	7) La organización	
	8) El apoyo político	
	9) La infraestructura	

**Como objeto de gestión pública,
las políticas públicas son importantes porque:**



- ✓ plantean los objetivos y resultados que se perseguirán con la gestión,
- ✓ reconocen un conjunto de actores que intervienen y que deberán tener su espacio en el proceso de gestión, y
- ✓ establecen las reglas para la gestión: cómo gestionar y qué gestionar.

I.3. EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, ¿QUÉ CAMBIOS IMPORTANTES HA TENIDO LA ADMINISTRACIÓN O GESTIÓN PÚBLICA?

Los últimos sesenta años, la administración del Estado ha sufrido grandes cambios a nivel teórico y práctico a partir de dos paradigmas o modelos conceptuales que la han transformado. El primero es el *modelo burocrático* o *jerárquico*; el segundo, el *modelo post-burocrático*, también conocido como «nueva gestión pública». Ambos constituyen dos iniciativas de transformación de la administración pública para solucionar problemas concretos. El primero enfrenta la interferencia política, la corrupción y la falta de profesionalismo en quienes prestan los servicios públicos. El segundo busca superar la lentitud administrativa, la ineficacia en la prestación de los servicios públicos, los altos costos y el gran tamaño de la administración jerarquizada.

El *modelo burocrático* buscó superar las características de los sistemas estatales de administración existentes hasta los años 50. Estos presentaban una relación de subordinación de los funcionarios públicos con sus autoridades, quienes era obedecidos porque así lo determinaba la costumbre (por ejemplo, en las sociedades patriarcales, feudales y monarquías), o por la influencia o liderazgo personal (sistemas carismáticos, propios de dictaduras o regímenes políticos clientelares). El modelo burocrático plantea la necesidad de construir una administración pública que tome decisiones *racionales*, lo que, según su principal impulsor, Max Webber, se logra a través de una obediencia estricta de la ley. Plantea una administración pública especializada, en la que las funciones se distribuyen y la autoridad recibe un mandato legal que le permite ordenar, coordinar y delegar funciones. En este modelo, el funcionario público integra la administración por sus méritos y sus condiciones laborales son definidas de

acuerdo con sus logros y años de trabajo. Asimismo, los presupuestos son exactos y estrictos.

El *modelo post-burocrático*, también denominado «nueva gestión pública», se caracteriza por proponer una visión más ágil de la administración, orientada a objetivos o resultados concretos que son alcanzados a través de una estructura y de procedimientos dinámicos que se articulan e integran. La persona gestora pública —persona funcionaria pública— cumple con sus obligaciones proactivamente tomando decisiones creativas e innovadoras orientadas a la obtención de los resultados planteados. Este modelo se preocupa por escuchar a la ciudadanía —cliente de los servicios públicos—, e impulsa la privatización de las actividades estatales y la toma de decisiones con reglas jerárquicas reducidas.

1.4. ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS O CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA?

De los dos modelos señalados, el que actualmente está fortaleciendo y transformando con mejores resultados la administración pública es el denominado «nueva gestión pública» (NGP). La NGP planteó una gestión más estratégica, con organizaciones y estructuras más proactivas bajo la lógica de los estilos de gestión privada, enfocada en alcanzar los logros mediante la optimización del uso de los recursos.

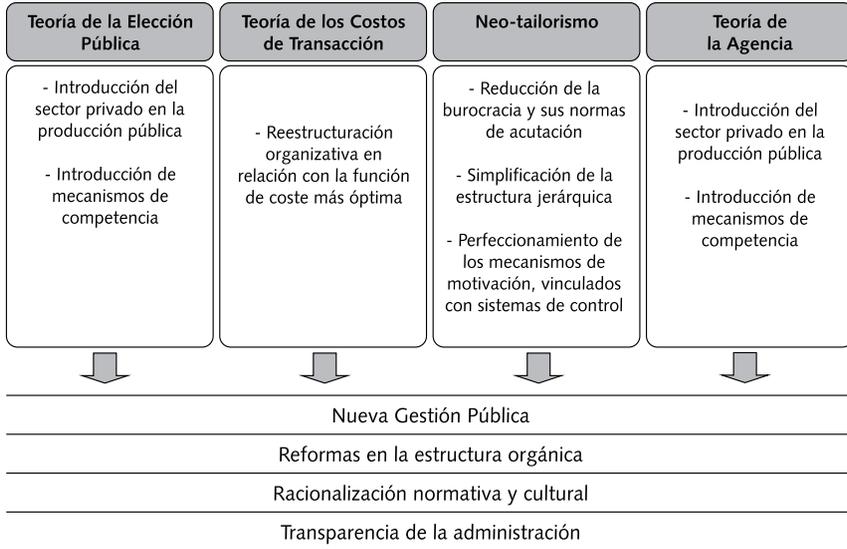
Este modelo ha generado gran expectativa y sirve de referencia a diversas instituciones como al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Mundial (BM) y, en particular, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En palabras de Fernández:

[estas instituciones] han puesto de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una transformación intensa de la Administración Pública, mediante la revisión de sus fines y formas de funcionamiento y la creación de nuevas estructuras organizativas y funcionales que permitan cambiar las políticas y costumbres para adecuarse a los cambios rápidos que se están produciendo en la sociedad (2008: 79).

Es preciso señalar que la NGP es el resultado de cuatro tendencias teóricas dentro de las Ciencias de la Administración: la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costos de Transacción, el Neo-tailorismo y, finalmente, la Teoría de la Agencia.² La combinación de estos cuatro paradigmas (o sistemas de ideas o conceptos) determina los tres elementos

centrales de la NGP: *las reformas en las estructuras orgánicas del Estado* (privatización, desconcentración y descentralización de las decisiones), *la racionalidad normativa y cultural* (mayor margen de actuación para el funcionario, menor peso de la ley), y *la transparencia de la administración* (rendición de cuentas, manejo transparente del presupuesto, etcétera).

Teorías que influyen en el desarrollo de la NGP



Fuente: García 2007.

² Para una explicación más detallada de estas teorías, recomendamos ver García 2007.

En el cuadro siguiente, podemos ver cómo esta influencia teórica se transforma en propuestas prácticas concretas. Así, la NGP ha supuesto en el mundo desde la realización de privatizaciones, y la simplificación de estructuras y políticas de personal en el Estado, hasta el desarrollo de políticas de participación ciudadana, y de colaboración y coordinación entre instituciones públicas.

Las reformas propuestas por la NGP para mejorar la gestión pública

Teoría	Actuaciones		
Teoría de la Elección Pública	Reformas en la estructura organizativa	Reducciones puras de la dimensión	Privatizaciones
Teoría de los Costos de Transacción		Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión	Gestión indirecta de servicios
Neo-tailorismo		Modificaciones en el diseño organizativo	Introducción de competencia externa
	Racionalización normativa y cultural	Racionalización normativa	Cooperación y colaboración
			Creación de competencia interna
	Racionalización cultural		Simplificación de la estructura jerárquica: la descentralización
Teoría de la Agencia			Racionalización procedimientos administrativos
			Desburocratización
			Desarrollo de políticas de personal
	Transparencia de la administración	Comunicación externa	Introducción de técnicas privadas
		Participación ciudadana	Innovación tecnológica

Fuente: García 2007.

LA NGP resulta ser una opción adecuada para el ejercicio del poder público en fronteras, especialmente por sus tendencias hacia la descentralización y la desconcentración del poder. En parte, la legislación actual del Estado peruano, por ejemplo, ha dado cuenta de esta necesidad en la Ley Orgánica de Municipalidades, al establecer la categoría de «municipalidades fronterizas», con competencias especiales. Sin embargo, existen atribuciones del Estado que aún son altamente burocratizadas y centralizadas que deben cambiar.

I.5. EN EL MARCO DE LA NGP, ¿QUÉ SIGNIFICA UNA GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A RESULTADOS U OBJETIVOS?

La *gestión pública por resultados u objetivos* es un enfoque de gestión que centra su atención en la constante evaluación del desempeño y logro de los objetivos trazados por la administración. Los objetivos que se deben tomar en cuenta son, generalmente, aquellos que brindan mayor beneficio a la sociedad. Se requiere establecer objetivos claros y determinar indicadores de desempeño para medir los resultados.

Esta gestión se diferencia de la *gestión pública por procesos*, que es un enfoque de gestión que tiene como principal orientación el acompañamiento de las diferentes etapas planteadas por la administración como estrategia para alcanzar sus objetivos. Los procesos constituyen una secuencia ordenada de actos que se interrelacionan a partir de conexiones lógicas. Esto supone un constante aprendizaje y readaptación de la gestión, de acuerdo con las circunstancias y los efectos que implica cada etapa o acto de la gestión.

I.6. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS DE UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD?

La *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (agosto de 2008)³ plantea los siguientes principios básicos de una gestión pública de calidad:

- *Principio de servicio público*: a través de este principio, la gestión pública está al servicio de las y los ciudadanos, y su calidad se mide en virtud del logro de sus objetivos.
- *Principio de legitimidad democrática*: busca asegurar que la elección de las autoridades sea democrática y que se den procesos participativos y la rendición de cuentas.
- *Principio de transparencia*: tiene en cuenta que la gestión requiere estar abierta a críticas y respetar las opciones bajo el valor de la tolerancia.

³ Se aprobó este documento en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008). Fue adoptado por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008).

- *Principio de legalidad*: este principio vela por que la gestión posea un sustento jurídico y constitucional.
- *Principio de coordinación y cooperación*: a través de este principio, se tiene en cuenta la importancia de la claridad en la designación de las competencias de las administraciones públicas. Por ello, es clave también la coordinación «interadministrativa».
- *Principio de ética pública*: vela por el cumplimiento de valores éticos como la buena fe, la confianza, la solidaridad, la corresponsabilidad social, la responsabilidad laboral, el respeto por las personas, entre otros.
- *Principio de continuidad en la prestación del servicio*: este principio tiene la intención de mantener la regularidad en los servicios prestados por el Estado a fin de no perjudicar a las personas.
- *Principio de imparcialidad*: este principio asegura el trato no discriminatorio hacia las y los ciudadanos.
- *Principio de eficacia*: mediante este principio, se busca que la gestión sea consecuente con sus objetivos.
- *Principio de eficiencia*: a través de este principio, se busca la optimización de los resultados mediante el empleo adecuado de los recursos.
- *Principio de economía*: con este principio, se vela por que la asignación y utilización de los recursos sea racional.
- *Principio de «responsabilización»*: este implica considerar mecanismos de rendición de cuentas.
- *Principio de evaluación permanente y mejora continua*: este principio observa la evaluación orientada a la identificación de oportunidades y a minimizar las amenazas al desempeño de la gestión.

1.7. ¿LA DESCENTRALIZACIÓN ES UN FACTOR IMPORTANTE PARA LA VIABILIDAD DE UNA GESTIÓN PÚBLICA?

La descentralización forma parte de las medidas necesarias para mejorar la gestión pública. Este es un proceso de rediseño del aparato estatal que pretende romper con gobiernos centralizados y generar diferentes niveles de gobierno (nacional y sub-nacionales), no jerárquicos, sino coordinados. Así, con la descentralización, «se produce una transferencia de poder o competencias de un ente a otros; y sobre la que puede indicarse que existen dos tipos: descentralización territorial y funcional o del área de gestión» (García 2007: 49).

Tipos de procesos de descentralización

- La *descentralización funcional* supone la creación de un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propios, para desempeñar una determinada función o actividad sectorial.
- La *descentralización territorial* implica la creación de un ente de alcance multisectorial, con competencias en un territorio determinado.
- La *descentralización política* se refiere a que las autoridades de los sub-niveles de gobierno son elegidas a través de un proceso electoral democrático y no a partir de una designación desde el Gobierno central. Este respaldo electoral afirma los derechos políticos de ciudadanos y ciudadanas.
- La *descentralización fiscal* supone que el gobierno territorial pasa a tener autonomía en la recaudación tributaria y en el manejo de sus ingresos y gastos.

Fuente: CEPAL. *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: CEPAL, 2008, p. 9.

La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones; ello supone la dotación del poder para adoptar decisiones a los diferentes niveles de gobierno. Por consiguiente, este proceso genera una dinámica de planificación nacional, regional y local. Según la experiencia de cada país, la descentralización ha implicado la implementación de reformas constitucionales, la elaboración de leyes orgánicas, la transferencia de recursos financieros, y la generación de capacidades de los funcionarios públicos y las autoridades de gobierno.

La descentralización aporta a la gestión pública una mejor relación entre la administración y la población, lo cual genera mejores respuestas a las necesidades locales. En la gestión pública descentralizada, es importante plantear acciones coordinadas con la participación de actores de la comunidad con el fin de legitimar el proceso de adopción e implementación de políticas públicas.

El éxito de un proceso de descentralización depende del grado de democratización, del fortalecimiento progresivo de las instituciones públicas, de la transparencia en la gestión pública y de la efectiva inclusión de la población mediante mecanismos adecuados. Cabe señalar que, para el fortalecimiento institucional de los diversos niveles de gobierno, se requiere tener un marco normativo claro y coherente que agilice la gestión en lugar de entorpecerla.

Roles de los gobiernos nacional, regionales y locales

Nivel de gobierno y sociedad	Roles	Desafíos
Gobierno nacional	Rector y conductor	Facilitar y consolidar el proceso
Gobiernos regionales	Planificador y articulador	Liderar, consolidar el proceso y promover el desarrollo
Gobiernos locales	Planificador y ejecutor	Liderar, consolidar el proceso y promover el desarrollo
Sociedad civil	Propositivo y de vigilancia	Involucrarse, contribuir con el desarrollo

Fuente: AA.VV. *Gestión pública*. Material de trabajo. Lima: Idea Internacional y Transparencia, 2008, p. 27.

1.8. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS GENERALMENTE RECONOCIDOS COMO ORIENTADORES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN?

En general, un proceso de descentralización debería respetar cuatro principios (CEPAL 2008: 18):⁴

- *Principio de subsidiariedad*: este principio supone que los niveles de gestión más próximos a la ciudadanía deben intervenir (y disponer de la capacidad, medios y recursos para hacerlo) en los temas cruciales para la población; es decir, deben poseer un conocimiento óptimo de los problemas y de las oportunidades existentes en cada territorio. En suma, todo lo que puede ser realizado por una entidad local tiene prioridad sobre el nivel regional o nacional, que no ejerce otro control que el de la legalidad de las acciones.
- *Principio de adicionalidad*: la constitución de redes asociativas es un método fundamental para movilizar a diversos actores en favor de una estrategia de desarrollo o en su diseño, ya que los socios y colaboradores pueden contribuir o aportar recursos al proyecto común. De acuerdo con este principio, los actores públicos y privados que participan en dichas redes asumen compromisos concretos. Así, este principio permite incrementar el esfuerzo aislado de los actores territoriales, aumentar el volumen de recursos comprometidos y ampliar las posibilidades del conjunto.

