

2024  
No.3

Trabajos  
de grado

## Los principios de articulación y cooperación para la implementación de políticas públicas

Un análisis desde la gobernanza a la “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela” Conpes 3950 en los municipios de Villa del Rosario y Puerto Santander

Lina Alexandra Guerrero Zarco



Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre Desarrollo - Cider

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación Reconocimiento como Universidad:  
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento personería jurídica:  
Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

No. 3

Edición Digital

Bogotá - Colombia. Mayo de 2024

© Universidad de los Andes

Lina Alexandra Guerrero Zarco

Autora

Correo: guerreroz.lina@gmail.com

Roger Rossi Ballesteros

Cuidado Editorial - Gestor de comunicaciones de Cider

Laura Melissa Gómez Vargas

Diagramación

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende presentar el punto de vista de las Universidades. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

## Resumen

El aumento de la migración proveniente desde Venezuela hacia Colombia durante los últimos cinco años ha generado múltiples retos en materia de prestación de servicios, acceso a derechos, seguridad, respuesta institucional, entre otros, tanto para el gobierno colombiano como para los gobiernos departamentales y municipales, especialmente para aquellos ubicados en la frontera. Este artículo analiza la implementación “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela” (Conpes 3950), en los municipios de Villa del Rosario y Puerto Santander, ubicados en el departamento de Norte de Santander, bajo un enfoque de gobernanza, teniendo en cuenta los principios de cooperación y articulación, con el propósito de evidenciar los vacíos, obstáculos y retos a los que se enfrentan para implementar de forma adecuada las acciones y lineamientos para dar una respuesta adecuada a este fenómeno.

**Palabras clave:** gobernanza, política pública, migración, articulación, cooperación.

## Abstract

The increasing migration from Venezuela to Colombia during the last five years has generated multiple challenges in terms of access to services, rights, security, institutional response, among others, for the Colombian Government and for local governments, especially for those located on the border. This article analyzes the implementation of “Strategy for the attention of migration from Venezuela” (Conpes 3950), in the municipalities of Villa del Rosario and Puerto Santander, located in the department of Norte de Santander. This analyzes is developed under a governance approach, considering the principles of cooperation and articulation, in order to highlight the gaps, obstacles and challenges face in order to properly implement the actions and guidelines to give an adequate response to this phenomenon.

**Keywords:** governance, public policy, migration, articulation, cooperation.

# Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
<b>Metodología</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Problema socialmente relevante</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Revisión de literatura</b> .....	<b>12</b>
2.1 Gobernanza .....	12
2.1.1. Condiciones para la gobernanza moderna .....	13
2.2. Gobernanza de las migraciones y principios de articulación y cooperación...	13
<b>3. Retos de gobernar los flujos migratorios</b> .....	<b>15</b>
3.1. Improvisación .....	16
3.1.1 Falta de capacidad institucional .....	16
3.1.2. Falta de recursos .....	17
3.1.3. Falta de caracterización .....	18
3.2. Gobernanza .....	19
3.2.1 Articulación y cooperación .....	21
3.2.2 Rol de la cooperación internacional y la sociedad civil .....	23
<b>4. Conclusiones</b> .....	<b>24</b>
<b>5. Recomendaciones</b> .....	<b>26</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>28</b>

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b>	Actores entrevistados .....	<b>8</b>
-----------------	-----------------------------	----------

## Índice de gráficos

<b>Gráfica 1.</b>	Etapas de la migración desde Venezuela .....	<b>10</b>
-------------------	--	-----------

<b>Gráfica 2.</b>	Principales elementos del documento Conpes 3950 .....	<b>11</b>
-------------------	---	-----------

## Introducción

La migración desde Venezuela hacia Colombia en los últimos años ha generado múltiples desafíos al gobierno central y a los entes territoriales para brindar atención y protección a los migrantes y colombianos retornados en el país, especialmente en los municipios de frontera, ya que son lugares “habitados por una comunidad humana perteneciente a dos nacionalidades asumidas jurídicamente, que se encuentran de cara a realidades objetivas compartidas generándose un subsistema híbrido de sociedades concurrentes” (Machado, 2020, p 4).

Por tal motivo, el Gobierno Nacional ha puesto en marcha una serie de medidas, con el fin mitigar y contener el impacto de la llegada exponencial de personas de nacionalidad venezolana y colombianos retornados. No obstante, la mayoría ha tenido una visión a corto plazo, lo cual, ha generado preocupación entre académicos, el Estado colombiano, la cooperación internacional, entre otros, ya que no se han logrado tomar decisiones que permitan una integración social y económica a largo plazo, que proteja y garantice derechos y el acceso a bienes y servicios.

Según Migración Colombia (2020), para el 2017 se presentó un aumento del 651% de población proveniente de Venezuela con respecto al 2016, del mismo modo, en el 2018 un aumento del 191% frente al 2017. Por lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 542 de 2018 que tuvo como fin crear el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV), el cual, fue usado como línea base para el diseño y formulación de la política integral migratoria Conpes 3950 -en adelante Conpes- “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela” que tiene como objetivo principal “atender a la población migrante desde Venezuela en el

mediano plazo y fortalecer la institucionalidad para su atención” (Conpes 3950, 2018, p. 82), y que comprende 68 acciones que involucran múltiples sectores.

El documento Conpes, formulado con el propósito de responder de manera organizada y articulada al fenómeno migratorio, propone un esquema de gobernanza que “permita la coordinación y articulación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en todos los niveles territoriales. Esta estructura debe ser capaz de articular las iniciativas adelantadas por los actores mencionados del ámbito internacional, nacional y local de manera eficiente”. (Conpes 3950, 2018, p. 99)

Asimismo, hace hincapié en la necesidad de que los gobiernos locales y el Gobierno Nacional participen juntamente en el diseño de acciones y mecanismos de financiación para la ejecución de este:

Una de las estrategias de fortalecimiento institucional y asistencia técnica desde el Gobierno Nacional hacia los gobiernos locales, con especial atención a los municipios fronterizos rezagados, puede ser la implementación de una estrategia de capacitación a líderes y servidores públicos departamentales y municipales en la formulación de proyectos que puedan ser susceptibles de financiación desde las diferentes fuentes existentes. (Conpes 3950, 2018, p. 100)

Aunque se destaca la voluntad por parte del Gobierno Nacional para formular una política pública con enfoque multisectorial, territorial, garantista de derechos y sostenible a mediano plazo, es pertinente evidenciar los retos de su implementación bajo el enfoque de gobernanza.

Lo anterior con el fin de evidenciar vacíos en las reglas o formas que orientan la toma de decisiones colectivas, entendiendo que el relacionamiento entre los diferentes actores que participan y cooperan para la aplicación de políticas públicas, en este caso con enfoque migratorio, es fundamental.

A partir del enfoque de gobernanza, así como de los principios de articulación y cooperación como categorías de análisis, entendidos como la conformación de escenarios y espacios de interlocución e interacción entre los diferentes actores que están involucrados, se espera la generación de acuerdos, negociaciones y compromisos.

Este trabajo, toma como casos de estudio los municipios de Villa del Rosario y Puerto Santander, ubicados en el departamento de Norte de Santander, dadas sus particularidades, ya que implican mayores retos para garantizar una efectiva implementación de acciones dirigidas a mitigar los impactos asociados a la migración.

En ese sentido, los desafíos que se evidencian en dichos territorios se asocian a que, por un lado, los territorios fronterizos son una “zona de amplia afluencia de personas en tránsito pendular y paso de migración externa, de amplio interés de grupos armados contraestatales y paraestatales, nacionales y foráneos. Así como de actividades comerciales y contrabando de ilícitos” (Machado, 2020, p. 7) y por el otro, son municipios que históricamente han contado con baja capacidad institucional, lo cual, con la llegada de personas de nacionalidad venezolana y colombianos retornados, aumenta las brechas históricas en términos de acceso a derechos y desarrollo económico (Defensoría del Pueblo, 2017).

El presente estudio se desarrolla a través de las siguientes secciones: la descripción de la metodología utilizada; la presentación del problema socialmente relevante; la revisión de literatura sobre el concepto de gobernanza, los principios de articulación y cooperación; el análisis de los resultados obtenidos desde los planteamientos teóricos; las conclusiones obtenidas del análisis; las recomendaciones que, se espera, sean de utilidad para la implementación de políticas públicas migratorias; y finalmente, las referencias bibliográficas.

## Metodología

El análisis de la implementación del Conpes bajo el enfoque de gobernanza, tiene como objetivo evidenciar, a través de un método cualitativo, los retos en materia de articulación y cooperación para implementar las acciones allí estipuladas, especialmente en los municipios de frontera. Por esta razón se toman, para el caso de estudio, los municipios de Puerto Santander y Villa del Rosario ubicados en el departamento de Norte de Santander.

Para esto se describen las características de las variables y los fenómenos con el fin de “generar y perfeccionar categorías conceptuales, descubrir y validar asociaciones entre fenómenos y comparar los constructos y los postulados generados a partir de fenómenos observados en distintos contextos” (Quecedo, Castaño & Castaño, 2002, p 12).

