



Cider
Centro Interdisciplinario
de Estudios sobre Desarrollo



El proceso de formación de agenda y formulación de la política de lucha contra el contrabando (2010-2015): entre la productividad, competitividad y el crimen organizado

Maestría en Estudios Interdisciplinarios del Desarrollo

Presentado por: Natalia Herrera Echeverri

Código de Estudiante: 200323943

Director: Jairo Enrique Santander Abril

Énfasis: Profesionalizante

Bogotá, D.C., abril de 2017

Tabla de contenido

I.	Introducción	4
II.	Capítulo 1 – Marco Analítico:.....	7
A.	Ciclo de Política Pública	8
B.	Proceso de formación de agenda.....	9
1.	Tipo de proceso	9
2.	Desde el Modelo de Bote de Basura o “Garbage Can Model”.....	9
C.	Proceso de formación de opciones	11
1.	Desde los planteamientos de J. Kingdon.....	11
2.	Actores	12
D.	Espacio en el que se desarrolla la política.....	13
III.	Capítulo 2 – Antecedentes del abordaje desde el ámbito público a la problemática del contrabando en el país.....	14
IV.	Capítulo 3 - Proceso de formación de agenda: análisis y discusión.....	16
A.	El paso de un problema de competitividad y productividad a un asunto de lucha contra la criminalidad.....	17
B.	Proceso de diagnóstico: caracterización del fenómeno y aspectos identificados	19
C.	Análisis del proceso de formación de agenda	21
V.	Capítulo 4 – Proceso de formación de opciones: Análisis y discusión	26
A.	Identificación de elementos desde el problema.....	26
B.	Identificación de elementos centrales desde la política.....	27
C.	Identificación de los principales actores dentro del proceso de formación de opciones	30
D.	Análisis del proceso de formación de opciones	34
VI.	Capítulo 5 – Conclusiones.....	38
VII.	Capítulo 6 – Recomendaciones	41
VIII.	Listado de referencias.....	44
	Anexo No. 1	50

Palabras claves: contrabando, formación de agenda, selección de alternativas, anarquías organizadas.

Resumen Ejecutivo

El problema del contrabando en Colombia no es un fenómeno ilegal reciente. Sin embargo, y como producto de las apuestas del país en materia de productividad y competitividad, durante los últimos ocho años, este tema ha ido adquiriendo relevancia en la agenda pública. Así, este documento analiza los procesos de formación de agenda y formación de opciones de la política pública de lucha contra el contrabando en el periodo 2010 a 2015. A través del modelo de bote de basura y el análisis de anarquías organizadas, se identifican aquellos factores institucionales que mueven a las organizaciones y a sus miembros a adoptar ciertas posturas frente al problema identificado. Adicionalmente, a través de los planteamientos de John Kingdon, se analiza la forma en la que los actores que confluyen en torno al problema lo identifican, proponen y priorizan soluciones, reconocen oportunidades y forman alianzas; todos estos elementos son los que, en últimas, determinan la forma en la que se reconoce, define, impulsa y afecta el abordaje del problema del contrabando.

I. Introducción

Las prácticas ilegales en Colombia, en especial aquellas relacionadas con las drogas ilícitas, han sido el centro de atención de las políticas públicas del gobierno nacional durante las últimas décadas, al tiempo que han sido objeto de análisis y acción por parte de gobiernos extranjeros, en especial el de Estados Unidos. Un ejemplo de ello, es la cooperación que el país ha recibido desde 1999 como consecuencia de la implementación del Plan Colombia¹ para la lucha contra el narcotráfico.

Si bien el problema de las drogas sigue vigente, este no es el único, y otros fenómenos ilegales han complejizado las dinámicas criminales en el país, ampliando el espectro sobre el cual el Estado colombiano ha tenido que volcar esfuerzos y acciones para confrontar y contrarrestar las nuevas amenazas, en especial por su afectación a la ciudadanía, al medio ambiente y a la infraestructura crítica del país. En este nuevo panorama, es posible encontrar la minería criminal, la extorsión, los atentados contra la infraestructura crítica, el tráfico de migrantes y trata de personas, y más recientemente, los delitos cibernéticos.