⁴ Algunas fuentes han sido modificadas para una mayor claridad expositiva.

- **Principio de coherencia:** a través de este principio, se trata de favorecer la coordinación interinstitucional eficiente entre los diferentes actores y una gestión de conjunto, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y el posible despilfarro de recursos. Este principio permite reforzar la cohesión entre las iniciativas de las diversas regiones en el contexto nacional y de las iniciativas de desarrollo local de acuerdo con las estrategias de desarrollo regional.

Principios o enfoques de la gestión pública descentralizada en el Perú

- ✓ *La orientación a la persona* determina que las entidades del Estado están al servicio de las personas y de la sociedad; la persona es el centro de los servicios públicos.
- ✓ *La orientación a los resultados* supone que la administración de los recursos públicos busca el cumplimiento de los objetivos y metas en los plazos establecidos para satisfacer las demandas sociales.
- ✓ *La orientación ética* implica la práctica de valores de la honestidad y la transparencia en el manejo de recursos públicos, y la rendición periódica de cuentas.
- ✓ *La promoción de la participación ciudadana y la concertación* es el derecho de las personas a vigilar y participar en la gestión, incluyendo los planes, los presupuestos y los proyectos.
- ✓ *Los principios de inclusión y equidad* determinan que el Estado debe promover la incorporación económica, social, política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables, y de las personas con discapacidad de cualquier tipo. Asimismo, debe asegurar la igualdad de todas las personas en relación con el acceso a las oportunidades y beneficios que se derivan de la prestación de servicios públicos y de la actividad pública en general.
- ✓ *Los principios de competitividad e integración* están orientados al desarrollo territorial a través de mecanismos como alianzas entre los sectores público y privado, el fortalecimiento de las redes, el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo, etcétera. También se orientan al impulso de la integración intrarregional e interregional, que permitan el uso más eficiente de los recursos con la finalidad de alcanzar una economía más competitiva.



«Plan nacional de desarrollo de capacidades para la gestión pública y buen gobierno de los gobiernos regionales y locales-Perú». Decreto supremo 004-2010-PCM del 12 de enero de 2010. Versión electrónica en: <http://www.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2010/DS-004-2010.pdf>.

La globalización y la localización⁵



La globalización —como un fenómeno histórico y mundial que implica una aceleración en los flujos de comunicación y movilidad humana con influencia en las dinámicas económicas, y las relaciones políticas y sociales— está directamente ligada al fenómeno de localización.

La globalización, según Joan Prats, surge y se consolida en las ciudades. Estos espacios se caracterizan por contar con estructuras asimétricas de configuración variable. Por ello, es imprescindible que los gobiernos regionales y locales tengan la capacidad de gestionar las redes de actores.

- ✓ El gobierno de la ciudad debe ser un «gobierno-red» o «multinivel». Ello quiere decir que se articula con los diferentes niveles de acción territorial, es flexible y poco formalizado, y posee la capacidad de mantener relaciones de poder con actores variables y vulnerables.
- ✓ Los gobiernos locales requieren de autonomía, capacidad de gestión, transparencia, recursos suficientes, apertura a la participación, y responsabilidad de la gestión de los «nodos» y «subnodos» de las realidades propias de sus localidades.
- ✓ La capacidad de acción de los gobiernos —producto de la globalización— ya no se circunscribe solo al «territorio de su jurisdicción», pues velar por los intereses generales de su población requiere establecer acuerdos con otros gobiernos y actores privados. De este modo, el territorio se convierte en un marco referencial; así, se supera la concepción rígida que se tenía de ellos como jurisdicciones estancas.

1.9. ¿EN QUÉ CONSISTE UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL SECTOR PÚBLICO?

El proceso de planificación tiene como fin facilitar el alcance de las metas de una gestión. Su función es determinar objetivos, estrategias y acciones para obtener cambios positivos en la sociedad. La planificación estratégica es una herramienta para guiar y operativizar la gestión pública en un determinado tiempo y espacio; puede realizarse tanto en el ámbito del gobierno nacional como en los gobiernos subnacionales e, incluso, en los

⁵ Para más información acerca de este tema, véase Prats I Català 2005.

niveles institucionales. Lo importante para la gestión pública es la existencia de un plan estratégico general nacional y de planes en los subniveles de gobierno; ambos ámbitos deben guardar coherencia y coordinar entre sí. Además, cada institución puede elaborar su plan institucional de acuerdo con su misión y con los objetivos trazados.

Para elaborar un plan estratégico, se requiere llevar a cabo una serie de pasos:

1. *La determinación de la misión y visión de la organización.* En este paso, se define la naturaleza de la institución. El ideal común que se persigue («¿qué somos?», «¿qué buscamos?») de la organización pública determina un estado futuro e ideal que se desea («¿cómo vemos a nuestra institución en 5, 10 o 20 años?»), tomando en cuenta el marco jurídico que establece sus competencias, recursos y objetivos comunes a toda la administración estatal. La visión representa lo que debe ser la organización en el futuro, es decir, su proyección en el tiempo. La misión manifiesta la «personalidad» de la organización; esta incluye los valores y las actividades, y, en general, refleja el concepto de la organización.
2. *El análisis del ambiente externo de la institución.* Este paso implica conocer el entorno general y el específico. El primero contempla los aspectos demográficos, económicos, políticos, institucionales, ecológicos, sociales, culturales y tecnológicos. El segundo, por su parte, se enfoca en aquellos aspectos que tienen una influencia directa en el funcionamiento de la organización. A través de estos análisis, se identifican las oportunidades y las amenazas para el buen funcionamiento de la institución.
3. *El análisis de la realidad interna de la institución.* En esta etapa, se reconocen las actividades que realiza la institución y las ventajas competitivas que estas tienen. Dicho análisis refleja el antecedente empresarial de la planificación estratégica, pues pretende identificar las características de ventaja productiva que tiene una institución, como, por ejemplo, sus recursos intangibles y tangibles. Aplicado al sector público, esta etapa implica también la necesidad de cooperar con otras instituciones para el desarrollo de actividades y la creación de un «valor agregado» que permita mejores resultados. En esta línea, se encuentra el intercambio de experiencias y la identificación de intereses comunes; consecuentemente, puede propiciar la elaboración de programas coordinados.

4. *La determinación de los objetivos y estrategias.* En esta parte del proceso, se procura elaborar una estrategia o plan basado en las fortalezas de la institución con el fin de corregir las debilidades identificadas previamente. Por lo tanto, se establecen los objetivos estratégicos trazados a mediano y largo plazo. Las metas deben proveer indicadores para su posterior evaluación. Estos indicadores deben estar objetivamente establecidos de modo que exista viabilidad en su verificación. Una vez claros los objetivos e indicadores, se elaboran estrategias y acciones orientadas para alcanzarlos.
5. *La determinación de un sistema de seguimiento y evaluación del plan.* Este es un aspecto fundamental del proceso, pues un plan que se ejecuta inadecuadamente carece de sentido y, más aun, genera un impacto negativo en las labores de la organización y en su entorno. Para un adecuado seguimiento y evaluación, es necesario elaborar un plan que no sea rígido, pues estas tareas pueden propiciar cambios de acuerdo con las oportunidades y amenazas que se vayan identificando en su ejecución. Por ello, es necesario contar con un sistema de seguimiento y evaluación con la participación de la ciudadanía.

Visión de la Gobernación de Amazonas, Colombia

«El Amazonas en el año 2019 será un Departamento que alcanzará su desarrollo social, ambiental, económico, cultural y político, sobre la base de la construcción colectiva de todos los sectores sociales, en las esferas locales, regionales, nacionales e internacionales, que permita avanzar hacia un territorio biodiverso, pluriétnico, multicultural y ambientalmente sostenible, en el cual, las personas que lo habitan, especialmente las más vulnerables, cuenten con las condiciones y las oportunidades de mejorar su calidad de vida».



<<http://www.amazonas.gov.co/nuestraalcaldia.shtml?apc=alxx-1-&m=q#mision>>

Misión de la Gobernación del departamento de La Paz, Bolivia

«La Gobernación del Departamento de La Paz es una entidad pública autónoma que promueve el desarrollo económico-social y la transformación productiva e industrialización, en armonía y respeto a la madre tierra, con justicia, equidad e inclusión social, para alcanzar el Vivir Bien, bajo los principios de reciprocidad, complementariedad y solidaridad».

<http://www.gobernacionlapaz.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=28>

1.10. ¿CÓMO ESTÁ RELACIONADA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CON EL TERRITORIO?

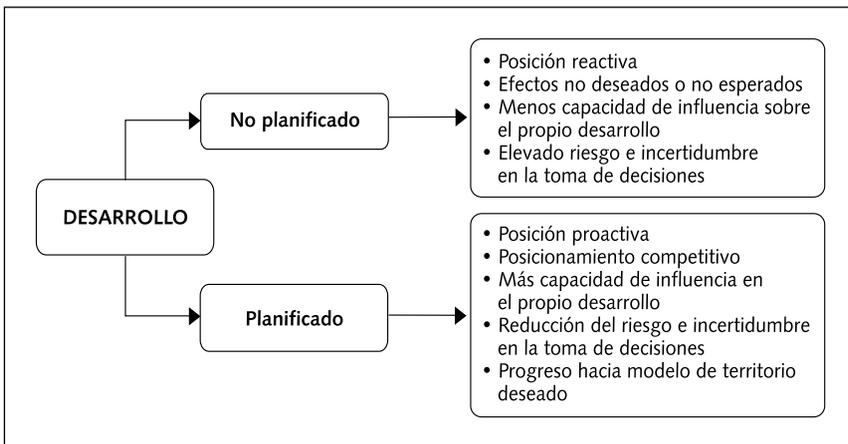
La *planificación estratégica territorial* es una herramienta de gestión pública que busca identificar las características particulares de las localidades para que sean tomadas en consideración al momento de elaborar los objetivos de cada nivel de gobierno. Este tipo de planificación señala las fortalezas que impulsan una gestión pública hacia el desarrollo integral y sostenible, e incorpora la participación de la población que vive en el territorio correspondiente. Considera, además, las debilidades y riesgos para superarlos o reducir su impacto negativo.

Gómez Orea señala lo siguiente:

la experiencia enseña que sin reflexión y previsión de futuro, el crecimiento espontáneo lleva a la aparición de actividades desvinculadas del medio, a su localización desordenada, a un comportamiento in-solidario e insostenible a largo plazo, y provoca desequilibrio territorial, ocupación y uso desordenado del suelo, degradación ambiental, destrucción de recursos, externalidades de todo tipo, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan inoperantes, cuando no contraproducentes (citado por Cornejo 2010).

La aplicación de la planificación estratégica territorial por parte de los gobiernos intermedios o regionales supone pasar a un modelo planificado de gestión que oriente los procesos económicos y sociales hacia fines comunes, determinados y sostenidos en un sistema de redes donde

Aspectos positivos de la aplicación de la planificación estratégica territorial



Cuadro adaptado de Cornejo 2010.

participen el conjunto de actores locales, incluyendo a las instituciones de gobierno, al sector empresarial y productivo, a la sociedad civil, y a la propia población.

Según Antonio Elizalde (2003), la territorialidad crea en las personas una «conciencia de participación» que, a su vez, genera una «confraternización». ⁶ Por estas razones, la gestión pública también busca motivar, concientizar y mejorar las capacidades de la población y la fortaleza de su identidad, el vínculo con su territorio y su cultura, sin que esto signifique una contraposición al fenómeno de la movilidad humana.

En este punto, es pertinente abordar el tema de los territorios de frontera. El análisis de la realidad y de la población permite identificar diferencias entre los territorios fronterizos, pero, sobre todo, los problemas comunes que dificultan su efectivo desarrollo. Por lo tanto, a pesar de que los territorios puedan estar separados por límites políticos y jurídicos, la solución de dichos problemas comunes requiere del involucramiento de la gestión pública de las estructuras administrativas de dos o más Estados.

I.11. ¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL?

La planificación estratégica territorial tiene un carácter prospectivo que identifica los cursos de acción posibles, y su influencia en los actores sociales (los grupos objetivo o los beneficiarios de una política pública, los usuarios de un servicio, etcétera) y en el medio ambiente. Debido a esta característica, es necesario que se tome en cuenta el análisis de los siguientes componentes:

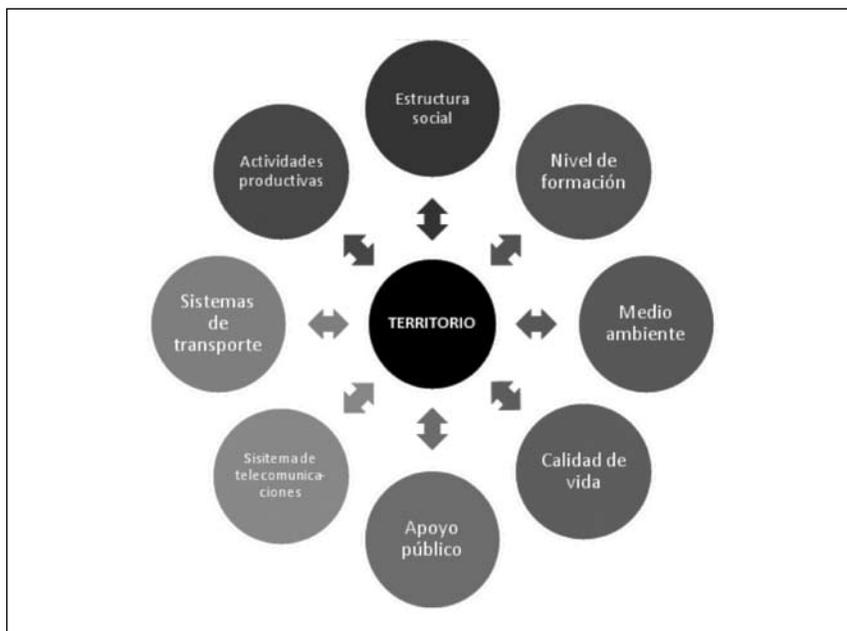
- **Estructura social.** Para conocer la estructura social del territorio, se deben analizar las relaciones de exclusión, discriminación, vulnerabilidad o marginalidad; el tejido social asociativo o procesos de acción colectiva; las características de las unidades familiares; la situación de la identidad local, entre otros.
- **Nivel de formación.** Con el objetivo conocer este aspecto, es necesario identificar los niveles de oferta y cobertura educativa: las tasas de escolaridad y logro educativo; las capacidades humanas del

⁶ Recomendamos ver acerca de este tema Elizalde 2003.

sector educativo local; la inserción y formación laboral; la relación entre empresas y centro de formación; la oferta formativa y demanda de empleo, etcétera.