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados, la metodología se desarrolló de la siguiente manera: en primer lugar, se revisaron las fuentes

secundarias, bases de datos, informes técnicos y académicos, artículos, libros y noticias, que permitieron describir el fenómeno y las características propias de los municipios de frontera. En segundo lugar, se analizaron los elementos de la política pública; y, en tercer lugar, se llevaron a cabo una serie de entrevistas semiestructuradas utilizando un muestreo selectivo de los acto-

res que representaban entidades del gobierno, cooperación internacional y sociedad civil, con el propósito de identificar discursos, prácticas y relaciones que se producen entre los actores en escenarios que son formales o informales (ver Tabla 1.). Con estos elementos se logra identificar algunos retos y aciertos propios de la implementación del Conpes.

**Tabla 1.** Actores entrevistados

NOMBRE DEL ACTOR	CATEGORÍA	REPRESENTANTE	TIPO DE ACTIVIDAD	RELACIÓN CON CONPES	CIUDAD - MUNICIPIO	FUENTE DE CONSULTA
Personería Municipal de Puerto Santander	Estatal	Diego Ramírez	Ex personero 2015 -2019	Indirecta	Puerto Santander	Entrevista semiestructurada
Fundación Horizonte de Juventud	Sociedad Civil	Jony Cifuentes	Representante legal	Indirecta	Villa del Rosario	Entrevista semiestructurada
Programa Migración Venezuela - Revista Semana	Sociedad Civil	Adriana Sabogal	Directora	Indirecta	Nacional	Entrevista semiestructurada
DNP	Estatal	Anónimo	Anónimo	Directa	Nacional	Entrevista semiestructurada
Gerencia de Frontera	Estatal	Camilo Buitrago	Asesor del gerente de frontera	Directa	Nacional	Entrevista semiestructurada
Gerencia de Frontera	Estatal	Andrés Segura	Asesor del gerente de frontera	Directa	Nacional	Entrevista semiestructurada
Grupo Interagencial de Flujos Mixtos Migratorios (GIFMM)	Cooperación Internacional	Diego García	Coordinador GIFMM - Norte de Santander	Indirecta	Norte de Santander	Entrevista semiestructurada
ACNUR	Cooperación Internacional	Rafael Zavala	Jefe de suboficina	Indirecta	Norte de Santander	Entrevista semiestructurada
Embajada de Canadá	Cooperación Internacional	Iván Gaitán	Consultor en migraciones y movilidad humana	Indirecta	Nacional	Entrevista semiestructurada

Fuente: Elaboración propia

## 1. Problema socialmente relevante

La migración entre Colombia y Venezuela han sido constantes, especialmente entre el departamento de Norte de Santander y los estados del Zulia y el Táchira en Venezuela. Durante los años setenta, Venezuela experimentó un auge económico y un posicionamiento a nivel internacional, propiciando un escenario ideal para promover políticas de apertura y recepción de migrantes en búsqueda de oportunidades laborales formales e informales (Álvarez de Flores, 2004). Según Gómez y Rengifo (1999), durante los años ochenta e inicios de los noventa, se experimentó un incremento de 194% de la población colombiana en Venezuela, especialmente, en zonas de frontera donde se generaban escenarios de intercambio de bienes y servicios.

Para finales de los años noventa, con el recrudecimiento del conflicto armado en Colombia, surge un nuevo proceso migratorio hacia el vecino país convirtiéndolo en el mayor receptor de colombianos (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 111). No obstante, durante las dos últimas décadas, las dinámicas migratorias entre ambas naciones han sufrido transformaciones, en parte, como consecuencia de los siguientes factores:

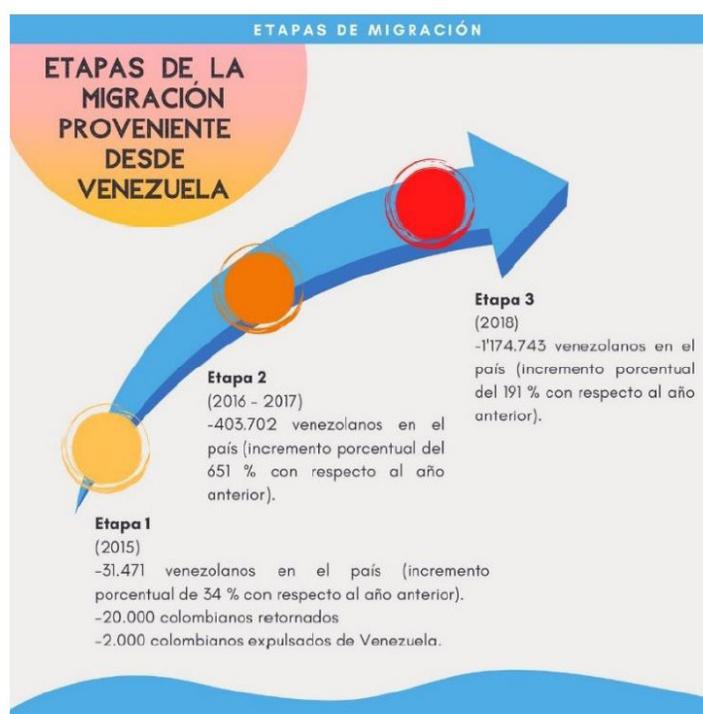
- a. La llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, donde se comienzan a visibilizar las primeras tensiones sociales y políticas, como también el aumento de la inseguridad y la nacionalización de industrias en Venezuela. (Acosta, Blouin, Freier, 2019, p. 4)
- b. “La profundización de la crisis política y social del país, en el marco de la represión generalizada” (CIDH, 2019, p. 50) que atraviesa el vecino país y que ha obligado a miles de personas de nacionalidad venezolana y colombianos a migrar/retornar hacia el territorio colombiano;
- c. El recrudecimiento de la crisis humanitaria en Venezuela caracterizada por la escasez de víveres, medicinas, la suspensión de servicios públicos como el agua potable y la electricidad, la precariedad del sistema de salud y los altos índices de violencia e inseguridad que han contribuido a que millones de personas hayan salido del país. (CIDH, 2019)
- d. El debilitamiento de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados que incidieron en el estancamiento de iniciativas binacionales, tales como la Zona de Integración Fronteriza (Loudior, W., Calderón, O., Castellanos, A., Leal, S y Sierra. P. et al. 2019);
- e. El aumento de fenómenos delictivos y violentos vinculados al “paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción” (Decreto 1770, 2015) que llevaron a que, por un lado, el gobierno venezolano adoptara el Estado de Excepción y el cierre de la total de la frontera, y por otro, el gobierno colombiano declarase el Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica en los municipios de frontera. (Decreto 1770, 2015).
- f. La expulsión<sup>1</sup> y el retorno de más de 300.000 colombianos entre el año 2015 y 2019 (Henaó, 2019), hecho que genera una crisis humanitaria, económica y social, en los municipios de frontera, especialmente en el departamento de Norte de Santander.

---

<sup>1</sup> Las Operaciones para la Liberación del Pueblo en la zona de frontera causaron en agosto de 2015, la salida de 22.000 a 32.000 ciudadanos colombianos con sus familias venezolanas. (Ramos, 2019)

Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional reconoce que desde el 2015, los flujos migratorios hacia el territorio colombiano han aumentado, de acuerdo con el informe Migración desde Venezuela a Colombia del Banco Mundial (2018) y las cifras de Migración Colombia (2020), se pueden identificar tres etapas, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfica 1.** Etapas de la migración desde Venezuela



Fuente: Elaboración propia con base en informes del Banco Mundial (2018) y Migración Colombia (2020).

De igual modo, estas dinámicas migratorias han afectado principalmente a los municipios de frontera puesto que, en términos relativos, “el número de migrantes (regulares e irregulares) como porcentaje de la población total del departamento (incidencia relativa) en las zonas fronterizas es el más alto del país” (Banco Mundial, 2018, p.44). Según cifras de Migración Colombia (2021), la población migrantes representa el

12.54% de la población total de Norte de Santander y en la Guajira esta población representa el 17.1% del total de sus habitantes.

Por tal motivo, el Gobierno Nacional adelantó una serie de acciones por medio de decretos, circulares y resoluciones para abordar problemas y regular, de manera administrativa, dicha migración. Entre estas medidas se encuentran:

las directrices para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos colombianos nacidos en Venezuela, la transferencia de recursos para la atención inicial de urgencias prestadas a los nacionales de los países fronterizos, el permiso especial de permanencia, la tarjeta de movilidad fronteriza, entre otros que contribuyeron a contener y atender las necesidades inmediatas de esta población. (Loudior, et al. 2019). No obstante, el incremento exponencial del ingreso de migrantes provenientes de Venezuela a finales de 2017 e inicios del 2018, evidenció la necesidad de implementar acciones a mediano y largo plazo que permitieran abordar y dar respuesta a los problemas asociados al fenómeno migratorio.