Ahora bien, dentro de esta amplia problemática, el contrabando es un punto central, no sólo por la relevancia que ha tomado en los últimos ocho años, como consecuencia de la conexidad con otros fenómenos criminales descritos anteriormente, sino también por su trayectoria histórica. De hecho, en el país esta no es una actividad ilegal reciente, tal y como lo reporta Orsini (2007); en este sentido, la evidencia sitúa a este fenómeno desde tiempos coloniales, el cual para el siglo XVIII, se configuraba como el centro de la vida económica de la costa colombiana, especialmente en las provincias de Santa Marta y la Guajira (Orsini, 2007). En ese momento, estas prácticas permitían suplir necesidades como consecuencia del intercambio comercial, al tiempo que esta actividad generaba ingresos superiores al 250% de los impuestos del comercio ilegal (Orsini, 2007, pág. 29).

De ahí que, durante las últimas décadas, el problema del contrabando ha ocupado diferentes niveles de importancia en la agenda pública. En los años 80's y 90's, el problema había estado definido a partir de variables netamente económicas asociadas a diferenciales

¹ El Plan Colombia resulta como acuerdo bilateral entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos en 1999, orientado a la lucha contra el narcotráfico, a partir del cual se esperaba el fortalecimiento de las instituciones, así como la reactivación social y económica. En febrero de 2016, ambas naciones ratifican el acuerdo y su nombre se transforma por "Paz Colombia", con el cual el gobierno colombiano espera recibir fondos que contribuyan al posconflicto, como consecuencia del proceso de paz con la guerrilla de las FARC (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

cambiarlos, vacíos en los procedimientos de comercio exterior que facilitaban la comisión de esta actividad ilegal, subfacturación, evasión, entre otros factores asociados al proceso arancelario del país (Steiner & Fernández, 1994). Sin embargo, el contrabando adquiere relevancia en 2010, como consecuencia de la ampliación del espectro a partir del cual se definió el problema, logrando abrirse un espacio en la agenda pública y concentrando acciones de política pública que fueron lideradas desde el Presidente de la República, pasando por su gabinete de ministros, el legislativo, hasta llegar a grupos de interés y medios de comunicación.

En esta línea, reconocer y comprender aquellos elementos que fueron determinantes para una transformación institucional frente a un problema que había estado latente en el país desde hace varias décadas, pero que sólo adquiere relevancia y moviliza diferentes tipos de actores, resulta pertinente desde el proceso de construcción de política pública, así como para la relación entre el problema socialmente relevante y las acciones desarrolladas para atenderlo.

Así, el propósito del presente trabajo se centra en analizar y entender las dinámicas, flujos y demás componentes presentes dentro del proceso de formación de agenda y el proceso de formación de opciones, que hicieron posible que el problema del contrabando se posicionara en la agenda pública como un tema de primera línea que dio paso a transformaciones institucionales, y a la movilización de todo el andamiaje institucional alrededor de un tema que, si bien no era nuevo, logró consolidarse como un asunto políticamente relevante para la primera administración del gobierno Santos.

Lo anterior se deriva de las apuestas realizadas por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más igualdad” (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Dentro de los lineamientos formulados por el gobierno, el tema de contrabando se identifica como uno de los factores que limitan la competitividad y productividad del país; ambos pilares fundamentales para crear condiciones económicas y sociales favorables al crecimiento sistemático y sostenido de sectores económicos (Departamento Nacional de Planeación, 2011), situación que supone deriva en el aumento del bienestar de la población, el desarrollo económico y social de un país.

Sin embargo, a pesar que inicialmente el contrabando se consideró como un problema de competitividad y productividad, la forma como se desarrolló el proceso de formación de agenda derivó en opciones que se centran más en contrarrestar el crimen organizado.

Para abordar el estudio, el trabajo se apoya en el Modelo de Bote de Basura o “*garbage can model*” propuesto por Cohen, March y Olsen (1972) y su principio de anarquías organizadas, el cual se enmarca en el tipo de análisis de flujos múltiples. Este modelo resulta útil para entender cómo en las organizaciones se toman decisiones, el rol de los actores al interior de las mismas y la forma en la que ambos elementos afectan la conformación de la agenda pública. Adicionalmente, los planteamientos de John Kingdon (2011) permiten un análisis más detallado asociado a las fases de formación de agenda en cuanto facilita establecer las razones por las que unos temas se vuelven relevantes y otros no, mientras que la formación de opciones, presenta herramientas para entender las circunstancias por las que unas soluciones se consideran sobre otras (Kingdon, 2011, pág. 3).

Para llevar a cabo este tipo de análisis, las herramientas metodológicas utilizadas incluyeron: análisis de contenido a partir de la revisión de fuentes primarias de los autores identificados como relevantes para la construcción del marco analítico, además de diversas fuentes nacionales e internacionales, que permitieran establecer los debates generados en torno al problema del contrabando. Adicionalmente, también se realizó la revisión de prensa escrita a fin de poder recopilar la evidencia provista en el documento. Una segunda herramienta, fue el análisis de actores o “*stakeholder analysis*”, lo que permitió identificar los actores que hicieron parte del proceso de formación de agenda y formación de opciones, y establecer su rol dentro del ciclo de política.