- **Calidad de vida.** En este caso, se deben medir los niveles de desarrollo humano y la garantía de derechos tales como las tasas de vivienda y hacinamiento; la disponibilidad y calidad de infraestructuras públicas (áreas verdes, esparcimiento, servicios públicos); los servicios de agua, luz o desagüe, entre otros aspectos relacionados.
- **Actividades productivas.** Para determinar este componente, es preciso observar la estructura empresarial y productiva, y la competitividad; la disponibilidad de mano de obra calificada; los costos laborales y los niveles de productividad; las cadenas productivas y de comercialización; la accesibilidad a recursos financieros; el entorno social y ambiental, etcétera.
- **Sistemas de transporte.** Con el fin de conocer este aspecto, se debe obtener información acerca de la capacidad y seguridad de atención de demanda; la infraestructura vial disponible y sus condiciones; las características de la movilidad urbana, rural y en áreas de influencia; las políticas de ordenamiento vial, entre otros temas.
- **Sistema de telecomunicaciones.** En este caso, es pertinente verificar la cobertura telefónica y de radio-difusión; las necesidades diferenciadas por segmentos (por ejemplo, urbano y rural); la infraestructura para aplicación de nuevas tecnologías, entre otros.
- **Medio ambiente.** Para conocer este componente, es necesario determinar los niveles de contaminación atmosférica, acústica, fluvial, etcétera; las medidas y la cobertura de limpieza; el ahorro de energía y consumo de combustibles fósiles; la educación ambiental y otros temas relacionados.
- **Apoyo público.** Para obtener información acerca de este aspecto, es pertinente estudiar el apoyo a las actividades de gestión, a la planificación estratégica realizada y a los actores regionales o locales; este componente evidencia niveles de modernización de la gestión (desconcentración de funciones, orientación al ciudadano, niveles de coordinación, entre otros factores).

Componentes de la planificación estratégica territorial



En contextos de *frontera*, los componentes de planificación estratégica territorial deben ser complementados con otros elementos que resultan especialmente relevantes para unidades territoriales menores ubicadas cerca de las líneas limítrofes con otros Estados. Destacamos tres elementos:

- Las relaciones internacionales y los vínculos jurídicos con los países limítrofes
- Los lazos históricos, económicos y sociales con las unidades territoriales similares
- La movilidad humana internacional de las personas que viven en las zonas de frontera.

Ejercicio: Cuestionario N° I

1. ¿La labor que realiza en la institución donde trabaja forma parte de la dinámica del proceso descrito de las políticas públicas? Dé un ejemplo.
2. ¿Cuáles son las políticas públicas que son implementadas desde la institución donde trabaja? Describa una de ellas.
3. Si su función es pública, ¿realiza algún tipo de coordinación o comunicación de manera directa con organizaciones de la sociedad civil, con el sector privado o con los ciudadanos? Describa una experiencia.
4. ¿La institución donde labora cuenta con un plan estratégico? Descríbalo brevemente y dé su opinión.
5. ¿Ha trabajado siempre en un lugar ubicado en una zona fronteriza? Si su respuesta es negativa, realice una comparación de los territorios donde laboró. Si su respuesta es positiva, describa el territorio donde labora.

UNIDAD 2

GESTIÓN PÚBLICA DE FRONTERAS: ASPECTOS PARTICULARES DE LAS FRONTERAS COMO ELEMENTOS DIFERENCIADORES PARA LA GESTIÓN ESPECIALIZADA

Logro específico de la unidad

Al final de la unidad, los y las usuarias del módulo **DIFERENCIAN** las particularidades de la gestión de territorios de frontera y **REFLEXIONAN** sobre una gestión pública especializada para estos territorios.

2.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR «FRONTERA»?

Se puede definir «frontera» como una porción de territorio que se encuentra vinculada con los límites de dos o más unidades territoriales de diferentes Estados. En este territorio, se desarrollan procesos humanos con implicancias económicas, sociales, culturales y ambientales para los países fronterizos.

En efecto, pese a que normalmente se entiende que «límite» y «frontera» aluden al mismo concepto, en realidad, son términos que se refieren a dos cuestiones diferentes, aunque complementarias. El «límite», desde una perspectiva de lo estatal, hace referencia a la línea divisoria imaginaria que separa dos unidades territoriales diferentes (Estados, regiones, departamentos, cantones, municipios, entre otros), teniendo como consecuencia, normalmente, la generación de dos o más jurisdicciones autónomas una de la otra. Por el contrario, la «frontera» se refiere a la porción de territorio que se encuentra vinculada a los límites de dos unidades territoriales, específicamente entre Estados, donde se desarrollan procesos humanos con implicancias económicas, sociales y culturales, en contextos geográficos e históricos determinados.⁷

⁷ Es importante señalar que este concepto es el resultado de una exploración de diversas perspectivas teóricas. En todas ellas, encontramos dos elementos centrales: el territorio

Esta diferenciación, generalmente poco identificada, tiene implicancias concretas en el tratamiento de la gestión de fronteras entre Estados, punto central del módulo. Ello se debe, en primer lugar, a que una visión que homologa ambos términos desarrolla una visión de la gestión fronteriza vinculada con el resguardo del límite y la jurisdicción soberana que este implica. En segundo lugar, a que estas visiones homologables reducen las posibilidades de intervención de unidades territoriales no nacionales (municipios, cantones, regiones, gobernaciones, etcétera), debido a que la gestión de los límites y el resguardo de la jurisdicción soberana que generan suelen ser competencia del gobierno nacional.

También se han hecho diversas distinciones en la aplicación del concepto de frontera tomando en cuenta las dos acepciones mencionadas en el párrafo anterior:⁸

Elementos claves del modelo de análisis de políticas públicas

Actores	Recursos
Franja (área) de frontera	Corresponde a la porción del territorio que comprende unidades territoriales menores (municipios distritales, centros poblados, entre otros), colindantes con los límites extraterritoriales de un Estado, cuya realidad socioeconómica y cultural se encuentra vinculada con la existencia de un límite transfronterizo.
Zona de frontera	Define a la porción de territorio que se extiende entre el límite extraterritorial de un país, hacia el interior de otro país. Estas zonas o áreas suelen ser delimitadas por criterios como extensión territorial, densidad poblacional, entre otros. La principal característica de este concepto es que no suele haber un vínculo directo entre las zonas y las demarcaciones territoriales internas de un Estado; es decir, no coinciden con el territorio de un distrito, provincia, cantón o región.

de una unidad territorial estatal (elemento geográfico) y una base poblacional (demográfica) cuyos integrantes interactúan y se interrelacionan entre sí con los integrantes de otras unidades territoriales e, inclusive, con su entorno geográfico (ambiente).

⁸ Para la elaboración de este acápite, se tomó como referencia COMUNIDAD ANDINA. SECRETARIA GENERAL. *La integración de las fronteras andinas*. Documento elaborado por Luis Oliveros. SG/di 439. 31 de julio 2002, así como las presentaciones realizadas por José María García y Nahuel Odonne, durante la implementación de las actividades formativas y de prospección del Proyecto.

Región de frontera (región fronteriza)

Se aplica para zonas amplias del territorio de un Estado que, por sus características y vínculos con las franjas o zonas de frontera, merecen ser gestionadas integralmente. El mejor ejemplo de esta interpretación son las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), creadas en el marco del proceso andino de integración, las cuales comprenden grandes y amplias porciones del territorio nacional de los Estados miembros de la Comunidad Andina.

2.2. ¿QUÉ SON LAS «FRONTERAS VIVAS»?

Recurrentemente, se hacen clasificaciones de fronteras según sus características sociales, económicas y geopolíticas. Una de las categorías más referidas son las denominadas «fronteras vivas» o «fronteras activas», aquellas donde existe presencia de población con dinámicas económicas y sociales permanentes y cotidianas. Sin embargo, también es necesario tomar en cuenta que existen zonas fronterizas donde la densidad poblacional es baja y el acceso a ellas es difícil por sus particulares condiciones ambientales; sin embargo, esa no debe ser una razón para excluirlas al realizar la planificación de la gestión pública del nivel de gobierno que corresponda.

- ✓ Los territorios fronterizos de Perú y Ecuador están constituidos por áreas de selva amazónica y áreas costeras. Comparten fuentes de recursos hídricos. Tiene presencias de población originaria como, por ejemplo, de la nación de los ashuar.



- ✓ Los territorios fronterizos de Perú y Bolivia están constituidos por área de selva y de sierra altiplánica. Comparten el lago Titicaca y la cultura de los pueblos de la nación aimara.

2.3. ¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE FRONTERA Y MOVILIDAD HUMANA?

La creación de los estados-nación como nueva configuración del orden territorial internacional ha tenido consecuencias sociales, políticas, económicas, culturales e, inclusive, ambientales para los Estados. Sin embargo, a pesar de las divisiones territoriales, las fronteras territoriales continúan siendo un espacio común y compartido donde existen lazos comunitarios

y familiares, y por donde las personas se movilizan de un país a otro en función de sus motivaciones y oportunidades.

En las zonas fronterizas, la dinámica económica y la movilidad humana tienen una relación muy estrecha y constituyen una característica particular que las diferencia de otras dinámicas territoriales. Este binomio de movilidad de personas e intercambio de bienes y servicios contribuye al desarrollo común de los países vecinos, lo cual repercute directamente en el desarrollo local de las ciudades fronterizas.

Testimonios sobre las relaciones humanas, económicas y políticas en las fronteras

El peruano ha tenido que recurrir a ciertas zonas de Ecuador para trabajar. Por ejemplo, va a las zonas bananeras, a donde venden camarones, a las minas, porque ahí hay trabajo. El peruano ha aprendido a trabajar en crisis. Muchos han sido deportados pero regresan por su alta necesidad; sin embargo, como no cuentan con documentos, los vuelen a deportar, y muchas veces terminan maltratados.

Presidente de la Cámara de Comercio de Aguas Verdes, Tumbes

La realidad de Tumbes tiene una particularidad que lo diferencia del resto del país: es frontera y zona de paso. Ello hace que mucha gente de otros lugares del país, como de la selva media, Trujillo, Cajamarca, migren a esta zona de frontera. También existe una afluencia de turismo de Ecuador hacia Perú los fines de semana. Algunas fechas ingresan como tres mil personas para disfrutar las plazas y gozar la gastronomía del país.

Alcalde Provincial de Tumbes

Antes, hace tres años, aquí se hacía una feria; venían productores peruanos, comerciantes de verduras y vendían una parte a compradores también peruanos. Lo que sobraba iba a Zumba, y al día siguiente vendían todo. El problema para los comerciantes ecuatorianos era que ellos no vendían. Entonces se quejaron a sus autoridades y estas restringieron el ingreso de los peruanos. Por eso, desde hace tres años que ya no existe un intercambio fluido entre Perú y Ecuador, ni tampoco estas ferias.

Especialista en Sanidad Agraria del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)

Fuente: Berganza y Purizaga 2011.

A pesar de la existencia de las relaciones económicas fronterizas, podemos encontrar asimetrías en los niveles de desarrollo humano en las zonas de frontera de los países de la subregión andina. Si bien los niveles de desarrollo de los países andinos se asemejan en una medición de rango mundial, las realidades locales de sus fronteras expresan claramente situaciones desiguales que deberán tomarse en consideración en la gestión pública que se ejerza. Observe el siguiente ejemplo:



En Perú, la isla de Santa Rosa (ubicada en el distrito de Ramón Castilla, en la región de Loreto) es un centro poblado ubicado a 382 km de Iquitos (capital de la región). Cuenta con más de 80% de población rural; limita con Leticia, la capital del departamento de Amazonas, Colombia. Esta es una ciudad con población predominantemente urbana. Ambas, junto con Tabatinga —ciudad fronteriza de Brasil—, son territorio de pueblos indígenas y cuentan con flujos migratorios mixtos. Constituyen una triple frontera: Perú, Colombia y Brasil.

Estas asimetrías constituyen ventajas y desventajas en el ámbito laboral y comercial para la población que radica en las ciudades de frontera. Se caracterizan por ser espacios de tránsito y pueden facilitar el desarrollo de la actividad criminal, como los delitos de tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

✓ Para mayor información sobre **movilidad humana y flujos migratorios**, véase el Módulo II y el Módulo III.

✓ Para mayor información sobre **trata de personas**, véase el Módulo IV.

✓ Para mayor información sobre **tráfico ilícito de migrantes**, véase el Módulo V.



2.4. ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS TIENEN LOS CONTEXTOS SOCIOECONÓMICOS DE LAS FRONTERAS?

A pesar de que cada franja, zona o región de frontera tiene sus propias características, los contextos socioeconómicos y demográficos de las localidades colindantes pueden tener similitudes y problemas comunes. Las zonas fronterizas internacionales son áreas con características particulares que las diferencian de las regiones centrales y de las zonas limítrofes departamentales o seccionales nacionales.⁹

Así, desde una perspectiva socioeconómica, el porcentaje de pobreza de las poblaciones fronterizas es más elevado en comparación con los promedios nacionales de cada país. Véanse, por ejemplo, los casos de Ecuador y Perú, donde se observa que las provincias limítrofes entre sí tienen las tasas más elevadas de pobreza y los menores índices de desarrollo humano.

Definición del «índice de desarrollo humano» (IDH)

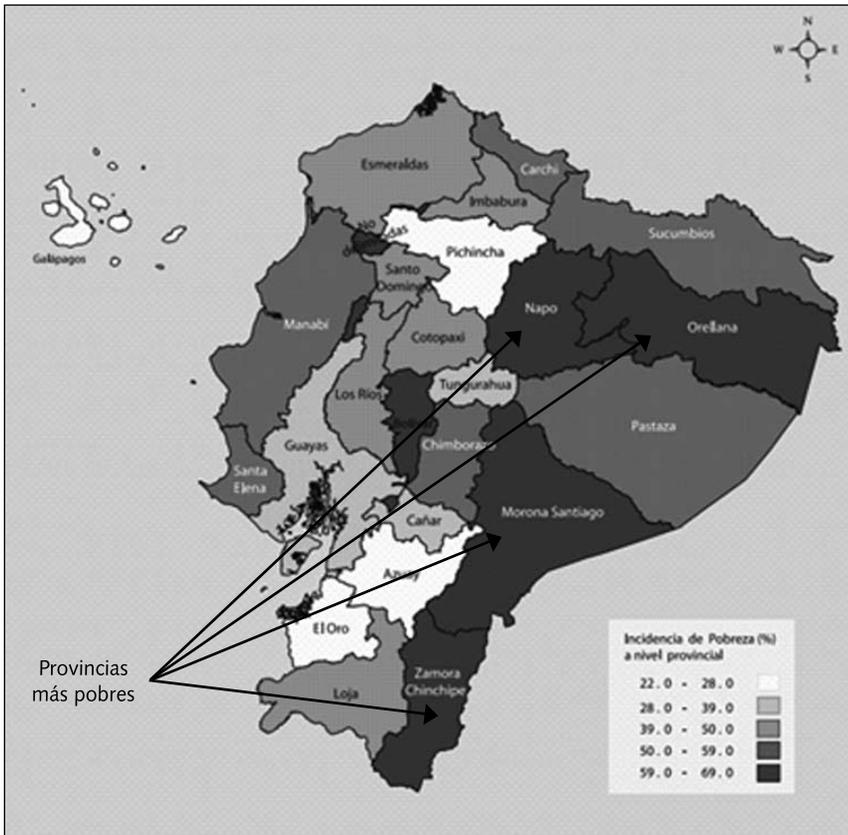
El IDH es un instrumento de medición para el desarrollo humano de los países. Fue desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este índice combina la información estadística sobre esperanza de vida, logros educativos e ingresos de un país, y, mediante una fórmula matemática, determina el desarrollo de un país e, inclusive, de una provincia, distrito o cantón.