En ese sentido, se destaca la voluntad política del Gobierno Nacional al formular el Conpes que tuvo como propósito responder de manera organizada y articulada al fenómeno migratorio. Las acciones allí planteadas, resaltan la necesidad de generar una estrategia en la cual estén involucrados actores de la sociedad civil, el sector privado, la cooperación internacional y las autoridades municipales y departamentales.

Lo anterior, por medio de asistencia técnica y creación de espacios de articulación, coordinación y cooperación que logren informar, capacitar, financiar y dar respuesta a la crisis migratoria del país. (Ver Gráfica 2).

**Gráfica 2.** Principales elementos del documento Conpes 3950



Fuente: Elaboración propia tomando como referencia el documento Conpes 3950.

Aunque estas medidas han logrado responder sobre la marcha a las necesidades de la población migrante y retornada, es preciso decir que su implementación se ha visto obstaculizada por diversas razones. Entre estas, se identifican una serie de retos en materia de gobernanza, relacionados con la consolidación de espacios o escenarios de articulación y cooperación, que tienen que ver con la participación y vinculación efectiva de los actores involucrados de manera directa o indirecta en la implementación de la política.

Esto, debido a que, en este proceso de construcción de una política pública, es necesario considerar a una multiplicidad de actores para que intervengan y participen en representación de diversas razones e intereses (Pressman & Wildavsky, 1973 citado en Roth, 2012). En efecto, esto implica que la implementación sea plural, con procesos de interpretación que dependen, entre otras cosas, de los actores, la norma y la estabilidad del contexto (Roth, 2012).

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que, en dichos espacios de participación, “los modelos de dirección de política centrados en las relaciones formales y jerárquicas deben ser reemplazados por modelos en los que las relaciones sean más fluidas y se asuma que los diferentes actores públicos y privados sean interdependientes en los procesos de gobierno” (Lundin, 2007, p. 13).

## 2. Revisión de literatura

### 2.1. Gobernanza

La palabra gobernanza data del siglo XIII, contexto en el cual los franceses la utilizaban como sinónimo de *gouverne* o *gouvernement*. Con ello se referían “indistintamente a la función de

conducción de la sociedad de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío” (Jiménez, 2013, p. 146).

De otra parte, en las formas modernas de gobierno ocurre una transición de un Estado que ejercía un poder absoluto sobre la población y el territorio, es decir, un poder jerarquizado y vertical, a formas de gobierno en donde hay procesos de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales. (Mayntz, 2001; Navarro, 2004; Rhodes, 2000) Este escenario conllevó a buscar alternativas de gobernar que respondieran a las demandas sociales y económicas al interior de los Estados en una relación de doble sentido, en el que se tuvieran en cuenta los intereses, tanto de los que gobernaban, como también de la sociedad (Koiiman, 1993 citado por Navarro 2002). De allí surge el concepto de gobernanza moderna que, según Mayntz (2001):

Significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53, p. 1)

Por su parte, Stoker (2004, citado en Ansell & Gash, 2008) añade:

La gobernanza se refiere a las reglas y formas que guían la toma de decisiones colectiva. Que el foco esté en la toma de decisión en el colectivo implica que la gobernanza no se trata de un individuo que

toma una decisión, sino de grupos de individuos u organizaciones o sistemas de organizaciones que toman decisiones (p. 545)

### 2.1.1. Condiciones para la gobernanza moderna

Según Mayntz (2001), para que se genere un escenario de gobernanza moderna la condición general es que “el poder debe estar disperso en la sociedad” (p. 3), pero no de una manera fragmentada. Por tal motivo, se plantea un escenario ideal en el que las autoridades políticas deben ser legítimas, puesto que en el evento que se presente un gobierno totalitario o autoritario, no se permitirán escenarios de gobernanza. En segundo lugar, Mayntz (2001) argumenta que la sociedad civil debe ser fuerte y estar bien organizada, es decir, como ciudadanos iguales ante la ley, que pueden disfrutar de derechos y libertades restringidos únicamente por los derechos de los demás.

En tercer lugar, se debe garantizar que esta sociedad civil pueda estar diferenciada en subsistemas -por ejemplo, por medio de organizaciones- que representen diferentes intereses y sectores, gocen de autonomía y logren cooperar con las autoridades con el fin de negociar intereses.

Posterior a la revisión de las condiciones para que se generen escenarios de gobernanza, se hace evidente que se trata de un concepto que va más allá del gobierno. Esto implica la intervención de nuevos actores no estatales -sector privado y sociedad civil- que deben ser contemplados para la toma de decisión alrededor de asuntos específicos. De esta forma, se forjan nuevos espacios de concertación, gracias a la aparición de “un tipo de arreglos institucionales proclives a la cooperación e interacción social” (Jiménez &

Soler, p. 149). Es en esos escenarios en los que se tejen redes que se relacionan de manera horizontal llegando a acuerdos que, aunque no excluyen la posibilidad de conflictos, persiguen el interés de lograr compromisos mutuos. (Rhodes, 2000; Hufty, 2008; Navarro, 2002)

Por último, se debe tener en cuenta que la gobernanza busca una solución efectiva a las problemáticas, por lo que debe haber coherencia entre cada uno de los actores que estén implicados y que buscan resolverlas. Según Aguilar (2007):

Es un proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales, y entre éstos y el gobierno, y que no es sin más incluyente, simétrico, racional y pacífico, aunque las fallas de dirección que de él resulten suelen impulsar acciones para corregir y cambiar el modo de relacionarse entre los grupos sociales y de éstos con el gobierno, con el resultado de avanzar hacia una mayor inclusión de los grupos marginados de la deliberación pública, una mayor simetría y mayor racionalidad (tanto dialógica/argumentativa como técnica) entre los participantes en su interlocución, y una mayor valoración de los comportamientos pacíficos. (p. 19)

### 2.2. Gobernanza de las migraciones y principios de articulación y cooperación

Desde la perspectiva de las migraciones para el análisis de implementación de las políticas públicas, la Comisión Global sobre las Migraciones Internacionales (CMMI) (citado en Neira, 2020) indica que, aunque los gobiernos siguen siendo los protagonistas “muchos otros actores, entre ellos las autoridades locales, el sector privado, las ONG, las instituciones de la sociedad civil y las

asociaciones de migrantes, están bien ubicadas para contribuir a la formulación y a la aplicación de políticas migratorias” (p. 10).

De aquí se sigue que resulta fundamental que la implementación de las políticas migratorias tenga en cuenta los contextos particulares de quienes reciben a los migrantes. Kron (2011) señala la importancia de generar procesos consultivos regionales relacionados con la migración, estos pueden ser foros informales o redes de actores de carácter gubernamental y no gubernamental en los que se logran discutir temas relacionados con este fenómeno.

Por su parte, Ramos (2015, citado por Neira, 2020) arguye que el proceso de gobernanza se convierte en el marco ideal para integrar las demandas de los actores y las dimensiones del fenómeno migratorio, por lo que es necesario integrar “un modelo de gestión, un esquema de cooperación y eficacia institucional con un enfoque de respeto a la legalidad orientado hacia la seguridad y el desarrollo, entrelazando las reglamentaciones a través del consenso, la operatividad y la capacidad de negociar los aspectos sociales con una visión a largo plazo” (p.19)

Por lo anterior, se realizará un análisis de la implementación del Conpes bajo un enfoque de gobernanza en observancia de los principios de articulación y cooperación. La articulación será entendida como:

el dialogo entre actores con cierta autonomía, relaciones no gobernadas por la jerarquía, coordinación de conductas y convergencia de resultados e impactos [...] Es una construcción social que supone acuerdos, negociaciones, compromisos, pero también identidades diferenciadas, capacidades localizadas en muy distintos ámbitos y reglas de juego explícitas, coherentes y convalidadas socialmente. En ese sentido, la articulación

es posible y perdurable en presencia de una cierta calidad institucional. (Martínez, 2009, p. 33)

Los procesos de articulación para la implementación de políticas públicas no son espontáneos, por lo que es necesario tener claridad sobre los objetivos de la política, las competencias de cada uno de los actores en el proceso de articulación, los recursos con los que se cuenta, entre otros.

Carvajal, Arias, Aunta & Merchán (2016) definen un mecanismo de articulación de actores como “el conjunto de relaciones voluntarias e instancias establecidas entre organizaciones de la sociedad civil y de estas con el Estado, que cooperan por una agenda de intereses, potencial o realmente implementada en forma de políticas públicas con asignación de presupuesto” (p. 5). La acción articulada crea un escenario adecuado para construir una visión compartida de la implementación de una política a nivel local, sin que esto signifique que deben existir visiones sociales, económicas o políticas compartidas o definitivas. Esta visión conjunta, permite un trabajo coordinado que posibilita optimizar los recursos, así como brindar una base social e institucional a los procesos que generen legitimidad.