De esta manera, el contenido de este trabajo se divide en seis capítulos. El primer apartado, introduce el marco conceptual referenciado, proveyendo los conceptos centrales para el proceso de formación de agenda y el proceso de formación de opciones. El segundo, capítulo introduce de manera breve, la forma en la que el fenómeno del contrabando fue abordado en la década de finales de los 80’s y 90’s y las alternativas creadas desde la política pública para su abordaje. El tercer apartado analiza el proceso de formación de agenda a la luz del modelo de bote de basura. La cuarta sección, analiza el proceso de

formación de opciones, tomando como referencia los planteamientos de J. Kingdon. En quinto lugar se presentan las conclusiones obtenidas del análisis propuesto dentro de las dos fases del ciclo de política, mientras que el último y sexto segmento, introduce algunas recomendaciones generadas como consecuencia de las falencias identificadas en el proceso de agenda.

II. Capítulo 1 – Marco Analítico:

El Estado es una institución que formaliza las reglas de juego que permiten estructurar relaciones entre organizaciones y entornos (Crozier & Friedberg, 1990). De ahí la importancia y relevancia de entender los procesos, componentes y elementos que se conjugan para identificar, abordar y solucionar una determinada problemática, con la intención de cambiar y transformar contextos, conductas en los ciudadanos y sus relaciones.

En esta línea, el marco analítico seleccionado para el análisis de la política pública de lucha contra el contrabando 2010-2015, toma como referencia el enfoque de flujos múltiples planteado inicialmente en el modelo analítico de John Kingdon (2011). En este se expone la política en cuanto a las fases de formación de agenda y formación de opciones, que se dan en la medida que los flujos de actores, problemas y políticas confluyen. El Modelo de Bote de Basura o “*Garbage Can Model*” propuesto por Cohen, March y Olsen (1972), resulta ser un buen exponente de este enfoque analítico, pertinente para analizar aquellos factores organizacionales e institucionales relevantes en el proceso de agenda y de toma de decisión, por lo que será la base del análisis.

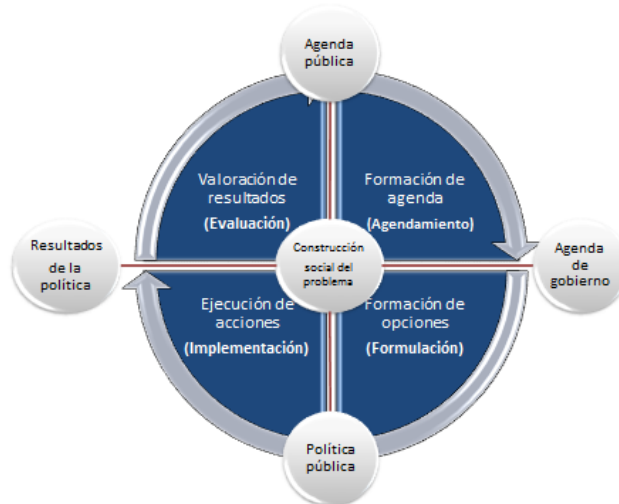
Así, el presente capítulo cuenta con cuatro apartados. El primero, introduce los componentes del Ciclo de Política Pública, al tiempo que se incluyen aclaraciones conceptuales necesarias para entender la razón por la cual se divide el proceso de agenda y el de formación de opciones. Un segundo acápite, explica el proceso de formación de agenda e introduce los principales elementos de análisis del modelo de bote de basura. La tercera sección, aborda el proceso de decisión de la agenda, e incluye los principales planteamientos de J. Kingdon en este sentido. Finalmente, el cuarto apartado, plantea el espacio en el que se desarrolla la política.

A. *Ciclo de Política Pública*

En términos analíticos, John Kingdon define el ciclo de política pública como un conjunto de procesos que al menos incluye: un proceso de agendamiento (*setting agenda*), el análisis y selección de alternativas, la implementación de las mismas y su evaluación, tal y como se presenta en la Gráfica No.1 (Kingdon, 2011, pág. 2). Si bien estas fases no siempre siguen un proceso lineal debido a que los problemas identificados como socialmente relevantes y sobre los cuales se buscan acciones de política pública son complejos y dinámicos (Cohen, March, Olsen, 1972; Elder & Cobb, 2003), esta división resulta útil en términos académicos y analíticos ya que permite identificar con claridad las lógicas que confluyen en cada una de las etapas y que no necesariamente responden a procesos racionales, sino a lógicas individuales (Meny & Thoenig, 1992).