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador.¹⁰

⁹ Nos referimos con «zonas fronterizas» a aquellas que constituyen frontera internacional.

¹⁰ Versión electrónica en <<http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/MapaPobDesigualdadEc.pdf>>, p. 35.

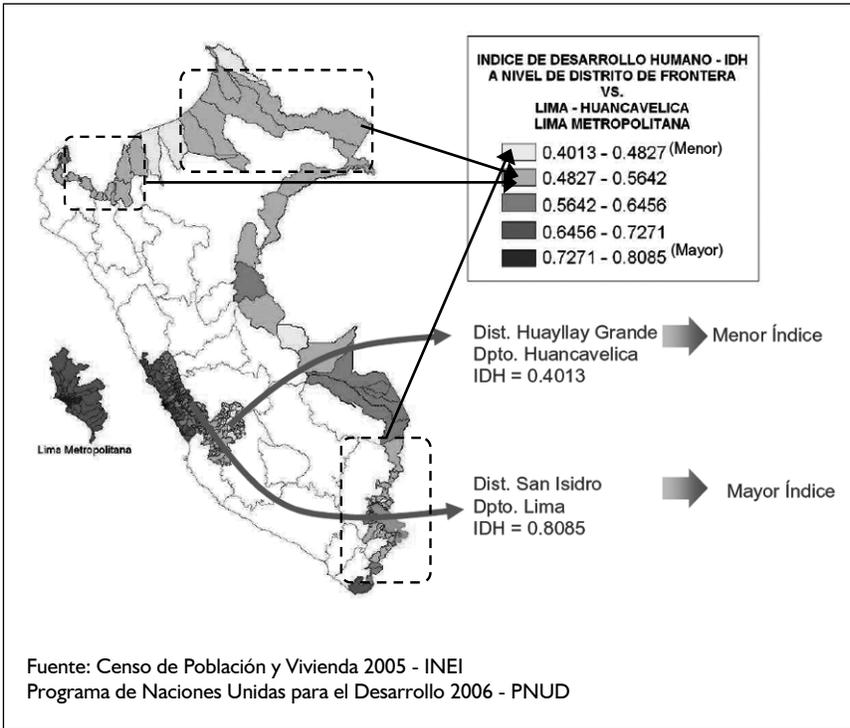
Mapa de pobreza y desigualdad en Ecuador



Fuente: Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.¹¹

¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. *Informe de Gestión 2005-2009 de la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo*. Puede revisarse la versión electrónica en el siguiente enlace: <[http://www.rree.gob.pe/portal/enlaces.nsf/3f08cf720c1dbf4805256de20052913d18715afe9515ddf1052575b6005ff33a/\\$FILE/InfGestI1052009.pdf](http://www.rree.gob.pe/portal/enlaces.nsf/3f08cf720c1dbf4805256de20052913d18715afe9515ddf1052575b6005ff33a/$FILE/InfGestI1052009.pdf)>.

Mapa de niveles de desarrollo humano en frontera



La movilidad humana (sea interna o internacional) es un aspecto que influye en la composición poblacional de una franja, zona o región de frontera. Esta debe tomarse en cuenta al gestionar los territorios fronterizos, especialmente al realizar la planeación estratégica territorial. Por ejemplo, la población migrante por lugar de nacimiento de Loreto es 6,6% de la población total. Sin embargo, en la Provincia fronteriza de Mariscal Ramón Castilla (parte de Loreto), el porcentaje de población migrante por lugar de nacimiento aumenta a 18,1%.

	Departamento de Loreto		Provincia Mariscal Ramón Castilla	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Población				
Población censada	891.732	100	54.829	100
Hombres	456.962	51,2	29.366	53,6
Mujeres	434.770	48,8	25.463	46,4
Migración				
Población migrante (por lugar de nacimiento)	58.963	6,6	9.944	18,1
Población migrante (por lugar de residencia 5 años antes)	22.925	3,0	3.174	7,0
Hogares con algún miembro en otro país	13.779	7,8	761	7,5

Fuente: XI Censo de Población y Vivienda, Perú (2007).

La movilidad en fronteras tiene aspectos positivos para quien se moviliza y para las regiones donde se realiza (para más información sobre *movilidad humana*, ver el Módulo II). Sin embargo, también se presentan frecuentes prácticas ilícitas de carácter internacional como el contrabando, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; estas actividades ponen en riesgo a la persona que se moviliza y a las poblaciones de frontera.

Definición de «delito internacional»

Según la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, un delito es de carácter transnacional si posee las siguientes características:

- a) Se comete en más de un Estado.
- b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro.
- c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado.
- d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro.



► De hecho, se considera que un delito es de carácter transnacional si, conforme al artículo 16 (extradición), «la persona que es objeto de la solicitud de extradición se encuentra en el territorio del Estado parte requerido» y si, conforme al artículo 18 (asistencia judicial recíproca), «las víctimas, los testigos, el producto, los instrumentos o las pruebas de esos delitos se encuentran en el Estado parte requerido».

Fuente: Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2008. La versión electrónica de este documento puede consultarse en <<http://www.unodc.org/documents/treaties/COP2008/CTOC%20COP%202008%204%20final%20S.pdf>>.

Las fronteras con poblaciones pobres, con escasos niveles de desarrollo humano, sin mayor presencia de los servicios del Estado, con restricciones para su movilidad y sin mayores medidas de seguridad para quienes se movilizan son espacios propicios para la comisión de estos delitos «transnacionales». Debido a que estos se comenten y trascienden las zonas de frontera, son denominados «delitos transfronterizos»; estos son un problema común que se debe combatir tanto a través de una estrategia nacional como desde la cooperación transfronteriza.

2.5. ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS QUE EXIGEN UN CAMBIO EN LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS?

Como se indica en la Unidad I, la gestión pública requiere de una adecuada identificación de los problemas que se deben enfrentar y los contextos que los generan. Por ello, es importante que quienes laboran como funcionarios públicos en las unidades de gestión más cercanas a la población de fronteras tengan un rol protagónico en el proceso de gestión, especialmente en la planificación estratégica.

A modo de ejemplo, se presenta el siguiente cuadro con las conclusiones de las dinámicas grupales de tres talleres bifronterizos: Perú-Colombia, Perú-Ecuador y Perú-Bolivia.¹² En estos, participaron funcionarios que trabajan directamente en franjas, zonas o regiones de frontera. Como puede observarse, cada grupo prioriza problemas diferenciados y, en algunos casos, coincidentes.

¹² Talleres realizados en Tumbes, Iquitos y Puno, en los meses de noviembre y diciembre del 2010.

Resultado del análisis de la problemática en los talleres binacionales «Fronteras seguras. Población protegida», realizados entre noviembre y diciembre de 2010

Problemas comunes	Problemas Particulares		
	Frontera peruano-ecuatoriana	Frontera peruano-boliviana	Frontera peruano-colombiana
Altos niveles de pobreza y exclusión		Falta de servicios de educación y salud	Ausencia de servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad en el lado peruano
Escasa presencia del Estado	Necesidad de fortalecer la capacitación de los operadores de la administración pública	Número insuficiente de oficiales de la policía	Necesidad de fortalecer la capacitación de los operadores de la administración pública
Deficiente coordinación institucional entre ambos países	Desconocimiento de diagnósticos actuales	Necesidad de procedimientos integrados	
Corrupción		Diversos niveles de gobierno vinculados con el contrabando	
Altos niveles de contrabando		Altos niveles de contrabando	
Trata de personas tanto sexual como laboral		Falta de mecanismos apropiados para la protección y atención de víctimas	Falta de cooperación entre las instituciones que ofrecen atención a víctimas
Migración irregular		Énfasis en niños y niñas	
Tráfico ilícito de migrantes			Narcotráfico
Amplitud geográfica e insuficiente control fronterizo	Bajos niveles de coordinación en el control migratorio	Bajos niveles de coordinación en el control migratorio	Bajos niveles de coordinación en el control migratorio

Problemas comunes	Problemas Particulares		
Fronteras de Perú con Colombia, Ecuador y Bolivia	Frontera peruano-ecuatoriana	Frontera peruano-boliviana	Frontera peruano-colombiana
Problema de la falsificación de documentos de identidad y doble identificación de personas	Dificultades en la detección de irregularidades en la documentación de personas	Dificultades en la detección de irregularidades en la documentación de personas	Dificultades en la detección de irregularidades en la documentación de personas
Falta de tecnología de información y bases de datos coordinadas		Falta de un sistema integrado de requisitorias	
Presupuestos institucionales insuficientes			
Deficiente aplicación de las normas penales	Deficiente coordinación binacional en la persecución del delito		
Desconocimiento por parte de la ciudadanía de sus derechos y deberes	Evasión en el uso de los puestos de control fronterizo por parte de las personas y los medios de transporte	Casos de tolerancia al delito por parte de los pobladores y acciones en contra de los operativos policiales conjuntos	Indiferencia y desconocimiento de la ciudadanía en el caso colombiano (ven los delitos de trata y tráfico como problemas ajenos a su realidad cercana)

Asimismo, se han podido detectar los siguientes factores importantes que deberían tenerse en cuenta al planificar la intervención del Estado en las fronteras de la región andina:

- a) La coexistencia de jurisdicciones nacionales, que incluye regímenes internacionales y comunitarios
- b) La dinámica de movilidad humana y de migración internacional, con una alta variabilidad en sus causas, rutas y condiciones de desplazamiento
- c) Las realidades socioeconómicas y culturales locales enfrentadas a las políticas nacionales

- d) El entorno geográfico común y sus complejas características
- e) La seguridad fronteriza como factor clave para la garantía del fortalecimiento de la seguridad regional y hemisférica frente al crimen transnacional.

Ejercicio: Cuestionario N° 2

1. ¿En qué zona fronteriza vive y/o trabaja? Por cuestiones laborales, ¿cuáles son los territorios en los cuales se moviliza? ¿Estos incluyen el ingreso al territorio del país vecino?
2. ¿Cómo es el contexto socioeconómico y ambiental del lugar donde vive y/o trabaja? Indique el aspecto común y diferenciado entre los territorios fronterizos.
3. ¿Cuál es la dinámica de movilidad humana y circulación de bienes y servicios?
4. ¿Cómo se relacionan las instituciones públicas de los países vecinos?

2.6. ¿QUÉ IMPLICA UNA GESTIÓN FRONTERIZA INTEGRAL?

«Gestión fronteriza integral» (o «gestión de frontera integral») es aquella que comprende la naturaleza multidimensional de la problemática fronteriza y que se adecua a las particularidades geoeconómicas, políticas, sociales y ambientales de las zonas de aplicación. Se realiza mediante un sistema de redes gubernamentales nacionales multinivel de los países fronterizos; crea e incorpora mecanismos de participación ciudadana adecuados a la dinámica de relaciones de la población; y, en general, responde estratégicamente a las múltiples necesidades y oportunidades de las zonas fronterizas de los países.

Se proponen seis pasos para lograr una gestión fronteriza integral:

1.	Se debe determinar la extensión territorial de la franja o zona fronteriza tomando en cuenta los aspectos de las dinámicas sociales, culturales y ambientales.
2.	Es necesario identificar el marco institucional y normativo nacional e internacional aplicable, lo cual debe incluir los tratados y mecanismos surgidos de las relaciones binacionales y de la integración andina, así como los vínculos con los países no pertenecientes a la comunidad andina.
3.	Una vez definida la zona fronteriza y su institucionalidad actual, se sugiere identificar los problemas comunes y dificultades particulares de cada localidad tomando en cuenta al país que pertenece. Esto permitirá el reconocimiento de la realidad de la zona de frontera como línea de base para la etapa de planificación.
4.	Antes de entrar en la etapa de la planificación, es fundamental enfrentar las dificultades de coordinación.
5.	Luego de haber definido la viabilidad de generación de acuerdo, se comenzará con aquellas articulaciones posibles, buscando propiciar articulaciones piloto que incluyan, en lo posible, los niveles local y regional de administración de los países fronterizos.
6.	Seguirá la priorización de los problemas, la planificación estratégica fronteriza y la elaboración de políticas conjuntas. Dichas políticas están orientadas a solucionar los problemas particulares de la zona fronteriza y a implementar el plan de manera coordinada a través de la integración de la red de actores gubernamentales y privados, incluyendo a la ciudadanía.

La finalidad de una gestión fronteriza integral es dual: por un lado, implica lograr el desarrollo integral y sostenible de la zona fronteriza binacional o multinacional; por otro, elimina los problemas de seguridad que constituyen un riesgo para los Estados, como el crimen organizado transnacional. Para construir un sistema de gestión fronteriza integral, se requerirá llevar a cabo las siguientes acciones:

- Incorporar la necesidad de esta nueva gestión dentro del marco de las políticas económicas internacionales de los Estados
- Generar capacidades de gestión pública especializadas en las zonas de fronteras en los niveles de gobierno regional y local
- Mejorar la infraestructura y dotar de tecnología de información a las administraciones públicas

- Involucrar a la ciudadanía y al sector privado en esta nueva visión de la gestión especializada.

El sistema intergubernamental transfronterizo de redes es un desafío importante, pero la formulación e implementación de *redes de políticas públicas será un desafío aun mayor*. Los principales retos son los que se mencionan a continuación:

- Diseñar un mecanismo operacional local que impulse la generación de acuerdos y convenios entre los tres niveles de gobierno (local, regional y nacional), es decir, la generación de la articulación interinstitucional de los países
- Incorporar la visión y los instrumentos del Sistema Andino de Integración y, a la vez, mejorar las relaciones con los países no miembros de dicho sistema
- Lograr la inversión en la implementación de tecnología de información y sistemas de comunicación.

Preguntas de reflexión



¿Considera que es necesaria una gestión pública especializada para las zonas fronterizas?

¿Cómo plantearía la optimización de la gestión de las políticas de la zona de frontera donde vive y/o labora?

2.7. ¿CUÁL ES EL APOORTE DE LA VISIÓN DEL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN PARA LA GESTIÓN DE FRONTERA?