En ese mismo sentido, las autoras resaltan que se deben tener en cuenta los siguientes cinco aspectos para el análisis de los espacios de articulación:

primero, a su nivel de formalidad, es decir, su codificación y reglamentación en el ámbito del dominio público del Estado (formal), o a su carácter espontáneo en el ámbito social; segundo, a la flexibilidad de roles de su estructura organizativa; tercero, a su apertura o naturaleza incluyente o excluyente de miembros actores; cuarto, al método de trabajo en lo técnico y en lo pedagógico; quinto, a la escala organizacional-territorial, en



cuanto al grado de descentralización en la implementación de sus estrategias. (Carbajal et al. 2016, p. 4)

De otro lado, la cooperación hace referencia a la acción conjunta de actores estatales, privados y sociales, en donde desde sus respectivas competencias, logran la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (Zambonino, 2018). La cooperación supone una posición de igualdad jurídica entre las entidades, con una misma capacidad decisoria.

Para la implementación de políticas públicas, los actores cooperan al servicio del interés general realizando acuerdos de manera voluntaria con el fin de ejercer sus respectivas competencias. La cooperación “permite a las autoridades políticas y a las administraciones de distintos niveles colaborar y fomentar intereses comunes, al tiempo que mejora las condiciones de vida de las poblaciones interesadas y se ponen en común recursos de competencia” (Zambonino, 2018, p. 29). La formalización de estas relaciones se puede dar por medio de acuerdos o convenios.

Según Lundin (2007), la cooperación debe tener en cuenta los principios de confianza y congruencia:

Las agencias locales de diferentes niveles de gobierno se entrelazan en la implementación de políticas a nivel local. Aunque comparten objetivos generales, tendrán diferentes prioridades como consecuencia del hecho de que representan diferentes niveles de gobierno. Los objetivos afectan la cooperación entre unidades de gobierno. La congruencia de objetivos impulsa la cooperación. Pero la congruencia de objetivos no es una condición suficiente para incrementar las acciones conjuntas. Si no hay confianza, la cooperación será comparativamente baja, aunque las agencias

quieran lo mismo. Sin embargo, la confianza no importa si los actores tienen objetivos diferentes. Por lo tanto, es importante considerar la confianza y los objetivos al mismo tiempo. (p. 34)

Por último, es pertinente enriquecer el presente análisis con el principio de coordinación, el cual será entendido como:

una posición de supremacía de una de las entidades que se relacionan, y que puede conllevar que la coordinación se ejerza, por parte de la entidad superior, de forma unilateral, obligando así a la entidad interior, dada la capacidad de dirección de quien goza del titular de la potestad coordinadora (Zambonino, 2018, p. 8)

### 3. Retos de gobernar los flujos migratorios

Posterior a la revisión de fuentes primarias y secundarias, este apartado tiene como propósito analizar algunos de los hallazgos identificados a lo largo de esta investigación que evidencian una gobernanza frágil para implementar de forma eficiente las acciones estipuladas en el Conpes.

Entre estas variables, se tendrán en cuenta: la falta de experticia por parte del Gobierno Nacional y las administraciones locales; las características jerárquicas de los escenarios de articulación y cooperación existentes; y la baja o nula participación de los gobiernos municipales, la sociedad civil y el sector privado en los escenarios de toma de decisión; entre otros, que generan problemas para lograr una integración.

Esta última será entendida como:

el proceso de incorporación del inmigrante a una sociedad concreta en igualdad de condiciones

con los ciudadanos autóctonos, y considerada en dos dimensiones básicas: las socioeconómicas y la cultural. Aunque la primera engloba todos los aspectos conviene destacar la específicamente cultural por la fuerza que tiene como fundamento de una buena integración. La dimensión cultural trata de que el inmigrante aúne los dos contextos culturales, el de origen, como cultura propia que debe mantener y recrear; y el de destino como cultura ajena que debe aprender y respetar, enriqueciéndose ambas por el contacto mutuo. Sin embargo, sería imposible la integración sociocultural sin una situación socioeconómica, mínimamente estable, pero tampoco puede reducirse la integración plena a la superación de la marginación económica y problemática sociolaboral (Bel, 1994, p.126).

### 3.1. Improvisación

En este apartado se observará la manera en que la política exterior colombiana se ha enfocado en atender a los connacionales que han salido del territorio nacional, por lo que la experiencia en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas para atender y responder a la llegada masiva de migrantes al territorio nacional es muy precaria. Esto debido, entre muchas razones, a la inexistencia de un aparato institucional sólido y con presupuesto adecuado que logre mitigar los efectos de una migración de más de 1.7 millones de personas.

Aunque se debe resaltar la voluntad por parte del Gobierno para atender a la población proveniente de Venezuela, la formulación y posterior implementación del Conpes se ha enfrentado a varios retos: primero, falta de capacidad institucional para atender una crisis migratoria como la de Venezuela; segundo, la falta de recursos para poder mitigar los impactos sociales y económicos de esta dinámica, especialmente en municipios fronterizos; y tercero, la falta de caracteri-

zación e información sobre la población que hoy continúa llegando al territorio.

#### 3.1.1. Falta de capacidad institucional

En un primer momento, las acciones por parte del Gobierno estuvieron enfocadas en mitigar el impacto de la llegada de migrantes y colombianos retornados, es decir, en prestar atención netamente humanitaria. Ya que, por un lado, la población proveniente de Venezuela “eran personas con vulnerabilidades muy grandes y tocaba atenderlos inmediatamente, entonces, cada sector se volcó a ayudar humanitariamente como pudo, estuvieron sacando decretos y lineamientos para entidades territoriales” (Anónimo, comunicación personal, 17 de noviembre 2020) y por el otro, porque el Estado colombiano no estaba preparado, mucho menos los municipios de frontera, para mitigar los impactos que genera una migración de este tamaño.

Según Camilo Buitrago (comunicación personal, 22 de noviembre 2020), asesor de la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela -en adelante Gerencia de Frontera-, “ni las autoridades locales ni nacionales estaban preparadas, no hay ninguna institucionalidad en el mundo, ni siquiera en un país desarrollado, capaz de responder de forma adecuada a un flujo migratorio de más de 2.5 millones de personas. No hay institucionalidad que lo aguante y estamos desbordados”.

Sin embargo, se debe resaltar que el Gobierno Nacional reconoció la necesidad de articular los diferentes ministerios por medio del diseño de un marco de política pública que sirviera como referencia para garantizar una mejor prestación de servicios, lo cual evidencia que el Conpes, más allá de contemplar acciones adicionales, sir-

vió como un instrumento de gestión de la oferta institucional existente, por medio de una categorización que priorizaba acciones para algunos sectores.

De esta manera, el Conpes ha buscado dar una respuesta inmediata y, aunque sugiere una apuesta para lograr la integración socioeconómica, las acciones han sido una “colcha de retazos” como lo expone Adriana Sabogal (comunicación personal, 17 de noviembre de 2020), directora del proyecto migración Venezuela de la Revista Semana. En ese sentido se resalta que, al no tener experiencia en atender una llegada masiva de migrantes, el gobierno ha venido aprendiendo sobre la marcha, generando decretos, circulares y regularizando a los migrantes según el flujo y tomando programas ya existentes e intentando ajustarlos sin tener en cuenta las necesidades y las características de la población.

Además, la mayoría de las acciones fueron “políticas migratorias en un escenario de coyuntura, pero técnicamente no hay una política integral migratoria, eso es como cuando se te incendia una casa y vas apagando cuartico por cuartico en vez de apagarla totalmente” (D. García, comunicación personal, 20 de noviembre de 2020).

A nivel territorial, se evidencia que, el fenómeno migratorio ha reforzado la ausencia de una capacidad institucional sólida para implementar programas y mejorar la prestación de servicios y el acceso a derechos. Según Rabasa y Peters (citado en Molano-Rojas & Zarama, 2016) los municipios fronterizos son territorios desgobernados, es decir que no tienen las capacidades para llevar a cabo un funcionamiento eficaz y de calidad de las instituciones.

Las características de estos municipios desgobernados, se pueden agrupar en: la falta de

penetración de las instituciones estatales –cobertura, infraestructura, corrupción, desarticulación interinstitucional; deficiencia del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado –presencia de grupos armados, presencia de crimen organizado-; falta de control de los flujos fronterizos –tráfico de personas, contrabando; y, vulnerabilidad a interferencias externas –erosión de las capacidades del Estado como resultado de injerencia de actores estatales y no estatales, coyunturas económicas, entre otras- (Molano-Rojas et. al, 2016).

En línea con lo anterior, varios entrevistados coinciden al argumentar que, en los casos de Villa del Rosario y Puerto Santander, no se cuentan con los recursos humanos ni fiscales para responder a las necesidades que se han generado como consecuencia del aumento de los flujos migratorios. Asimismo, sostienen que hay desconocimiento sobre rutas para prestar servicios a la población proveniente de Venezuela, falta de inversión para cubrir gastos relacionados a la educación y la salud, entre otros, que han generado relaciones más estrechas y de mayor confianza con la cooperación internacional que con el Gobierno Nacional.

### 3.1.2. Falta de recursos

Los entrevistados están de acuerdo con que el Conpes no representa la inversión que requería Colombia para abordar de forma integral un fenómeno de largo plazo. Por tal motivo, lo que se hizo fue “generar un marco de política de referencia con base en la plata que sabíamos que íbamos a tener y sabíamos que esa plata era inferior a la que íbamos a necesitar, pero hasta ahí es el alcance” (C. Buitrago, comunicación personal, 22 de noviembre de 2020).