GRÁFICO NO.1: CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Fuente: (Santander & Torres, Guía para la formulación de Políticas Públicas en el sector defensa., 2012).



Bajo esta óptica, y para efectos académicos, el proceso de formación de agenda y formación de opciones se dividieron en dos momentos a fin de analizar detalladamente las “relaciones causales, causas específicas, dinámicas, ámbito y tipo de relación” (Torres Melo & Santander A, 2013, pág. 95). Así, el modelo de bote de basura sirve de marco para

el análisis de la formación de agenda, gracias a los elementos macros que propone. Para abordar la formación de opciones, los planteamientos de Kingdon resultan más pertinentes debido a que permiten conocer de forma más detallada los flujos entre problemas, políticas y actores.

B. Proceso de formación de agenda

1. Tipo de proceso

El proceso de formación de agenda se puede definir como aquel a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de la política pública (Elder & Cobb, 2003). En este sentido, esta fase puede ser consecuencia de cómo se configuran tres tipos de procesos definidos por Kingdon, como problemas, actores y políticas.

Los primeros, pueden hacerse relevantes como consecuencia de una crisis o por un cambio en el indicador de medición. Por su parte, los “especialistas políticos” o actores, contribuyen a la formación de agenda ya que desarrollan destrezas, situación que les permite generar propuestas de acción. Finalmente, el proceso político afecta la agenda, en la medida en que cambios en la opinión pública o cambios en la administración, puedan tener efectos significantes en el posicionamiento de temas en la agenda.

Lo anterior resulta relevante, para comprender las diferentes vertientes a través de las cuales un problema puede ingresar a la agenda. Al mismo tiempo y como se verá más adelante, este proceso es importante dado que puede fijar los criterios tenidos en cuenta para proponer soluciones.

2. Desde el Modelo de Bote de Basura o “Garbage Can Model”

El modelo de bote de basura propuesto por Cohen, March y Olsen (1972), desarrolla un planteamiento analítico para analizar la formación de agenda, apoyado en el concepto de anarquías organizadas. Este concepto es entendido como organizaciones o situaciones de decisión que cumplen con tres propiedades o características centrales: 1). Preferencias problemáticas, en donde las organizaciones operan a partir de preferencias inconsistentes y mal definidas; 2). Tecnología poco clara, que supone que los procesos de aprendizaje son

consecuencia de prueba y error, situación que implica que no hay conciencia por parte de los miembros de la organización a cerca de los procesos que realizan; 3). Participación fluida de actores, asociada al dinamismo, tiempo y esfuerzo que dedican al proceso de toma de decisiones, lo que influye en que los límites de la organización sean variables y circunstanciales (Cohen, March, & Olsen, 1972).

A través del modelo de anarquías organizadas, se entiende que el proceso de toma de decisiones al interior de las organizaciones puede darse gracias a tres flujos: actores, problemas y soluciones (Cohen, March, & Olsen, 1972, pág. 1). Así, del primer flujo, los actores son esenciales para determinar la importancia del problema, el cual es una construcción social. En términos de reglas, no todos juegan bajo las mismas condiciones, ya que unos actores cuentan con mejores accesos, están mejor organizados, detentan mayor poder y cuentan con mayores recursos que otros. Dependiendo del acceso que se tenga, será más fácil o difícil incidir en la agenda pública y encontrar receptividad en los funcionarios públicos (Elder & Cobb, 2003, pág. 84).

El segundo flujo asociado a los problemas, establece que la definición del mismo es clave para su posterior tratamiento. Adicional a esto, pueden existir problemas que se encuentren mejor definidos y fundamentados que otros, sin embargo, el proceso de formación de agenda lo que tiene en cuenta es el hecho en sí mismo y no la realidad misma del hecho. En este sentido, para que un problema gane acceso en la agenda debe contar con una definición que políticamente sea creíble y aceptable (Elder & Cobb, 2003, pág. 92).

En cuanto al flujo de soluciones, el hecho de definir una situación como un problema en términos de política, implica aceptar que ésta tiene una posible solución. De esta manera,

“(…) la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública. Los límites de plausibilidad de una definición están determinados por restricciones ideológicas y restricciones de recurso. Un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas, aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles” (Elder & Cobb, 2003, pág. 94).