La creación de la Comunidad Andina, en 1969, a través del Acuerdo de Cartagena, fue producto de la voluntad de los Estados de conformar una región en la que se promuevan políticas de desarrollo común con el fin de consolidar la cooperación y la paz en la región, y de contribuir al mejoramiento de las dinámicas sociales y económicas mediante un mecanismo de integración.

La intención de elaborar políticas comunitarias contempló, desde sus inicios, el desarrollo fronterizo de los países andinos y fue considerado como un aspecto estratégico en el proceso de integración andino. De

este modo, el Acuerdo de Cartagena menciona que «los países miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y andina». ¹³

En 1999, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores tomó la decisión 459, mediante la cual los países andinos adoptan una política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo. De acuerdo con el artículo I de la decisión 459, esta política tiene los siguientes objetivos:

- Consolidar la confianza, la paz, la estabilidad y la seguridad subregional
- Profundizar la relaciones de solidaridad y cooperación entre los países miembros sobre bases de mutuo beneficio
- Desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus Zonas de Integración Fronteriza a partir del aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas
- Contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza
- Consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional.

A partir de esta política, la Comunidad Andina formula dos grandes aportes al desarrollo fronterizo, que deberán ser considerados para la formulación y ejecución de la gestión fronteriza integral. Estos son las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), a partir de las decisiones 501 y 502 respectivamente, ambas del año 2001.

2.8. ¿QUÉ SON LAS «ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA» (ZIF)?

Las ZIF son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina. En estas zonas, se ejecutarán planes, programas y proyectos de manera conjunta, compartida y coordinada, «para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios

¹³ Artículo 126 del Acuerdo de Cartagena.

mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos» (artículo I, decisión 501). Sus objetivos son los siguientes:

- Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los países miembros
- Contribuir a la creación y la puesta en vigencia de mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y las interconecten con las demás economías andinas y con el mercado mundial
- Flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos
- Establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales que se desarrollen en las ZIF
- Favorecer a las colectividades locales, mediante la eliminación de los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica
- Contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica
- Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas
- Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF
- Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación, y recreación deportiva y turística
- Investigar y usar sosteniblemente los recursos naturales renovables contiguos y promover mecanismos para su adecuada conservación
- Contribuir a la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, con particular interés en la diversidad biológica
- Desarrollar programas de cooperación horizontal que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre países miembros o regiones fronterizas, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos y al desarrollo de actividades productivas que conjuguen o complementen esfuerzos
- Otros objetivos que se acuerden bilateralmente.

Criterios para determinar las ZIF en la Comunidad Andina

Artículo 6: En la identificación y delimitación de las ZIF, los países miembros tendrán en cuenta los siguientes criterios:

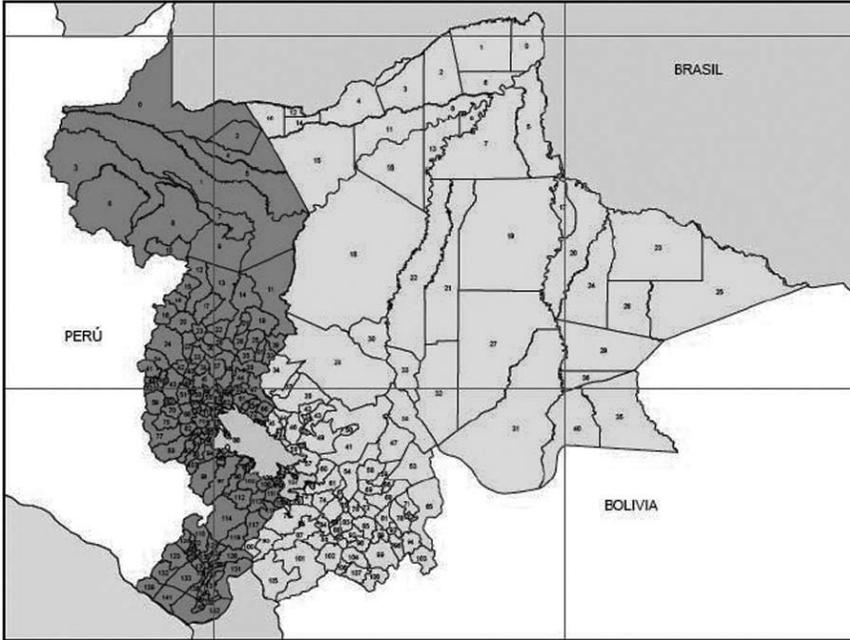
- a) Que sean áreas de frontera donde las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales que se promueven sirvan para reflexionar, liberalizar y dinamizar, potenciar y formalizar la capacidad productiva y comercial. La creatividad y la riqueza cultural de la población en las fronteras entre los países miembros;
- b) Que comprendan, en ambos países, ciudades actualmente o potencialmente dinamizadoras del desarrollo con miras a constituirse en soporte de la integración, así como ejes de articulación vial existentes o cuya construcción esté prevista en el corto plazo;
- c) Que incorporen, en ambos países, áreas económica socialmente deprimidas, que requieran de la conjugación de esfuerzos a fin de revertir la situación de atraso y prepararlas para desempeñar un papel activo en los proceso de integración;
- d) Que propicien la articulación de zonas fronterizas con alto potencial de recursos, que en la actualidad no formen parte de la frontera activa;
- e) Que coadyuven al desarrollo de cuentas hidrográficas binacionales y las que se localicen proyectos y actividades de interés compartido, y que propicien la gestión coordinada de áreas naturales protegidas.

Fuente: Comunidad Andina. *Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina.*

2.9. ¿CUÁLES SON LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA?

ZIF boliviano-peruana, creada mediante Notas GM-413/2003/6760 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, y (GAB-SAA) RE N° 6-7/35 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Por el lado de Bolivia, comprende los departamentos de 109 municipios de La Paz, Oruro, Potosí, Pando y Beni. Por el lado de Perú, comprende 147 distritos de Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.



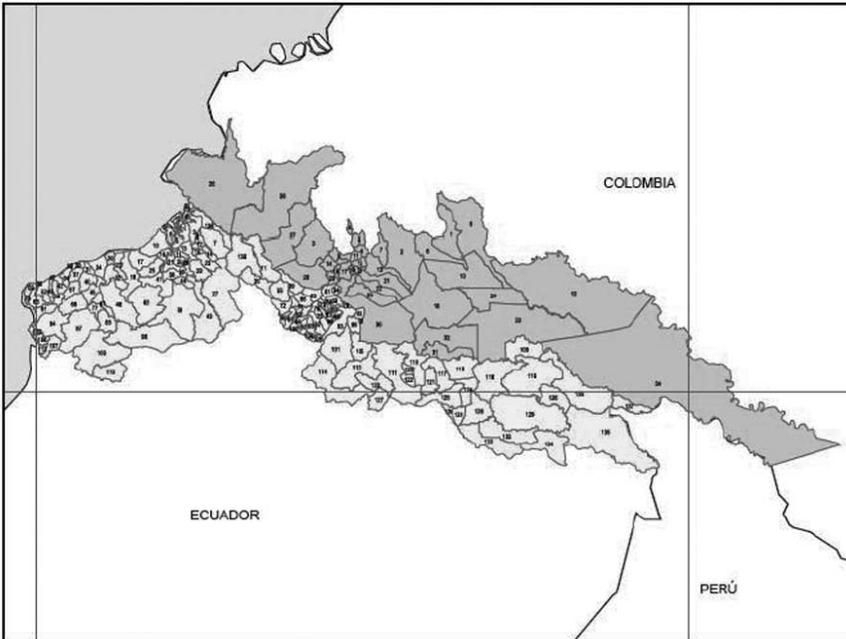
ZIF colombo-ecuatoriana, creada mediante Notas DM/DDF-44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y 54679/02 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Por el lado de Colombia, comprende las siguientes agrupaciones:

- i. Área estratégica de desarrollo región andina: los municipios de Ipiales, Cumbal, Cuaspud, Aldana, Contadero, Córdova, Funes, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Iles, Imués, Mallama, Ospina, Pasto, Potosí, Providencia, Puerres, Pupiales, Santa Cruz, Sapuyes, Tangua y Túquerres, en el departamento de Nariño.
- ii. Área estratégica de desarrollo región amazónica: los municipios de Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Villagarzón, Mocoa, Santiago, San Francisco, Colón, Sibundoy y Puerto Leguizamo en el departamento de Puyumayo.
- iii. Área estratégica de desarrollo región pacífica: los municipios de Barbacoas, Ricauarte y Tumaco, en el departamento de Nariño.

Por el lado de Ecuador, comprende las siguientes áreas:

- i. Área estratégica de desarrollo región andina: los cantones de Tulcán, Espejo, Montúfar, Mira, Bolívar y San Pedro de Huaca en la provincia del Carchi.
- ii. Área estratégica de desarrollo región amazónica: los cantones de Lago Agrio, Shushufindi, Cascales, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Sucumbíos y Cuyabeno, en la provincia de Sucumbíos.
- iii. Área estratégica de desarrollo región pacífica: los cantones de Atacames, San Lorenzo, Esmeraldas, Río Verde, Eloy Alfaro, Muisne y Quinindé, en la provincia de Esmeraldas.

ZIF Colombia-Ecuador

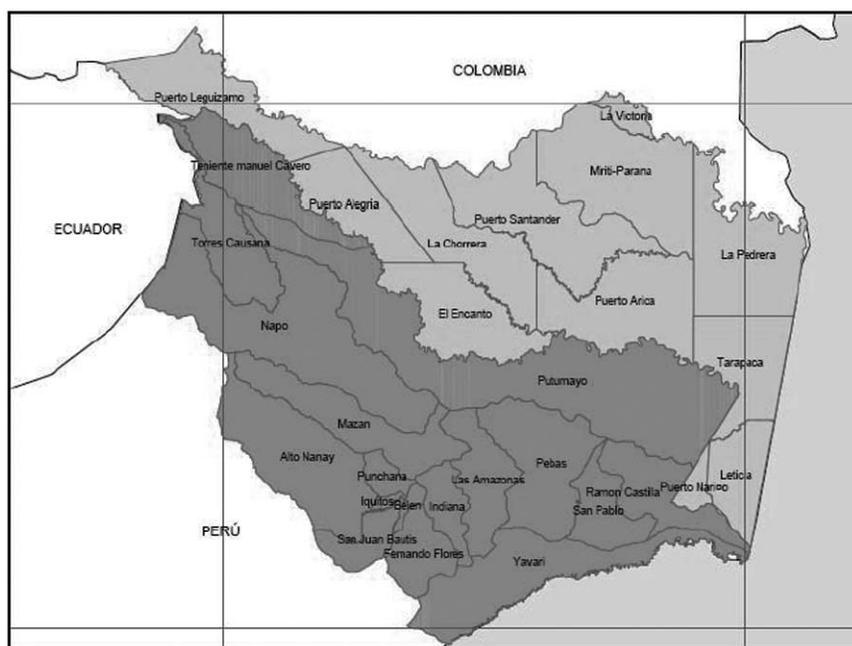


ZIF colombo-peruana, creada mediante Notas Verbales 21136-DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Por el lado de Colombia, comprende los siguientes territorios:

- i. Departamento de Amazonas
- ii. Municipio de Puerto Leguizamo en el departamento de Putumayo.

Por el lado de Perú, comprende las provincias de Maynas y Ramón Castilla, en el departamento de Loreto.

ZIF Colombia-Perú

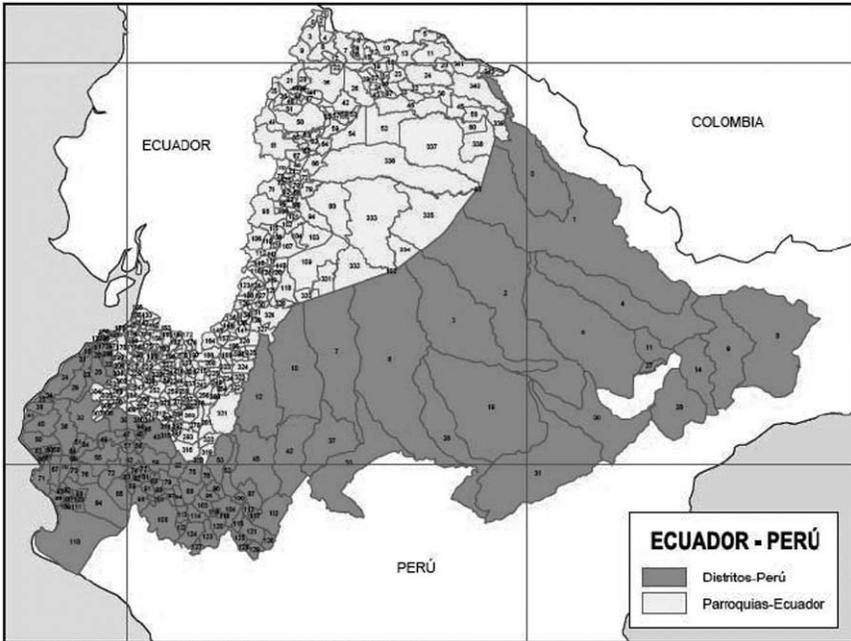


ZIF ecuatoriano-peruana, mediante Notas Reversales DM/DDF-42562 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y (GAB-SAA) RE 6-8/50 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Por el lado del Ecuador, comprende la provincia de El Oro y sus 14 cantones, la provincia de Loja y sus 16 cantones, la provincias amazónicas de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, y Pastaza, Sucumbíos y Napo, y 38 cantones.

Por el lado de Perú, comprende, los departamentos de Tumbes; Piura; las provincias de Maynas y alto Amazonas, del departamento de Loreto; y las provincias de Jaén y San Ignacio, del departamento de Cajamarca.

ZIF Ecuador-Perú



Las ZIF son un paso importante en el proceso de construcción de una nueva forma de gestión fronteriza integral y especializada, que, además, es binacional y comunitaria. Estas pueden servir como base para impulsar un ordenamiento territorial fronterizo y la articulación de los actores. Sin embargo, si bien la realidad geopolítica y económica construida desde la CAN busca la consolidación de mecanismos de integración regional, las particularidades fronterizas no solo involucran territorios de países andinos, sino también territorios de países vecinos sudamericanos con los cuales se comparten lazos históricos, culturales y económicos. Cabe resaltar que la decisión 501, en su artículo, 2 establece que «Los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre sí y, *de considerarlo conveniente con terceros países*».¹⁴

Si bien este instrumento normativo pone a discrecionalidad de los países miembros de la CAN la posibilidad de incluir en las ZIF a otros países colindantes, esta medida no debería tener carácter discrecional, sino que debería justificarse en la necesidad o la existencia de una realidad ineludible. Así, por ejemplo, una gestión fronteriza integral que desconozca la existencia de una triple frontera —por ejemplo, las fronteras de Brasil, Colombia y Perú, o las fronteras de Bolivia, Chile, y Perú— no sería efectiva, debido a la exclusión de actores que intervienen directamente en las dinámicas locales y que comparten tanto el territorio como la realidad social. Además, los contextos de movilidad humana abarcan el territorio fronterizo de todos los países vecinos. Esta sugerencia no debe ser apreciada como un factor que debilite el Sistema de Integración Andino; por el contrario, la incorporación de un país no andino en la ZIF permitiría fortalecer los lazos de la Comunidad Andina con los países miembros o asociados al Mercosur.