Los recursos asignados para la implemen-

tación de la política pública fueron de USD \$117.363.322 (TRM \$3.602 COP), de aquí se sigue que los lineamientos apunten a una serie de acciones que buscan prestar un acompañamiento técnico, sin que generen cambios estructurales que permitan pasar de una asistencia humanitaria de corto aliento, a una integración de la población migrante en el territorio colombiano. Es por eso que, en lugar de promover cambios institucionales estructurales, se continúan tomando medidas sectoriales que atienden problemas inmediatos derivados de esta migración.

A manera de ejemplo, los recursos destinados para la ejecución de Conpes por parte de cada uno de los ministerios para atender a la población proveniente de Venezuela es limitado dada la magnitud de la migración. Por un lado, se percibe que el fenómeno es visto desde una perspectiva cortoplacista en la medida en que no hay un incremento de recursos significativo desde el año 2019 en adelante. En efecto, se evidencia una disminución en el presupuesto del Conpes para el 2020, siendo este un 9% inferior al 2019. Del mismo modo, se registra un incremento marginal del 0.9% entre el año 2020 y 2021.

Por otro lado, el uso de los recursos está destinado a cubrir los gastos que se han generado en materia de salud, educación, entre otros, y no a invertir en la integración, lo cual, limita las posibilidades de ver la migración desde una perspectiva de desarrollo entendida como la posibilidad de ampliar las libertades, superar las privaciones y suplir las necesidades y no como una carga fiscal para la nación.

Según el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2021) – RMRP por sus siglas en inglés- se necesita un aproximado de USD \$ 641 millones para atender las necesidades de la población migrante con vocación de permanencia, pendulares, población de acogi-

da y población en tránsito. Este panorama deja entrever que, el dinero presupuestado para la implementación del Conpes, representa un 18% de los recursos que se necesitarían únicamente para garantizar el acceso a derechos y servicios de la población proveniente de Venezuela durante el 2021.

A nivel municipal, se puede hablar sobre la situación de los servicios públicos en Puerto Santander, donde el suministro de agua pasó de 2.840.000 litros de agua mensuales en el 2017 a 4.960.000 litros en el 2020, es decir un aumento del 74.65%. En cuanto a la recolección de residuos sólidos, hubo un aumento del 100%, ya que se pasó de recolectar 120 toneladas mensuales en el 2017 a 240 toneladas mensuales en el 2020.

Para ambos casos, el dinero transferido por el Sistema General de Participación no presenta un incremento superior al 5% anual, mientras que, si se revisan las cifras reportadas por el municipio para el servicio de aseo, el presupuesto definitivo tuvo un incremento del 1,8%, hecho que genera un impacto fiscal para el municipio, puesto que se debe prestar servicios a un mayor número de personas con los mismos recursos que son transferidos por la nación.

### 3.1.3. Falta de caracterización

Las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en materia de caracterización han sido insuficientes. Aunque se realizó el Registro Único de Migrantes de Venezuela (RAMV) para conocer el número de migrantes en el país para el año 2018, esta herramienta está desactualizada y no brinda un panorama cercano a la realidad que vive el país hoy. Según Migración Colombia (2020), para el 31 de enero de 2021 hay un aproximado de 1.742.927 migrantes en el país de los cuales, un 55% están en situación migratoria irregular.

Esto implica, no solo la dificultad para acceder a gran parte de la oferta institucional que brinda el Estado colombiano, sino también una barrera para lograr un acceso pleno a derechos y servicios.

A pesar de los esfuerzos por parte de Migración Colombia, las agencias de cooperación y la academia dirigidos a lograr censar y caracterizar a la población proveniente de Venezuela, es preciso contemplar acciones adicionales para lograr una caracterización más completa de los migrantes que se encuentran en el territorio colombiano.

En ese sentido, de acuerdo con Diego García, coordinador del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) de Norte de Santander, es preciso contemplar dinámicas tales como “[los] movimientos mixtos, [con los cuales] hago referencia a los flujos de ingreso a territorio colombiano por primera vez y hoy en día de retornados a territorio venezolano. En este tipo de movimientos también confluyen los colombianos retornados, los migrantes y los solicitantes de la condición de refugiados” (comunicación personal, 20 de noviembre de 2020). A esto se suma la población pendular, quienes vienen a comprar bienes de primera necesidad o acceder a diferentes servicios; y los desplazados transnacionales<sup>2</sup> que, como causa de los conflictos entre grupos al margen de la ley, deben pasar la frontera para proteger su vida.

Una realidad que afronta el país es que la mayoría de la población proveniente de Venezuela no se encuentra censada y mucho menos caracterizada. Un ejemplo de esto es que, según

---

<sup>2</sup> Movimiento de personas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar su hogar o lugar de residencia habitual, y a cruzar las fronteras internacionales (OIM, 2019, p. 64)

la primera caracterización La Parada, Norte de Santander (2020), el 90.08% de la población proveniente de Venezuela se encuentra en una situación migratoria irregular. Esta investigación fue realizada antes de la pandemia por parte de la Universidad del Rosario y la Fundación Horizonte de Juventud, a través de la aplicación de una encuesta a 2.722 personas cabeza de familia perteneciente a grupos de núcleos familiares conformados aproximadamente por 11.847 personas.

### 3.2. Gobernanza

Teniendo en cuenta el enfoque de gobernanza, donde “los modelos de dirección de política centrados en las relaciones formales y jerárquicas deben ser reemplazados por modelos en los que las relaciones sean más fluidas y se asuma que los diferentes actores públicos y privados sean interdependientes en los procesos de gobierno” (Lundin, 2007, p. 13), el documento Conpes (2018) propone la creación de una nueva instancia, a cargo de la Presidencia de la República, que pueda estructurar un esquema de gobernanza que:

Permita la coordinación y articulación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en todos los niveles territoriales. En términos generales, será fundamental que esta estructura sea capaz de articular las iniciativas adelantadas por los actores mencionados del ámbito internacional, nacional y local de manera eficiente (p. 99) [...] Debido a que el Estado colombiano: carece de protocolos de articulación definidos para dirigir y articular las acciones de diferentes entidades del nivel central y descentralizado relacionados con el fenómeno migratorio proveniente del vecino país. Por esta razón, se hace necesario que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República ratifique las funciones de la Gerencia de Frontera y defina con claridad el alcance de esta instancia de manera que articule la

acción institucional y se tenga mayor capacidad para responder de manera ágil a los requerimientos impuestos por el fenómeno migratorio. (p. 79)

Asimismo, estipula que la articulación es esencial e implica una corresponsabilidad bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, por lo que los gobiernos locales junto con el gobierno nacional deben participar de manera conjunta en el diseño de mecanismos de financiación para la ejecución de acciones que den respuesta al fenómeno migratorio, especialmente en aquellos municipios de frontera rezagados.

No obstante, durante la implementación se han generado tanto aciertos como desaciertos. Uno de los mayores logros fue el posicionamiento de la Gerencia de Frontera, ya que ha tenido un rol determinante para coordinar las acciones en el territorio colombiano orientadas al abordaje de la migración desde Venezuela. En palabras de Adriana Sabogal, el gerente:

ha logrado que todo el mundo hable, se coordine, que se manden mensajes similares, que tratemos temas de xenofobia, tratar de generar cambios de narrativas, pues, creo que es una de las cosas que rescataría del Conpes, que permite articulación. Es una persona que gestiona cosas con cooperación, embajadas, donantes y se habla con todo el mundo, asociaciones de venezolanos, es una figura clave que ayuda a que estemos coordinados. (comunicación personal, 17 de noviembre de 2020)

Sin embargo, la gobernanza sigue siendo entendida únicamente como coordinación, invisibilizando los procesos de articulación, cooperación y por ende de participación de actores como la sociedad civil y el sector privado en los diferentes niveles territoriales. Esto evidencia la presencia de modelos jerárquicos que ratifican espacios interinstitucionales, que no son hori-

zontales como lo plantea la política pública. En palabras de Camilo Buitrago:

En el Conpes, gobernanza es igual a coordinación, si tú vas a generar un mecanismo para coordinar acciones de autoridades de nivel central con autoridades de nivel territorial, con cooperación, con sociedad civil, tienes una buena gobernanza, así es como la define el Conpes, y no está mal y es un aspecto importante de la gobernanza, y la tarea que le queda al DAPRE dentro del cuadro de acciones, es generar un documento de gobernanza que en realidad se refiera a mecanismos de coordinación interinstitucional que involucre a estos actores, son mecanismos que a mi modo de ver están funcionando razonablemente bien, lo que no ha ocurrido es su formalización, hay mucho comité, mucha mesa de trabajo, mucho grupo, etc. que viene funcionando de forma ad hoc, estamos en mora de formalizar esos mecanismos de coordinación interinstitucional. (comunicación personal, 22 de noviembre de 2020)

Asimismo, se evidencia que la mayoría de las instancias, como mesas ministeriales y comités sectoriales, siguen siendo liderados por funcionarios públicos, limitando la participación de actores privados y sociales, que, aunque pueden asistir, no son una parte fundamental de la estrategia definida por la Gerencia de Frontera.