Triples fronteras	Colombia - Ecuador - Perú
	Brasil - Colombia - Perú
	Bolivia - Brasil - Perú
	Bolivia - Chile - Perú

¹⁴ Las cursivas son nuestras.

2.10. ¿CUÁLES SON LOS AVANCES EN LAS RELACIONES BILATERALES PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE FRONTERAS?

Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia son países andinos que comparten historia de relaciones internacionales a lo largo de su vida republicana. Estas relaciones de vecindad han pasado tanto por disputas territoriales como por alianzas estratégicas que, a lo largo del tiempo, se han ido armonizando y pacificando. En este contexto histórico, las fronteras han pasado de ser el objeto central de las discordias territoriales a ser territorios que brindan oportunidad para la construcción de paz y desarrollo. A pesar de que aún existen ciertas tensiones, en el ámbito de la política internacional, se han realizado importantes avances para el mejoramiento de las relaciones bilaterales, lo cual tiene un impacto en las realidades locales fronterizas.

A continuación, se presentan los avances en las relaciones bilaterales de Perú-Bolivia, Perú-Ecuador y Perú-Colombia.

- I. **Bolivia-Perú.** Se han ratificado tres principales tratados que consolidan el límite territorial entre ambos países: el Tratado General de Arbitraje Osma-Diez de Medina (1901), el Tratado de Osma-Villazón de Demarcación de Fronteras (1902) y el Tratado Polo-Bustamante de Rectificación de Fronteras (1909). Posteriormente, se firmó el Pacto General de Amistad y no Agresión (1936) y el Convenio para el Estudio Económico Preliminar de Aprovechamiento de las Aguas del Lago Titicaca (1957).

En materia de cooperación económica, Perú y Bolivia realizan un trabajo conjunto sobre el Sistema Hídrico Binacional del Lago Titicaca (1995) y suscribieron los Convenios de Ilo (1992), y el Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social para la Conformación de un Mercado Común (2006).

En cuanto a las zonas fronterizas de Perú y Bolivia, el Paso de Desaguadero (Desaguadero-Perú y Desaguadero-Bolivia) es considerado el más importante debido a que por él transita la mayor parte del comercio entre ambos países. Sin embargo, el contrabando de mercancías es aún un grave problema que afecta la economía de dicha zona de frontera.

Por otro lado, el Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social para la Conformación de un mercado común todavía se viene implementado y varias iniciativas aún están por ejecutarse. Actualmente, los principales aportes para la gestión fronteriza integral de Bolivia-Perú son los siguientes:

- La Comisión Binacional de Coordinación Política, Cooperación e Integración (1996)
- El Comité de Frontera (1998)
- La Comisión Mixta Permanente Peruano-Boliviana de Reposición y Densificación de Hitos en la Frontera Común (COMIPERDH)
- La Comisión Mixta Peruano-Boliviana sobre Cooperación en Materia de Desarrollo Alternativo, Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Delitos Conexos (2000)
- La Comisión Bilateral Peruano-Boliviana para Erradicar el Contrabando Organizado en Productos Agropecuarios y Otros (del Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social para la Conformación de un Mercado Común)
- El Convenio Marco para la Cooperación y Desarrollo Sostenible del Turismo (2006).

Todos estos convenios y tratados son de suma importancia, pues reflejan la voluntad de los Estados en la construcción de mejores relaciones binacionales y fronterizas.

2. **Ecuador-Perú.** La historia de las relaciones fronterizas entre Ecuador y Perú se caracterizó por la constante controversia limítrofe que llevó a enfrentamientos militares entre ambos países. En 1941, las disputas culminaron con la suscripción del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, mediante el cual se delimitó la frontera peruano-ecuatoriana. Sin embargo, luego se sucedieron los conflictos de Paquisha (1981) y Cenepa (1995), que culminaron con la suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia (1998) gracias a los que se terminaron de demarcar los límites territoriales.

Si bien los conflictos por la demarcación de límites resultaron en soluciones pacíficas, lo más importante fue que se propició que las relaciones binacionales para el desarrollo de las zonas de frontera tuvieran una visión de cooperación bilateral e integración regional fronteriza. Esto queda demostrado no solo por la cantidad de

convenios suscritos, sino por los trabajos conjuntos que se están impulsando, producto de las políticas binacionales de integración. La principal muestra de este trabajo coordinado se observa en el marco del Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que creó la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador.

Como parte de los avances en materia de relación bifronteriza, se encuentran los siguientes comités y declaraciones:

Actividades en el marco de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana

1. VIII Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana (Lima, 5 de agosto de 2009)
2. VII Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana (Loja, 13 de junio de 2008)
3. Reuniones de la Secretaría Ejecutiva Binacional (Lima, 14 y 15 de mayo de 2009)
4. Reuniones de los Comités Técnicos Binacionales:
 - 4.1. Comité Técnico Binacional sobre Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas: Acta de la I Reunión (Piura, 18 de diciembre de 2007); Acta de la II Reunión (Machala, 25 de setiembre de 2008); y Acta de la III Reunión (Piura, 22 de setiembre de 2009)
 - 4.2. II Reunión de la Comisión Binacional de Lucha contra el Contrabando (22 de setiembre de 2009)
 - 4.3. Comité Técnico Binacional sobre Asuntos Productivos y Ambientales: Acta de la I Reunión (Machala, 20 de abril de 2007); Acta de la II Reunión (Piura, 27 de noviembre de 2008); y Acta de la III Reunión (Macará, 20 de noviembre de 2009)
 - 4.4. Comité Técnico Binacional sobre Facilitación del Comercio y Turismo: Acta de la I Reunión (Piura, 23 y 24 de julio de 2007); Acta de la II Reunión (Guayaquil, 15 y 16 de enero de 2009); y Acta de la III Reunión (Lima, 11 y 12 de febrero de 2010)
 - 4.5. Comité Técnico Binacional sobre Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación: Acta de la I Reunión (Zaruma, 13 de diciembre de 2007); Acta de la II Reunión (Tumbes, 26 de febrero de 2009); y Acta de la III Reunión (24 y 25 de febrero de 2010)

- ▶
- 4.6. Comisión Binacional de Lucha Contra el Contrabando: Acta de la II Reunión (Piura, 23 de setiembre de 2009); y Acta de la III Reunión de la Comisión Binacional Perú-Ecuador de Lucha contra el Contrabando (Machala, 5 de octubre de 2010)
5. Reuniones de los Comités de Frontera:
- 5.1 Comité de Frontera Tumbes-El Oro: Acta de la III Reunión (Tumbes, 14 de octubre de 2008); Acta de la IV Reunión (Machala, 18 de marzo de 2009); Acta de la V Reunión (Tumbes, 26 de agosto de 2009); y Acta de la VI Reunión (Puerto Bolívar, 21 de mayo de 2010)
 - 5.2 Comité de Frontera Piura-Loja: Acta de la III Reunión (Piura, 28 de noviembre de 2008); Acta de la IV Reunión (Loja, 22 de mayo de 2009)
 - 5.3 Comité de Frontera Zamora-Cajamarca: Acta de la I Reunión (Zamora, 14 de octubre de 2009)

Más información y cada acta indicada en: <www.rree.gob.pe> (Política Exterior-Países Sudamericanos-Ecuador).

3. Colombia-Perú: El desarrollo las relaciones bilaterales de Perú y Colombia se vincula con el establecimiento de límites y, particularmente, con el acceso al río Amazonas por Colombia. El Tratado de Límites y Libre Navegación Fluvial (Lima, 24 de marzo de 1922) terminó por delimitar la línea fronteriza peruano-colombiana y le otorgó a Colombia la categoría de «país amazónico». Junto con Brasil, se formó una triple frontera que, geográficamente, se conoce como el «Trapecio Amazónico», con presencia de poblaciones indígenas de las etnias Ticuna, Witoto, Ocaina, Cocama y Yagua-Mishara.

A partir de ese momento, las relaciones bilaterales estuvieron orientadas a generar cooperación en las regiones vecinas de ambos países. Podemos mencionar los siguientes tratados entre Perú y Colombia:

- Convenio de Cooperación Aduanera, suscrito en Bogotá, el 10 de mayo de 1938
- Convenio de Salud, suscrito en Iquitos, el 13 de noviembre de 1959
- Convenio Cultural, suscrito en Lima el 30 de junio de 1961
- Convenio Comercial Peruano-Colombiano, suscrito en Lima el 11 de julio de 1987
- Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, suscrito en Lima el 26 mayo de 1994

- Convenio sobre Asistencia Judicial en Materia Penal, suscrito en Lima el 12 de julio de 1994
- Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, suscrito en Lima el 12 de diciembre de 1997
- Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Terrorismo, suscrito en Bogotá el 24 de febrero de 1998

En 1988, se impulsa el Plan de Acción de San Antonio, a través del cual se formuló el Plan Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo. Posteriormente, en 1994, se crea la Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana con tres Comités Técnicos: el de Desarrollo e Integración Fronteriza, el de Comercio, Turismo e Inversiones, y el de Cooperación. Cabe resaltar que, en materia de cooperación, desde 1979, existe la Comisión Mixta de Cooperación Científica y Tecnológica; una de sus actividades más recientes fue el Programa de Cooperación 2006-2008, que tuvo como enfoque el desarrollo de actividades en las zonas de fronteras.

En lo concerniente a la seguridad fronteriza, una preocupación para ambos países es la proliferación del narcotráfico en franjas y zonas de frontera, así como la presencia de la guerrilla colombiana. Por estas razones, se creó la Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza (COMBIFRON), que viene funcionando desde el 2007. Asimismo, existe un Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD) y un Grupo de Trabajo Bilateral para Asuntos Policiales (GTBP). Además, se ha creado el Mecanismo de Alto Nivel de Seguridad y Cooperación Judicial (MAN) y una Comisión Mixta en materia de Desarrollo Alternativo, Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Delitos Conexos; asimismo, se llevan a cabo las Rondas de Conversaciones entre Altos Mandos Militares.

A pesar de este esfuerzo en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y el desarrollo fronterizo peruano-colombiano, todavía existen asimetrías socioeconómicas. Entre ellas, podemos mencionar las siguientes:

1. Bajos niveles de acceso a servicios básicos y desarrollo institucional local. El lado peruano es el que cuenta con mayores porcentajes de población pobre y pobre extrema, con deficiencias en materia de infraestructura y calidad educativa.
2. Carencia de procesos de titulación de propiedades y deficiente calidad de las viviendas: no existen servicios de agua potable, ni acceso a sistemas de alcantarillado.

3. Restricciones en el servicio de electricidad por horas.
4. Carencia de infraestructura, personal y recursos para brindar los servicios de salud adecuados.

Preguntas de reflexión

1. ¿Tiene conocimiento del marco institucional de las relaciones bilaterales y las del Sistema de Integración Andino? ¿Cuáles?
2. ¿La institución a la que usted pertenece está involucrada en las relaciones bilaterales o de integración andina? De ser positiva su respuesta, describa cómo se desarrollan dichas relaciones.
3. ¿Cómo califica el impacto que han tenido las iniciativas de integración regional y las relaciones bilaterales de los países en la región fronteriza en la que usted labora?



UNIDAD 3

HERRAMIENTAS ÚTILES PARA LA GESTIÓN FRONTERIZA INTEGRAL

Logro específico de la unidad

Al final de la unidad, las personas usuarias del módulo **IDENTIFICAN** nuevas herramientas útiles para la gestión fronteriza integral a partir de la perspectiva de la gobernanza moderna.

Mejorar la gestión de fronteras implica un proceso gradual de transformación de las actuales estructuras conceptuales, organizativas y ejecutivas. En ese proceso, resulta necesario desarrollar cursos de acción que permitan tomar decisiones oportunas para las zonas fronterizas. En especial, se considera que estos cursos de acción implican los siguientes elementos:

- Cambios en el proceso de gestión que permitan la integración de nuevos actores y una intervención pública dirigida a resultados.
- La articulación de estrategias específicas y especializadas de las fronteras, que se han desarrollado de manera separada, pero que ahora deben garantizar, a la vez, desarrollo y seguridad para la persona humana.

A. GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN

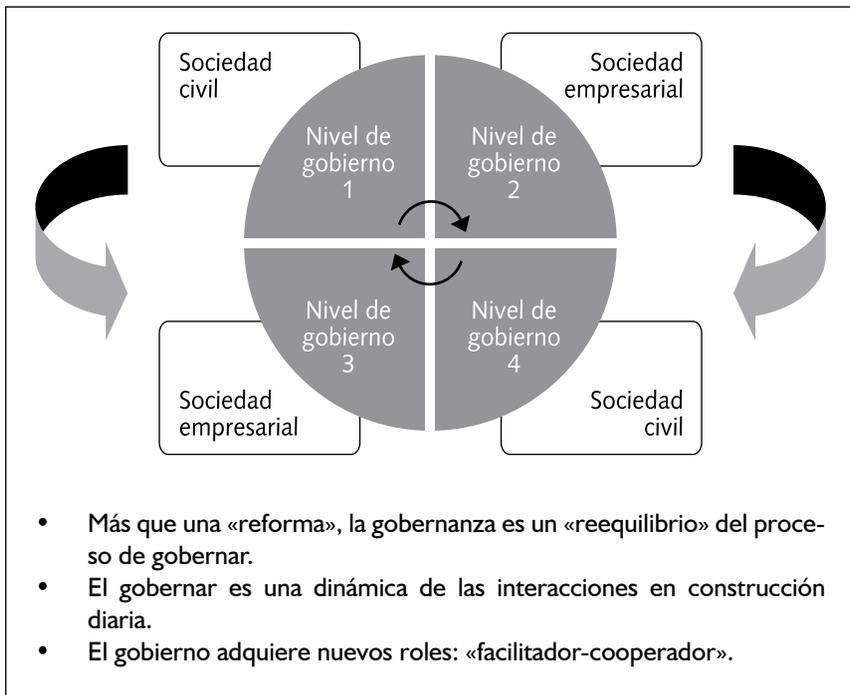
3.1. ¿CUÁL ES EL PLANTEAMIENTO DE LA GOBERNANZA MODERNA PARA UNA MEJORA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS FRONTERAS?

El concepto de gobernanza hace referencia a un conjunto de procesos estructurados para que los actores públicos puedan participar

articuladamente. Además, los procesos deben incluir a los actores sociales (los grupos objetivo o los beneficiarios de una política pública, los usuarios de un servicio, etcétera) mediante el desarrollo de sinergias respetuosas y mecanismos de coordinación bajo los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos.