Aunque el Conpes invita a trabajar de manera horizontal con los gobiernos municipales, especialmente con aquellos que se encuentran en las fronteras, en el departamento de Norte de Santander, se evidencia que los únicos espacios a los que son convocados son el Puesto de Mando Unificado (PMU) y las mesas sectoriales departamentales. Esto muestra que su participación no implica la construcción de soluciones a los retos que genera la migración, sino que, por lo contrario, son espacios en donde los entes municipales pueden exponer sus problemáticas.



Según el funcionario del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la mayoría de los escenarios tienen un rol jerárquico en los cuales:

Van las entidades nacionales a que las entidades territoriales les den quejas para explicarles los problemas y las entidades nacionales dicen que pueden hacer y que no. Siempre explicando que es un tema que no se maneja desde el orden nacional, que se puede apoyar pero que es de facultad del territorio. El gerente mira lo que está pasando en el territorio, entender la situación y proponer lo que se puede hacer desde el orden nacional y en la siguiente mesa se le hace seguimiento. (comunicación personal, 17 de noviembre de 2020)

### 3.2.1. Articulación y cooperación

Los principios de articulación y cooperación están implícitos en los escenarios o instancias en las que hay una participación de múltiples actores y que tienen como propósito generar acuerdos y negociaciones para dar solución a problemas en común. En el escenario migratorio, Colombia ha creado diferentes comités y mesas, sin embargo, estas instancias están integradas en su mayoría por funcionarios públicos, dejando de lado la participación de la sociedad civil, la cooperación internacional y el sector privado, quienes juegan un rol fundamental para la integración de la población migrante en el país.

Según Carbajal et al. (2016), se deben tener en cuenta cinco aspectos para el análisis de los espacios de articulación: el nivel de formalidad, la flexibilidad de roles en su estructura organizativa, la naturaleza incluyente o excluyentes de actores, los métodos de trabajo y, por último, la escala organizacional-territorial.

A nivel nacional, existen escenarios como lo son las mesas y los comités de trabajo que es-

tán liderados por los ministerios. No obstante, estos no son incluyentes ya que, posterior a la realización de entrevistas, la sociedad civil y las agencias de cooperación son convocadas solo si se requiere. De igual forma, no se ve una flexibilidad de las estructuras organizativas, puesto que, aunque el Conpes quiso hacer un esfuerzo por articular las acciones y respuestas ministeriales, los escenarios siguen siendo manejados de manera sectorial. Por último, la participación de los diferentes actores municipales y departamentales es muy limitada, lo cual dificulta la implementación de acciones ajustadas a las necesidades territoriales.

A nivel departamental, se puede rescatar el PMU de Norte de Santander, como un escenario

donde hay participación de la institucionalidad, es coordinada por el gerente de frontera o su representante y participan los alcaldes de los municipios. Es una mesa activa que funciona todos los viernes y ha servido como piloto para proponer y articular acciones que respondan a las necesidades de la población proveniente de Venezuela (D. García, comunicación personal, 20 de noviembre de 2020).

Por ejemplo, este PMU tiene la siguiente característica: ha logrado elevar diferentes propuestas al nivel central. Según el coordinador del GIFMM:

Gracias al PMU de Norte de Santander hoy en Colombia hay Tarjeta de Movilidad Fronteriza, hay Permiso Especial de Permanencia, Permiso de Ingreso y Permanencia de Transito Temporal, gracias a la secretarías de educación de Norte de Santander y Cúcuta hoy los niños pueden hacer el ICFES<sup>3</sup> y todo eso sale de ahí, porque el PMU de

---

<sup>3</sup> Se hace referencia a las pruebas Saber Pro que son realizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior (ICFES)

Norte de Santander tiene tanto peso que es como el laboratorio, ahí es donde realmente los secretarios dicen tengo niños sin poderse graduar o hacer el ICFES, entonces presidencia eleva eso a las mesas ministeriales y es allí donde se toman las decisiones y después termina saliendo la directriz del ICFES donde los niños pueden presentar sus pruebas sin ser regulares. (D. García, comunicación personal, 20 de noviembre de 2020)

No obstante, el PMU no convoca a la sociedad civil o al sector privado, lo cual debilita la articulación, ya que no hay una interlocución con el Estado para construir una visión compartida de la implementación de la política pública. En palabras de Aguilar (2007):

Para resolver los problemas y superar los desafíos actuales se requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales y las de cualquier actor económico y social, razón por la cual se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales. (p. 18)

A nivel municipal se presentan mayores desafíos. En el caso de Puerto Santander, se creó una mesa migratoria con el objetivo de exponer las acciones, problemáticas y compromisos que pudieran ser llevados a instancias mayores como el PMU. No obstante, con el cambio de gobierno, la mesa migratoria no ha seguido funcionando de la misma manera. Esto puede estar relacionado con la falta de voluntad política, pero también con la ausencia de reglamentación claras y coherentes que formalicen el espacio.

En el caso de Villa del Rosario, se rescata el nombramiento de una asesora para la cooperación internacional y asuntos de frontera (Diario

La opinión, 2020). Sin embargo, no existen escenarios formales en donde haya participación de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que les permita tomar decisiones respecto al fenómeno migratorio, sino que, por el contrario, se utilizan instancias ya creadas y formalizadas como lo son el Consejo de Política Social, el Consejo de Seguridad o el Consejo de Gobierno, para tocar temas que están relacionados con el fenómeno migratorio.

Respecto al principio de cooperación, gracias al cual se llevan a cabo acciones conjuntas desde las respectivas competencias por medio de acuerdos y convenios, es preciso decir que la baja participación de la sociedad civil y del sector privado, disminuye las posibilidades de lograr la integración de acciones para solucionar problemáticas comunes, debido a que los escenarios colaborativos para fomentar los intereses comunes son escasos.

Lo anterior, dificulta los procesos de gobernanza debido a que las responsabilidades siguen estando a cargo de las entidades gubernamentales, invisibilizando la agencia de la sociedad civil, la cooperación internacional y el sector privado. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, que se convierten en actores fundamentales para la consolidación del tejido social, pues aportan en los procesos de identificación de problemáticas, comunican, informan y pueden generar incidencia en los distintos espacios de participación a nivel territorial, no son tenidas en cuenta por las entidades, especialmente por las nacionales, lo cual, dificulta la implementación de las acciones para acceder a rutas y derechos, así como también para identificar los cuellos de botella y los retos que son visibles a nivel comunitario o local.

En cuanto al sector privado, aunque ha sido convocado a nivel nacional para participar en la

formulación de acciones que logren integrar a la población migrante al mercado laboral, en municipios como Villa del Rosario y Puerto Santander, la informalidad y la baja inversión en este sector, genera dificultades para establecer acuerdos o convenios que fomenten el interés común y por ende la integración de la población migrante y retornada.

### 3.2.2. Rol de la cooperación internacional y la sociedad civil

La cooperación internacional ha tenido un rol fundamental en la respuesta al fenómeno migratorio, ya que han logrado:

suplir esas brechas en la respuesta institucional que se han venido generando desde que comenzó a aumentar el flujo migratorio, en temas sobre todo relacionados con el ámbito humanitario [...] hay una muy buena comunicación con la cooperación en ese sentido, mucha honestidad de parte del gobierno para decir donde nos está quedando grande la tarea y dónde los necesitamos a ellos para que entren ya (C. Buitrago, comunicación personal, 22 de noviembre de 2020)

A nivel departamental y municipal, la cooperación ha apoyado procesos, proyectos e iniciativas para mitigar el impacto que ha generado la llegada de miles de venezolanos al territorio colombiano, especialmente en temas humanitarios. Por ejemplo, en el municipio de Puerto Santander, el ex personero, Diego Ramírez argumenta que han ayudado:

a pagar y a mitigar la carga en alimentación, apoyo técnico y nos ha ayudado cuando hemos estado en crisis tan terribles por los desplazamientos masivos transnacionales, pero ellos obviamente no pueden entrar a cubrir todo porque hacen el tra-

bajo de la cooperación que es complementario y no tienen ninguna obligación (comunicación personal, 11 de noviembre de 2020)

De otra parte, el apoyo por parte del Gobierno Nacional ha sido el de liderar espacios de coordinación, como lo es el PMU, que ha funcionado para escuchar las problemáticas respecto a la migración, sin dar respuestas en términos presupuestales a los municipios.

En cuanto a las instancias que han surgido por iniciativa de la cooperación se debe destacar el GIFMM, que cumple un rol de coordinación y articulación entre las agencias de cooperación internacional que están en el territorio. De igual forma, este espacio cuenta con información valiosa para poder implementar acciones que estén ajustadas a las necesidades de los territorios, que la mayoría de las veces están articuladas con los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, las agencias han logrado trabajar de la mano con la sociedad civil y las organizaciones, fortaleciéndolos y brindando asistencia técnica para el desarrollo de sus capacidades para poder atender e informar a la población proveniente de Venezuela, así como también para incidir, garantizar el acceso a bienes y servicios y protegerlos de violaciones de Derechos Humanos.

Lo anterior, permite evidenciar la importancia de la cooperación internacional tanto en el ámbito humanitario como también en el institucional. A nivel departamental y municipal, los funcionarios y las organizaciones de la sociedad civil tienen una relación más cercana con la cooperación que con el gobierno, ya que son quienes brindan jornadas de información, fortalecen sus capacidades, protegen a la población en materia de violación de Derechos Humanos, entre otros.

Por su parte, la sociedad civil no ha tenido el mismo reconocimiento y mucho menos la mis-

ma incidencia que la cooperación internacional en los diferentes escenarios de articulación y cooperación. Durante la investigación se evidenció que: en primer lugar, el Conpes plantea la importancia de involucrar a la sociedad civil para la implementación de acciones, sin embargo, funcionarios del gobierno central argumentan que no es necesario, ya que las acciones son generales y de competencia ministerial. Buitrago explica que:

La sociedad civil y las organizaciones vienen participando no en el marco del Conpes. El marco del Conpes es fundamentalmente institucional, por las razones que te expliqué, es un documento dirigido en poner en orden la casa como una estrategia de choque pensada en el largo plazo y con la plata que había no hubo campo para la sociedad. (comunicación personal, 22 de noviembre de 2020)

En segundo lugar, gran parte de las organizaciones que representan a la población migrante en los municipios de frontera se encuentran en una etapa de creación o de formalización, y en algunos municipios como en Puerto Santander, son inexistentes, lo cual disminuye las posibilidades de agencia.

Por último, las acciones emprendidas por el Gobierno Nacional para acompañar, formalizar y fortalecer las organizaciones incipientes que representan a la población proveniente de Venezuela y los colombianos retornados han sido mínimas, debido a que no hay presupuesto ni compromiso por parte de las autoridades para brindar asistencia técnica dirigida a la ejecución de acciones en los territorios que ayuden a mitigar los impactos de la migración. De igual forma, esta responsabilidad ha sido delegada a las agencias de cooperación internacional de manera implícita, lo cual visibiliza la falta de compromiso y voluntad por parte del Gobierno para diseñar

estrategias que promuevan el empoderamiento de estas.

## 4. Conclusiones

Aunque la política pública sugiere la elaboración de un documento que establezca un esquema de gobernanza que “permita la coordinación y articulación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en todos los niveles territoriales” (Conpes 3950, 2018, p. 99), la falta de lineamientos y reglas claras que guíen la toma de decisiones colectivas, evidencia una ausencia de condiciones sólidas que garanticen la posibilidad de cooperar con las autoridades para negociar intereses comunes (Mayntz, 2001).

El análisis de la “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela” bajo un enfoque de gobernanza, sugiere la necesidad de involucrar, de manera efectiva, a los gobiernos territoriales, la sociedad civil, la cooperación internacional y el sector privado en los procesos de implementación de la política pública y de los diferentes programas, proyectos y acciones que tengan como objetivo dar respuesta al fenómeno migratorio.

Lo anterior con el fin de promover la consolidación de espacios que motiven el diálogo, la generación de acuerdos y compromisos bajo los principios de articulación y cooperación, puesto que la sinergia que se logra entre los actores incrementa la claridad, capacidad y eficacia de la implementación de las acciones. (Aguilar, 2007)

No obstante, como resultado del análisis de la implementación de la política pública en los municipios de Villa del Rosario y Puerto Santander, se hace evidente una estructura de gobernanza frágil, dadas ciertas particularidades y dinámicas que afectan negativamente a estos territorios y que se refuerzan con la existencia de escena-



rios formales o informales que no convocan ni garantizan la participación de los diferentes actores que deben involucrarse en los procesos de toma de decisión.

Lo anterior, limita la posibilidad de tejer redes que se relacionen de manera horizontal para llegar a acuerdos que, aunque no excluyan la posibilidad de conflicto, si alcanzan el interés de compromisos mutuos (Rhodes, 2000; Hufty, 2008; Navarro, 2002).

A nivel nacional y departamental, se logran identificar espacios tales como las mesas ministeriales, el PMU en Norte de Santander, los comités sectoriales de educación, salud, seguridad, entre otros. No obstante, todos estos son de carácter institucional, hecho que reproduce modos de relacionamiento formal y jerárquico, impidiendo la generación de modelos de relaciones fluidas en donde se asume la interdependencia de actores públicos y privados en los procesos de gobierno (Lundin, 2007).

En cuanto a la participación de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de implementación de la política pública, es posible inferir una falta de interés por parte de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno de involucrarlas de manera directa en los procesos de toma de decisión, hecho que refuerza los bajos niveles de comunicación entre los actores. A su vez, se evidencia una ausencia de recursos dirigidos al fortalecimiento de sus capacidades y su caracterización. Todo lo anterior, invisibiliza el rol fundamental que las organizaciones tienen en los territorios.

De otro lado, es importante resaltar que, para la Gerencia de Frontera, entidad encargada de coordinar las acciones para responder al fenómeno migratorio, el concepto de gobernanza se entiende principalmente como coordinación

interinstitucional. Esta concepción, se convierte en uno de los principales factores por los que la participación de la sociedad civil y el sector privado ha sido marginal, siendo una excepción el rol de la cooperación internacional, en tanto que esta ha prestado apoyo humanitario y técnico para mitigar los impactos de la migración.

Esta situación reduce la posibilidad de crear escenarios en los que los principios de articulación y cooperación se materialicen, puesto que ello presume involucrar a actores públicos y privados que contribuyan a la implementación de una política que integre las demandas y las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio (Ramos, 2015, citado por Neira, 2020).

Por tal motivo, es prioritario generar arreglos institucionales en el marco de la gobernanza donde los actores locales, regionales y nacionales pasen de relaciones jerárquicas y de coordinación, a relaciones horizontales, articuladas y de cooperación. De lo contrario, la implementación del Conpes y de los distintos programas diseñados y ejecutados por los diferentes niveles de gobierno, estarán condenados a ser dispersos y poco efectivos, hecho que redundará en impactos negativos profundos para el devenir de esta población.

Este escenario, poco alentador, es la realidad de los municipios objeto de esta investigación, ya que no existen escenarios que integren los elementos fundamentales de la gobernanza. Por tal motivo, es indispensable que para resolver los problemas y desafíos que demanda el fenómeno migratorio, se garantice la participación de múltiples actores con el propósito de generar procesos de “deliberación, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos

según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales” (Aguilar, 2007, p. 21).

## 5. Recomendaciones

Con el fin de brindar una respuesta que garantice la integración de la población migrante proveniente de Venezuela, es importante tener en cuenta las lecciones aprendidas y los retos que han enfrentado las entidades para implementar las acciones comprendidas en el Conpes, tanto en los diferentes niveles de gobierno, como por parte de los demás actores involucrados. Basados en estas experiencias, se presentan las siguientes recomendaciones:

En primer lugar, la Gerencia de Frontera debe formular la estrategia de gobernanza que propone el documento Conpes. Como mínimo, esta debe incluir un marco normativo que asegure la participación y la asignación de tareas, roles o funciones a los diferentes actores involucrados (sector público, sociedad civil y sector privado) en la ejecución de acciones en los niveles nacional, departamental y municipal.

Por otro lado, esta estrategia debe promover la creación o el fortalecimiento de instancias que tengan como objetivo brindar respuesta al fenómeno migratorio. Estas deben involucrar a la sociedad civil, la cooperación internacional y el sector privado, con el fin de romper con las relaciones jerárquicas, e iniciar relaciones horizontales que permitan una mayor interlocución y confianza entre las partes.

Estas instancias deben estar fundamentadas en los principios de articulación y cooperación, con el propósito de promover la interlocución, la integración de acciones, negociaciones y convenios que permitan la colaboración de múltiples actores que, aunque puedan generar discrepan-

cias, puedan llegar a acuerdos que permitan dar solución al mismo problema.

Adicionalmente, se debe promover la creación de mecanismos de comunicación de doble vía en los que se logre acceder a información para poder responder a las necesidades de los territorios y desarrollar procesos pedagógicos para informar sobre nuevos lineamientos, proyectos y rutas para integrar a la población.

En segundo lugar, se sugiere que la Gerencia de Frontera y los actores locales trabajen en la construcción de una base de datos más robusta de las organizaciones de la sociedad civil, líderes y lideresas que abogan por los migrantes y los colombianos retornados, empezando por los municipios de frontera y las ciudades capitales con alto volumen de población proveniente de Venezuela. Es clave que, en este proceso, se involucren tanto los entes territoriales como las agencias de cooperación, ya que han trabajado con diferentes organizaciones que lideran estos procesos en los territorios.

Al conocer las diferentes organizaciones, líderes y lideresas que están presentes en el territorio, se pueden iniciar ciclos de fortalecimiento y formación que generen: procesos de incidencia, participación propositiva en la implementación, seguimiento y control de programas, proyectos e iniciativas, y difusión de información de interés en los territorios.