La gobernanza es, según Naciones Unidas, un modo de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, cuyo resultado es la coordinación orientada a regular (administrar) un conjunto de intereses definidos también de manera articulada.

Planteamiento de la gobernanza



Desarrollar procesos de gobernanza es indispensable. Sin embargo, como menciona Prats, esto no quiere decir que deba dejarse de lado la reforma estructural de las entidades públicas, pues la formulación de una red de intercomunicación e interacción pasa por propiciar cambios estructurales. Para ello, se requiere de un cambio de visión más cercana a las realidades de los fenómenos de la globalización y la localización antes mencionados.

La primera contribución de la gobernanza para la gestión pública de fronteras es la organización administrativa de redes de actores públicos y privados interconectadas entre sí y en constante comunicación, bajo una perspectiva horizontal y no jerarquizada. Este aporte es compatible con una perspectiva integral de la gestión de frontera, pues implica un trabajo coordinado entre las instituciones nacionales de los países que conforman las zonas fronterizas y, además, requiere del involucramiento de los actores sociales con la finalidad de encontrar soluciones a problemas comunes y promover el desarrollo de la población de fronteras para beneficio de los ámbitos locales, regionales y nacionales. Su meta es mejorar la capacidad de gobernar mediante el trabajo conjunto de instituciones estatales y no estatales para que todas participen y cooperen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. De esta forma, se promueve una gobernanza democrática no solo representativa, sino también participativa, en la cual las personas son, en efecto, sujetos de derechos y obligaciones.

Es importante precisar que la gobernanza moderna no trae consigo modelos estandarizados o universales. Por el contrario, plantea que las estructuras y redes de gobernanza sean definidas según cada nivel de gobierno y de los sectores administrativos. Además, la gobernanza es flexible e implica una constante experimentación y aprendizaje. Por este motivo, no debe desalentarse la formulación y aplicación de una gestión fronteriza integral por las posibles dificultades y errores que puedan suscitarse.

Otro aporte relevante de la gobernanza moderna es la organización del espacio público para la deliberación, pues este tiene la finalidad de construir la confianza social y el acceso a la información relevante para solucionar los problemas de interés público.

«Solo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernanza legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza» (Prats 2005).



3.2. ¿EN QUÉ CONSISTE UN SISTEMA ARTICULADO DE REDES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA Y CÓMO LO PODEMOS APLICAR A LA GESTIÓN INTEGRAL DE FRONTERAS?

La inclusión de actores sociales es indispensable para optimizar la gestión pública. Sin embargo, también es fundamental generar sistemas de articulación entre los diferentes actores públicos y privados en el proceso de gestión. En ese sentido, de acuerdo con el concepto de gestión fronteriza integral, la complejidad de actores requiere un orden, coordinación y comunicación constante frente a las dinámicas sociales y problemas públicos.

Perú: las municipalidades de frontera en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley No. 27972)

Artículo 136. Definición

Las municipalidades de frontera son aquellas que funcionan en las provincias o los distritos limítrofes con un país vecino, por lo cual no puede tener la condición de municipio de frontera una provincia o distrito que no tenga esa condición aun cuando pertenezca a la misma región.



Artículo 137. Integración

Las municipalidades de frontera pueden celebrar convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, con la asistencia técnica del Consejo Nacional de Descentralización, e internacionales, en este último caso con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de promover el intercambio de experiencias sobre la gestión municipal y planes de desarrollo conjunto, así como brindar o recibir apoyo financiero y asistencia técnica.

Artículo 138. Participación en el Fondo de Desarrollo de Fronteras

Las municipalidades de frontera participan de la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo de Fronteras, que se crea por ley, la cual establece la forma en que se financia, y que tiene por finalidad prioritaria la implementación de planes de desarrollo sostenido de las fronteras.

En el caso de las fronteras y su gestión, las redes de actores deben acercar a las instituciones y a las personas de los países involucrados. Los intercambios electrónicos, virtuales y presenciales son fundamentales para

mantener el sistema de comunicación mixto y de articulación a través de una red dinámica. Las características de las redes es su interactividad: cada «nodo» o «punto» conlleva a un beneficio en las labores conjuntas. Por ello, las redes requieren de niveles de autorregulación básicos con marcos formales, pero no jerárquicos, y con liderazgos compartidos según cada proceso de gestión emprendido y de acuerdo con la competencia designada a cada actor.

Directrices de la OCDE para la gestión en redes

1. Se debe asegurar que las metas de la política propuesta para la red sean consistentes a nivel central, y entre los diferentes departamentos y agencias de las administraciones implicadas.
2. Los interactuantes deben tener claro el papel que tienen en la formulación e implementación de la política.
3. Es necesario adaptar el marco estratégico de la red a las necesidades de los interactuantes, pues solo tendrá sentido la red en tanto mejore la responsabilidad y desempeño de cada uno de aquellos.
4. Es importante asegurar la transparencia en la labor de los interactuantes.
5. La flexibilidad debe ser un elemento para el funcionamiento de las redes, pues implica un constante rediseño y redistribución de las funciones y responsabilidades de los diversos actores.



Para más información acerca de este tema, consultar OECD. *Local Partnership for Better Governance*. París: OECD, 2001, pp. 22-23.

Para aplicar esta estructura de redes a la gestión fronteriza integral, es necesario mejorar los mecanismos de comunicación interinstitucional e intransitucional. Por ejemplo, si contamos con una institución nacional rectora del control migratorio, esta debería mantener una comunicación permanente y fluida con sus jefaturas descentralizadas en cada franja, zona o región fronteriza. Además de ello, debería tener canales efectivos de coordinación con otras entidades gubernamentales e, inclusive, con otros niveles de gobierno. De darse estos niveles de coordinación, el nivel de intercambio de información mejorará y permitirá la mejor identificación de sus problemas y complejidades.

También es importante identificar a las instituciones pares con la misma función, por ejemplo, el control migratorio en el país fronterizo y, de ser el caso, las similitudes en las actividades de sus respectivas competencias. Por supuesto, esta realidad complejiza la toma de decisiones y las relaciones entre actores; de ahí surge la importancia de un trabajo sistémico y organizado.

La generación de redes de actores respecto de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas concernientes a los problemas fronterizos implicará la necesidad de articular diferentes políticas públicas. Ello, si bien hace más complejas las redes de actores, a la larga genera la optimización de recursos y satisfacción de necesidades de interés público. Es importante mantener la coherencia entre las políticas públicas como base de la gestión pública, especialmente en las zonas fronterizas.

3.3. ¿CÓMO ES UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LAS FRONTERAS?

La planificación estratégica para las fronteras debería ser una planificación basada en el territorio, pues permite una mejor perspectiva para su gestión integral. En ese sentido, debe realizarse un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) en cada franja y zona de frontera que involucre los territorios de los países integrantes.

Ejemplo de análisis FODA	
<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Movilidad Humana • Dinámicas comerciales • Cercanía entre las instituciones 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenios Bilaterales de Integración Fronteriza • Existencias de Comités Binacionales • Posibilidad del aporte de más de una fuente presupuestal estatal
<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deficientes sistemas de comunicación vial • Existencia de pasos informales de cruce fronterizo • Dificultades de acceso por cuestiones geográficas 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existencias de redes de trata de personas • Presencia de narcotráfico • Desastres ambientales

La planificación de la gestión fronteriza debe a) identificar problemas, b) trazar objetivos claros y c) determinar cursos de acción donde la población sea la beneficiada, pero también considerada como un grupo participativo. Asimismo, para una correcta evaluación del logro de los objetivos, deben determinarse indicadores que cumplir tomando en consideración la realidad de cada zona de frontera y estableciendo una línea de base (situación actual) para medir los cambios realizados. El sistema de evaluación del plan incorporará dinámicas integradoras de la población que habite la zona de frontera.

B. COOPERACIÓN ENTRE ESTADOS

3.4. ¿QUÉ ES LA «COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA»?

Se entiende por «cooperación transfronteriza» la colaboración entre las autoridades subnacionales (regionales y locales) de las zonas de frontera basada en el principio de solidaridad y con el respaldo de las políticas binacionales de cooperación.

Los principales aspectos a los que se avoca la cooperación transfronteriza, dada su aplicabilidad local, son los siguientes:

- El ordenamiento territorial
- Las políticas económicas locales
- La infraestructura de integración de las fronteras, como las vías de transporte de bienes y personas
- Los mecanismos de control migratorio de seguridad y facilitación de la circulación de personas
- El manejo sostenible de los recursos
- La protección del medio ambiente
- La promoción de una integración cultural
- El fortalecimiento de las identidades de las zonas de frontera.

3.5. ¿CUÁL ES EL PROCESO PARA DESARROLLAR UNA PRÁCTICA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA?

A partir de lo propuesto por Nahuel O'Donne, existen, al menos, los cinco aspectos claves siguientes:

1. **Información**, a partir de la cual las instituciones de los dos territorios en cuestión se conocen y «evalúan» mutuamente
2. **Consulta recíproca**, que debe ser realizada antes de implementar políticas o medidas a nivel local que puedan —directa o indirectamente— afectar el otro lado de la frontera
3. **Acuerdos institucionales y proyectos**, que corresponde con una estructura de gestión, que adopta acciones concretas
4. **Armonización de leyes y reglamentos**, que sirve para evitar la incoherencia interpolítica, pero también posibles vulneraciones a la jerarquía normativa y, también, a los derechos humanos;
5. **Integración de los territorios**, que funcionan como un único espacio de desarrollo, de modo que se superan, paulatinamente, las concepciones tradicionales de «límite», «frontera», «jurisdicción» y «soberanía».

3.6. ¿CUÁL ES LA EXPERIENCIA DE LA REGIÓN ANDINA EN MATERIA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA?

En el ámbito sudamericano y de la subregión andina, la aplicación de la cooperación transfronteriza se ha enfocado, principalmente, en la integración física regional como etapa previa a la creación de la infraestructura de corredores interoceánicos dentro del marco de la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y los Centros de Atención Fronteriza de la CAN (CEBAF). Asimismo, se puede apreciar que, a través de los procesos de descentralización, los países empiezan a dotar de mayores capacidades y responsabilidades a los gobiernos regionales y locales, aspecto fundamental para la efectiva cooperación entre autoridades en estos niveles de gestión, con mayor autonomía en las zonas de frontera.

Los aportes de la cooperación transfronteriza son relevantes para la eficiencia de toda gestión fronteriza y deben ser considerados para la construcción de una gestión integral en este tipo de regiones. Dicha cooperación busca disminuir la duplicidad de funciones en la prestación de servicios por parte de las instituciones privadas y públicas en ambos países, lo cual disminuye sus costos. Además, pretende evitar el crecimiento desordenado del territorio; de esta manera, mejoran las dinámicas urbanas y rurales. Es importante resaltar que para el buen desarrollo de la cooperación fronteriza es necesario llevar a cabo las siguientes medidas:

- Darle presencia institucional al Estado en las zonas de frontera
- Mejorar las capacidades de los funcionarios públicos
- Fortalecer la institucionalidad local
- Impulsar el interés del sector privado para la inversión y participación en las dinámicas de cooperación
- Promover el interés ciudadano y el involucramiento de las dinámicas de cooperación
- Generar espacios de diálogo entre los actores de las zonas de frontera, creando de redes de comunicación y coordinación.

3.7. ¿EN QUÉ SE DIFERENCIA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DEL DESARROLLO FRONTERIZO Y DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA?

Según Oliveros, estos conceptos son diferentes, pero relacionados. Obsérvese el siguiente cuadro, en el que se caracteriza cada uno de estos:

Desarrollo fronterizo	Es el proceso necesario e impostergable de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, conducido mediante iniciativas nacionales que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo. [El desarrollo fronterizo] se concreta [en] iniciativas públicas y privadas en los campos de la infraestructura social y económica, en la dotación de servicios básicos, en la promoción de actividades productivas y en el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y regional, todo ello bajo criterios de sostenibilidad.
Integración fronteriza	Proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto. El primer paso de la integración fronteriza implica la definición de un régimen fronterizo, es decir, la puesta en vigencia de uno o varios acuerdos orientados a la desregulación de los desplazamientos de personas, bienes y medios de transporte en zonas pre-establecidas; la utilización conjunta o compartida de servicios públicos en el campo social (salud, educación); la complementación de los servicios de telecomunicaciones, de suministro de energía eléctrica, etcétera.
Cooperación fronteriza	Complementariamente, se considera de utilidad proponer una definición de cooperación fronteriza. Podemos entender a esta última como el conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, poco poblados

y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país (fronteras no activas), para sentar las bases del desarrollo e integración futura de dichos espacios mediante la ejecución de acciones y proyectos en temas tales como evaluación de recursos naturales, protección de los ecosistemas compartidos, medidas de seguridad y confianza mutua, asistencia a las comunidades nativas, entre otros.

Fuente: <<http://www.comunidadandina.org/documentos/docia/ia13-2-02.htm>>.

3.8. ¿CÓMO DEBE SER APLICADO EL ELEMENTO DE SEGURIDAD DESDE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA?

La inseguridad en las fronteras es una amenaza, pues debilita las posibilidades de cooperación entre los países vecinos. Al mismo tiempo, genera rigidez en la movilidad de personas y bienes, porque fortalece los mecanismos de control —migratorio, aduanero, sanitario, entre otros—. Ahora bien, esta rigidez no implica necesariamente que la circulación de personas y bienes disminuya; más bien, se generan espacios clandestinos de tránsito que son aprovechados por las redes o personas con intenciones delictivas. En ese escenario, la población también genera procesos irregulares de tránsito (pasos informales), debido al complicado acceso geográfico o dificultades burocráticas de los puestos de control.

Sobre el concepto de «seguridad»



La seguridad es una condición que neutraliza las amenazas en contra de las personas, tanto desde la dimensión individual, como colectiva, y que involucra a las y los ciudadanos, las comunidades y los Estados. La seguridad es un concepto multidimensional y, desde un punto de vista amplio, puede llegar a incluir temas concernientes a las condiciones y oportunidades de vida («seguridad humana»). Sin embargo, el uso del término «seguridad» de una forma muy amplia puede generar imprecisión en la determinación de los problemas que le conciernen, lo cual posibilita la «*securitización*» de los contextos y otorga un matiz represivo al desempeño de los actores involucrados. En sentido restrictivo, la seguridad implica la protección frente a amenazas —por ejemplo, la violencia empleada como mecanismo de agresión intencional— que ponen en riesgo la vida, la integridad, la libertad, y la propiedad de las personas y de las comunidades.

El concepto de seguridad aplicado a las fronteras tiene como principal desafío la superación de la visión tradicional de seguridad nacional o interna, el cual ha estado tradicionalmente vinculado con temas de defensa militar de la soberanía y de los límites lineales de los territorios de las naciones. El reto inmediato es la consolidación de prácticas de cooperación transfronteriza de seguridad, especialmente, en el ámbito de franjas y zonas de frontera.