En tercer lugar, los gobiernos municipales, ubicados en zona de frontera, deben crear o fortalecer mesas o espacios de trabajo en los que se convoque al Gobierno Nacional, con el propósito de identificar las necesidades y las oportunidades de desarrollo que promuevan la integración de la población migrante guiados por los principios de articulación y cooperación.



Dichos espacios podrían propender por la reactivación de iniciativas como las Zonas de Integración Fronteriza y el desarrollo de políticas públicas con enfoque migratorio. A través de esto, es posible promover una gobernanza de abajo hacia arriba, es decir, programas y proyectos alineados y adaptados a las particularidades y necesidades de sus territorios. Para poder llevar a cabo las recomendaciones anteriormente expuestas, es necesario contar con recursos que soporten su implementación. Para tal fin, se propone la creación de un mecanismo o estrategia de gestión de recursos dirigida, especialmente, a municipios de frontera (priorizando aquellos de categorías 5 y 6).

Al contar con disponibilidad financiera, se podrán formular e implementar programas y proyectos -bajo el liderazgo de los actores locales-, que contribuyan al desarrollo territorial, en beneficio de toda la población (nacionales y migrantes). Este último aspecto es relevante, ya que, al promover acciones con enfoque territorial, se generan procesos de integración de la población migrante que a su vez reducen el riesgo de discriminación y xenofobia.

Para determinar el monto de recursos que se requiere en estos territorios, es preciso adelantar ejercicios de recolección y análisis de información, que sirvan como soporte para identificar y priorizar las líneas de acción de los proyectos ya mencionados. Asimismo, dicha información resulta ser un insumo valioso para dinamizar los procesos de articulación y cooperación con los diferentes actores bajo un enfoque de gobernanza.

Finalmente, es importante mencionar que la implementación de estas recomendaciones se enfrenta a retos adicionales a los ya expuestos: a. la falta de voluntad por parte de los diferentes actores para involucrarse en los procesos

de diseño, formulación e implementación de las acciones; b. la falta de capacidades institucionales en los gobiernos locales para atender la migración, entre otros. Se debe prestar especial atención a los retos de contexto que resultan de la emergencia sanitaria derivada de la Covid-19. Este fenómeno ha volcado todos los esfuerzos institucionales a la mitigación del impacto social y económico asociado a dicha emergencia.

## Bibliografía

- Acosta, D., Blouin, C. y Freier, L. F. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Documentos de Trabajo*, 3. Fundación Carolina.
- Aguilar, L. (2007) El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32.
- Álvarez de Flores, R. (2004). La dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual. *Geoenseñanza*, 9(2), 191-202. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/360/36090205.pdf>
- Ansell, C & Gash. A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-Part*, 18, 4, 543-571.
- Bermúdez, Y; Mazuera-Arias, R, Albornoz-Arias, N y Morffe, M. (2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran (9 de abril al 6 de mayo de 2018)*. Servicio Jesuita a Refugiados (SJR). Recuperado de <https://cpalsocial.org/documentos/570.pdf>
- Bel, Carmen (1994). La integración social de los inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales (ONGs). *Papeles de geografía*, N. 20 119-123. Recuperado de: [file:///D:/Descargas/Dialnet-LaIntegracionSocialDeLosInmigrantesYLasOrganizacio-105502%20\(1\).pdf](file:///D:/Descargas/Dialnet-LaIntegracionSocialDeLosInmigrantesYLasOrganizacio-105502%20(1).pdf)
- Börzel, T. A., & Robert Schuman Centre. (1997). *Policy networks: A new paradigm for European governance?* (M. A. Petrizzo, Trad.) Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre. Recuperado de
- Carvajal, C., Arias, M., Aunta, A. & Merchán, J. (2016) *Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz*. Recuperado de: [https://www.academia.edu/26811118/Articulaci%C3%B3n\\_de\\_actores\\_para\\_implementar\\_pol%C3%ADticas\\_de\\_desarrollo\\_y\\_paz\\_Gu%C3%ADa\\_para\\_la\\_Paz\\_Territorial](https://www.academia.edu/26811118/Articulaci%C3%B3n_de_actores_para_implementar_pol%C3%ADticas_de_desarrollo_y_paz_Gu%C3%ADa_para_la_Paz_Territorial)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Capítulo IV B. Informe especial: Venezuela*. En: Informe Anual 2019 de la CIDH. Organización de Estados Americanos (OEA). Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>
- Departamento de Planeación Nacional (2018). Documento Conpes 3950, “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2017). *Informe defensorial sobre las zonas de frontera*. Bogotá. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/5963/Informe-defensorial-sobre-zonas-de-frontera-una>
- Este es el gabinete de Villa del Rosario. 6 de enero de 2020. Diario La opinión. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/politica/este-es-el-gabinete-de-villa-del-rosario>
- Grupo Banco Mundial (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30651>
- Henaó D. (2019). 300.000 colombianos, los otros ‘migrantes’ que retornaron de Venezuela por la crisis. RCN Radio. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/300000-colombianos-los-otros-migrantes-que-retornaron-de-venezuela-por-la>
- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* (pp. 77-100). Lima, Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Jiménez, W. y Soler, I. (2013). *Manual para el estudio y análisis de las políticas públicas y la gobernabilidad*. Bogotá. Grupo Editorial Ibáñez.
- Kron, S. (2011) *Gestión Migratoria en Norte y Centroamérica: Manifestaciones y Contestaciones*. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37, 53-85.
- Louidor, W., Calderón, O., Castellanos, A., Leal, S y Sierra, P. (2019). *Por una frontera garante de los derechos humanos. Colombianos, venezolanos y niños en riesgo de apatridia en el Norte de Santander (2015-2018)*. Bogotá. Editorial Pontificia Javeriana.
- Lundin, M. (2007) *The conditions for multi-level governance. implementation, politics, and cooperation in Swedish active labor market policy*. Uppsala, Sweden: Uppsala Univeritet.
- Machado, J. E. (2020). El espacio social fronterizo colombo-venezolano: dinamismos. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS*. Caracas, Venezuela.

- Maldonado, C., Martínez, J., Martínez, R. (2018). *Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de [http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/2019/10/S1800613\\_es-3.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/2019/10/S1800613_es-3.pdf)
- Martínez, R. (2009) La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. (pp. 13-45). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Mayntz, R. (2001). El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista Del Clad Reforma Y Democracia*, 21, 7-22.
- Migración Colombia (2018). *Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado*. Bogotá, Colombia: Migración Colombia. Recuperado de <https://migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf>
- Migración Colombia (2020). *Radiografía venezolanos en Colombia*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/radiografia-venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-octubre-de-2020>
- Migración Colombia (2021). *Distribución de venezolanos en Colombia*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/DISTRIBUCION\\_VENEZOLANOS%20EN%20COLOMBIA\\_ENERO.pdf](https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/DISTRIBUCION_VENEZOLANOS%20EN%20COLOMBIA_ENERO.pdf)
- Molano-Rojas, A. & Zarama, F. (2016). Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad. En *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas*. (pp. 17-42). Bogotá, D.C.: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
- Navarro, C (2004). *Democracia local y gobernanza multinivel*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Neira, F. (2020) Los discursos, los actores y las prácticas en la atención migratoria en Latinoamérica. *Estudios de Derecho*, 77 ,(196), 243-265.
- Organización Internacional para las Migraciones - OIM (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración*. Ginebra. Recuperado de: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- Ordóñez, J. T., Ramírez, H. E., Cifuentes, J. W., Maldonado, L. L. & Mendoza, A. M. (2020). *Primera caracterización de la La Parada, Norte de Santander: Cabezas de familia de la frontera antes de la pandemia 2020*. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/30397/DocTrab%2003.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Ordóñez, M. H. G., Tadlaoui, S., Porras, A. S., Duarte, G. J. A., López, L. H., Martínez, F. L. P., & Calderón-Pena, G. A. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Pineda, E., & Ávila, K. (2019). Aproximaciones a la migración Colombo-Venezolana: desigualdad, prejuicio y vulnerabilidad. *Misión Jurídica*, 12, 16, 59-78. Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/28596/29187>
- Presidencia de la República (2015). Decreto 1770, “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”. *Diario Oficial 49628* de 07 septiembre de 2015. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66171>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014: Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York/N.Y: UNDP.
- Quecedo, R. y Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, (14),5-39). Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=175/17501402>
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. *Debating Governance / Edited by Jon Pierre*.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En *Ensayos sobre políticas públicas*. (pp. 27-64). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

- Roth, A. N. (2012). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, Quien decide, Cómo realizarlas, Quien gana o pierde*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Torres-Melo, J. (2007). Gobernanza, Gobernabilidad y Buen Gobierno: Aproximación conceptual. En *El desarrollo: perspectivas y dimensiones: aportes interdisciplinarios* (pp. 409-429). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público
- Zambonino, M. (2018) La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, 203-263
- Zorro, C (2007). El desarrollo, elementos para un debate desde perspectivas interdisciplinarias. A manera de introducción. En *El desarrollo: perspectivas y dimensiones: aportes interdisciplinarios* (pp. XIII-XV). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Zurbruggen, Cristina. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19 (38), 39-64. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es).