Compromiso de los Estados de la OEA con la seguridad y la lucha contra los delitos transnacionales



«Condenamos la delincuencia organizada transnacional, porque atenta contra las instituciones de los Estados y tiene efectos nocivos sobre nuestras sociedades. Renovamos el compromiso de combatirla fortaleciendo el marco jurídico interno, el estado de derecho y la cooperación multilateral respetuosa de la soberanía de cada Estado, en particular a través del intercambio de información, la asistencia jurídica mutua y la extradición. Lucharemos contra la delincuencia organizada transnacional mediante, entre otras acciones, la plena implementación de las obligaciones contraídas por los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, para que el lavado de activos, el secuestro, el tráfico ilícito de personas, la corrupción y los crímenes relacionados se tipifiquen como delito en el hemisferio y que los bienes producto de esos delitos se identifiquen, rastreen, congelen o incauten y, en último término, se decomisen y enajenen. Asimismo, mejoraremos la coordinación y la cooperación técnica para fortalecer las instituciones nacionales que se dedican a prevenir y sancionar estos delitos transnacionales y a identificar y enjuiciar a los miembros de las organizaciones delictivas transnacionales».

OEA. *Declaración sobre Seguridad en las Américas* (aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003) OEA/Ser.K/XXXVIII. CES/dec. I/03 rev. I, 28 octubre 2003.

Declaración de Bridgetown



«Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad del hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y el concepto y enfoque tradicional deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales».

OEA. *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica* (aprobada en la cuarta sesión plenaria de la XXXII Asamblea General de la OEA, celebrada el 4 de Junio de 2002) AG/DEC.27 (XXXII-O/02).

3.9. ¿CÓMO APORTARÍAN LOS SISTEMAS DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA OPTIMIZACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE FRONTERAS?

La revolución tecnológica y de comunicaciones ha alcanzado a la administración pública y se ha convertido en una herramienta para la optimización de la gestión y para el proceso de las políticas públicas. Estas tecnologías mejoran los niveles de comunicación y generan acceso a la información de manera rápida. De esta manera, surge la denominación «gobierno electrónico».

Existen posturas que afirman que la incorporación de tecnologías de información genera un efecto de «desterritorialización» de la administración pública. Ello se debe a que estas desvinculan a la persona de la administración del territorio de aplicación, pues la principal característica de estas tecnologías es no estar sometidas a vínculos territoriales fijos (lo que se denomina «espacialidad abierta»). Dicha espacialidad abierta no es una cuestión negativa en el caso de la gestión fronteriza integral, ya que produce una amplitud en el espacio de aplicación de la administración pública y propicia la mejora en la gestión de actividades conjuntas con la intervención de todos los actores gubernamentales de los países involucrados en la zona fronteriza.

Para el gobierno electrónico, el territorio deja de ser un elemento esencial en la definición de sus competencias. Desde el punto de vista de las fronteras, esto ayuda a romper con la visión lineal que se tiene de ellas y genera una amplitud hacia la concepción de zonalidad. Asimismo, el domicilio es considerado un elemento relativo; esto, nuevamente, puede

ser compatibilizado con las dinámicas de frontera, donde la movilidad humana y los constantes procesos de migración son cotidianos.

En efecto, si se moderniza y se aplican las tecnologías de información en las administraciones públicas —por ejemplo, en las encargadas del control migratorio—, se podría generar la interconexión no solo con las instituciones locales de las zonas de frontera, sino también con aquellas que operan en territorios más lejanos por donde haya circulado el migrante en tránsito; de este modo, se eliminan los límites de comunicación y se dota de mayor seguridad a las personas. Asimismo, los procedimientos administrativos y judiciales interconectados por sistemas integrados de comunicación podrían significar una mejora en la persecución y procesamiento de los delitos transnacionales.

Finalmente, el avance tecnológico puede ayudar a superar graves problemas a través de la identificación, en las zonas fronterizas de la región andina, asuntos como la falsificación de documentos, las dificultades en la identificación y la doble documentación de las personas. La aplicación de la firma electrónica, el documento de identificación electrónico y otros mecanismos son herramientas de gran utilidad para la solución de estos inconvenientes. Sin embargo, todas estas iniciativas deben estar acompañadas de una política de protección de datos electrónicos y personales.

Ejercicio aplicativo

1. Ubique la función que usted desempeña en la gestión pública fronteriza.
2. Describa la estructura de la institución en la que labora.
3. Identifique, dentro del ámbito nacional, otras instituciones públicas y organizaciones privadas con las cuales se relaciona o considera necesario relacionarse para mejorar el desempeño de su función.
4. Identifique las instituciones públicas u organizaciones privadas ubicadas en el territorio fronterizo del país o de los países vecinos.
5. Responda las siguientes preguntas:
 - a) ¿Considera usted que existe un nivel de comunicación y coordinación adecuado?
 - b) Desde las necesidades que encuentra en el desempeño de su labor, ¿qué sugerencias plantearía para la mejora de los mecanismos de de comunicación e interconexión?

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis

- 2009 «Marco para el análisis de las políticas públicas». En Freddy Meriñez y Vidal Garza (coordinadores). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, CERALE y Porrúa, pp. 11-51.

BLANCO, Ismael, y Richard GOMÁ

- 2003 «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones». En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 26, pp. 73-100, Caracas.

BERGANZA, Isabel y Judith PURIZAGA

- 2011 *Migración y desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte del Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque*. Lima: UARM.

Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL)

- 2008 *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: CEPAL.

CEPIK Marco y Socorro RAMÍREZ (editores)

- 2004 *Agenda de seguridad andino-brasilera. Primeras aproximaciones*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, IEPRI, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

COLETTI, Raffaella et al.

- 2009 «La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador-Perú». En José Luis Rhi-Sausi y Darío Conato (coordinadores). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. Roma: CeSPI, pp. 141-173. Versión electrónica en: <<http://www.cespi.it/libro%20Fronteras/05%20FRONTERAS%20light.pdf>>.

COLETTI, Raffaella

- 2009 «La experiencia europea como marco general de referencia». En José Luis Rhi-Sausi y Darío Conato (coordinadores). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. Roma: CeSPI, pp. 33-57. Versión electrónica en: <<http://www.cespi.it/libro%20Fronteras/05%20FRONTERAS%20light.pdf>>.

Comunidad Andina

- 1969 *Acuerdo de Integración Subregional Andino «Acuerdo de Cartagena»*. Versión electrónica en: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>>.
- 1999 *Decisión 459: Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo*. Versión electrónica en: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D459.htm>>.

- 2001 *Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina.* Versión electrónica en: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D501.htm>>.
- 2001 *Decisión 502: Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina.* Versión electrónica en: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D501.htm>>.
- 2009 *Zonas de integración fronteriza de los países miembros de la comunidad andina. Información socioeconómica. Análisis estadístico.* Documento Estadístico SG/252. del 21 de abril de 2009. Versión electrónica en: <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGde252.pdf>>.

CORNEJO, Martín

- 2010 *Planificación Estratégica Territorial para el Desarrollo Local.* Ponencia presentada en el Seminario «Transferencia municipal en el nuevo contexto nacional», noviembre. Versión electrónica disponible en: <<http://www.cipca.org.pe/cipca/semtransfer/TEMA%203%20planificacion%20estrategica.pdf>>.

CUNILL, Nuria

- 1997 *Respetando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.* Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Nueva Sociedad.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA

- 2007 *Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010.* Versión electrónica en: <<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx>>.

ELIZALDE HEVIA, Antonio

- 2003 *Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local.* Serie «Gestión Pública», N° 29. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

FERNÁNDEZ, Yolanda et al.

- 2008 «Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas». *Pecvnia*, N° 6. Versión electrónica en: <http://www3.unileon.es/pecvnia/pecvnia06/06_075_106.pdf>.

GARCÍA, Isabel

- 2007 «La nueva gestión pública: evolución y tendencias». En *Revista Presupuesto y Gasto Público*, N° 47, pp. 37-64. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2007. Versión electrónica en: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf>.

GARZA, Vidal

- 2009 «La política pública en democracia: retos y oportunidades». En Freddy Meriñez y Vidal Garza (coordinadores). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación.* México D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, CERALE y Porrúa, pp. 53-70.

- GONZÁLEZ, Sergio
 2007 «La emergencia de la triple frontera andina (Perú, Bolivia, Chile)». En Convenio Andrés Bello, Serie *Integración Social y Fronteras*, N° 3: *La Integración y el Desarrollo Social Fronterizo*, pp. 15-53, Bogotá.
- GRABENFOR, Wolf (editor)
 2003 *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Fondo Editorial Cerec.
- KUNDMULLER, Franz y Salvador HERENCIA
 2006 *Estrategias para la agenda económico-social de la Comunidad Andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- LAHERA, Eugenio
 2008 *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- MAYNTZ, Renate
 2001 «El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna». En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 9-22, Caracas.
 2002 «Los Estados nacionales y la gobernanza global». En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 24, pp. 29-44, Caracas.
- MARTELES, Silvia
 2009 «Cooperación transfronteriza en la triple frontera de Bolivia-Chile-Perú». En José Luis Rhi-Sausi y Darío Conato (coordinadores). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. Roma: CeSPI, pp. 175-203. Versión electrónica en: <<http://www.cespi.it/libro%20Fronteras/06%20FRONTERAS%20light.pdf>>.
- MEDIANERO BURGA, Daniel
 2000 «Metodología del planeamiento estratégico en el sector público: conceptos esenciales». *Revista Moneda*, N° 129, pp. 42-58. Versión electrónica en: <www.fedomu.org.do/docs/Metodologia-Planeamiento-Estrategico.pdf>.
- MERIÑEZ, Freddy
 2009 «El encuentro de la política pública y la democracia: el enfoque de redes de actores». Pág. 71- 94. En Freddy Meriñez y Vidal Garza (coordinadores). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, CERALE y Porrúa, pp. 71-94.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PERÚ
Desarrollo e integración fronteriza. Informe de Gestión 2005-2009 Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. Versión electrónica en: <[http://www.rree.gob.pe/portal/enlaces.nsf/3f08cf720c1dbf4805256de20052913d18715afe9515ddf1052575b6005ff33a/\\$FILE/InfGestI1052009.pdf](http://www.rree.gob.pe/portal/enlaces.nsf/3f08cf720c1dbf4805256de20052913d18715afe9515ddf1052575b6005ff33a/$FILE/InfGestI1052009.pdf)>.
Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021. Versión electrónica en: <<http://www.rree.gob.pe/portal/p exterior.nsf/345469AE8DDC5B4705256C3000742B1D>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

- 2004 *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: ONU. Versión electrónica en: <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>>.
- 2008 *Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Versión electrónica en: <<http://www.unodc.org/documents/treaties/COP2008/CTOC%20COP%202008%204%20final%20S.pdf>>.

NICKSON, Andrew

- 2002 «Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del “New Public Management”». En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, pp. 29-44, Caracas.

OLIVEROS, Luis Alberto

- 2002 «El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina». *Documentos Informativos de la CAN*, febrero. Versión electrónica en: <<http://www.comunidadandina.org/documentos/docia/ia13-2-02.htm>>.

PRATS I CATALÀ, Joan

- 2005 *De la Burocracia al Managment. Del Managment a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestros tiempos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

PRESIDENCIA DEL CONCEJO DE MINISTROS

- 2010 «Plan nacional de desarrollo de capacidades para la gestión pública y buen gobierno de los gobiernos regionales y locales, Perú». Decreto supremo 004-2010-PCM del 12 de enero. Versión electrónica en: <http://www.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2010/DS-004-2010.pdf>.

RAMIÓ, Carles

- 2001 «Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latina: modelo de Estado y cultura institucional». En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 77-116, Caracas.

RAMOS, José María

- 2004 *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco inseguridad global: problemas y desafíos*. México D.F.: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Cámara de Diputados, LIX Lesgislatura.

RHI-SAUSI, José Luis y Nahuel ODDONE

- 2009 «Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas». En José Luis Rhi-Sausi y Darío Conato (coordinadores). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. Roma: CeSPI, pp. 11-31. Versión electrónica en: <<http://www.cespi.it/libro%20Fronteras/01%20FRONTERAS%20light.pdf>>.

- 2009 «Fronteras e integración transfronteriza en el Mercosur». En José Luis Rhi-Sausi y Darío Conato (coordinadores). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. Roma: CeSPI, pp. 59-102. Versión electrónica en: <<http://www.cespi.it/libro%20Fronteras/03%20FRONTERAS%20light.pdf>>.
- RUIZ CARO, Ariela
2002 «Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina». Serie *Gestión Pública*, N° 28. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando
2003 «Planificación estratégica y gestión pública por objetivo». Serie *Gestión Pública*, N° 32. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
2003 «Planificación estratégica y gestión pública por resultados». Serie *Gestión Pública*, N° 32. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE ECUADOR
Plan Nacional para el Buen Vivir. 2009- 2013. Versión Electrónica en: <<http://plan.senplades.gov.ec/>>.
- STAHNINGER, Ofelia
2007 «Integración y cooperación en el área de frontera Bolivia-Argentina-Paraguay». En Convenio Andrés Bello, Serie *Integración Social y Fronteras*, N° 3: *La Integración y el Desarrollo Social Fronterizo*, pp. 95-125, Bogotá.
- SUBIRATS, Joan et al.
2008 *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: editorial Ariel.
- SULBRANT, José, Ricardo LIRA y Américo IBARRA
2001 «Redes interorganizacionales en la administración pública». En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 119-142, Caracas.
- WALSH, Catherine y Lucy SANTACRUZ
2006 «Cruzando la raya: dinámicas socioeducativas e integración fronteriza. El caso del Ecuador con Colombia y Perú». En Convenio Andrés Bello, Serie *Integración Social y Fronteras*, N° 2: *La Integración y el Desarrollo Social Fronterizo*, pp. 15-53, Bogotá.

Portales web

Se ha consultado al Sistema de Consultas de Principales Indicadores Demográficos, Sociales y Económicos. Perú: Censos Nacionales 2007, XI de Población y VI de Vivienda. Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.

<<http://www.inei.gob.pe/>>

Se ha consultado la Bases de Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador.

<<http://www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos>>

Se ha consultado la información estadística del Instituto de Estadística de Bolivia.

<<http://www.ine.gob.bo/>>

Se ha consultado al Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador.

<<http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/MapaPobDesigualdadEc.pdf>>

Portal de Internet de la Gobernación del Departamento de Amazonas.- Colombia.

<<http://www.amazonas.gov.co/nuestraalcaldia.shtml?apc=alxx-l-&m=q#mision>>

Portal de Internet de la Gobernación del Departamento de La Paz - Bolivia.

<http://www.gobernacionlapaz.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=28>

Portal de Internet de la Dirección de Planificación Territorial de la Secretaria Nacional De Planificación Y Desarrollo- Ecuador

<<http://www.senplades.gov.ec/web/senplades-portal/direccion-de-planificacion-territorial>>