Así, una oportunidad de elección, es aquella situación en la que un problema tiene una posibilidad real de ingresar a formar parte de la agenda. A su vez, estas oportunidades se dan dentro de un momento en el tiempo específico, las cuales son ventanas de

oportunidad o ventanas políticas, los cuales son periodos de tiempo cortos e ideales para hacer avanzar las iniciativas. Si los actores no logran aprovechar esta ventana, se requiere esperar otra ventana en la cual los flujos nuevamente vuelvan a coincidir (Elder & Cobb, 2003, pág. 98).

De esta forma, este modelo resulta útil para ver que el proceso de toma de decisiones es un proceso complejo dentro del cual confluyen actores, problemas, soluciones pero que además requiere de ventanas de oportunidad dentro de las cuales se deben cumplir determinadas condiciones, para contar con la posibilidad de ingresar a la agenda pública.

C. Proceso de formación de opciones

1. Desde los planteamientos de J. Kingdon

Además de las características abordadas a partir del Modelo de Bote de Basura, de Cohen et al. (1967), Kingdon (2011) centra sus lineamientos en detectar cómo los problemas ocupan la atención de los funcionarios y por qué hay problemas que prevalecen sobre otros en el proceso de formación de opciones de un problema establecido. Para ello las categorías de análisis giran en torno a tres ejes: problemas, política y participantes visibles².

Para el primer caso, el problema logra llamar la atención, cuando sufre transformaciones significativas asociadas a incrementos o descensos en los indicadores; también cuando hay una crisis y tercero como producto de la experiencia de otros proyectos (éxito o fracaso). Además, afirma que existen ciertas condiciones entendidas como aquellas situaciones que se viven a diario, que pueden volverse problemas, posicionándose en la agenda debido a: 1). Condiciones que violan valores importantes, 2). A un posicionamiento internacional de la temática, 3). A la clasificación de una condición dentro de una categoría o nueva categoría, pudiendo influir en la forma en que se considere como un problema o como otro. Estas características, inciden y transforman situaciones cotidianas en asuntos que demandan acción por parte de los hacedores de política.

² El análisis desde estos tres ejes toma como referencia los planteamientos de Cobb y Elder planteados desde el abordaje de anarquías organizadas de Kingdon (Elder & Cobb, 2003).

En esta misma línea, una propuesta o tema puede subir rápidamente en la agenda si logra conectarse a un problema importante. De aquí resulta relevante para el proceso de análisis, identificar aquellos momentos en la formación de agenda que llamaron la atención de los funcionarios públicos para tomar acciones acerca del problema del contrabando.

El segundo elemento planteado por Kingdon, está relacionado al ámbito político. Aquí, los consensos son construidos a partir de negociaciones más que de persuasión. Los participantes llegan a acuerdos negociando-intercambiando posiciones por apoyo, al tiempo que se adicionan funcionarios a las coaliciones generando concesiones (Kingdon, 2011, pág. 199).

En relación al tercer elemento de participantes visibles, para Kingdon en el proceso de formación de opciones, hay dos tipos de actores. El primero es el participante visible, que es aquel que se ubica en las altas esferas políticas (generalmente); dentro del participante invisible, confluyen académicos, burócratas, y asesores del congreso. Es así como el conjunto de actores visibles afecta la formación de agenda y el conjunto de actores no visibles afecta las alternativas.

2. Actores

De la mano de lo anterior, determinar quién establece la agenda es otro punto central, dado que impacta la forma en la que se aborda el problema en términos de urgencia y celeridad, aprobación de recursos, modificaciones legales o normativas o en caso opuesto puede contribuir a dilatar las posibles soluciones en el tiempo.

En esta línea, dentro de los actores que pueden hacer parte del proceso de formación de agenda, se encuentran: el Presidente, el Congreso, los grupos de interés y los medios de comunicación (Kingdon, 2011, pág. 21). Cada uno de estos actores, cuenta con capacidades, recursos, incentivos y limitaciones diferentes que le permiten posicionar o incidir en la agenda pública, con mayor o menor grado de facilidad que otros. Así, el Anexo No.1, recoge las principales características asociadas a los actores arriba mencionados.

Es por tanto que no sólo es importante entender la forma en que los problemas entran a la agenda, sino también quiénes fueron los actores que impulsaron esta inserción. Así, los actores son pilares centrales dado que:

“Son ellos los que generan las estrategias con las que buscan imponer sus visiones de lo que debe ser socialmente relevante. Por lo tanto, las preferencias, creencias y motivaciones de los actores también deben ser elementos importantes dentro del análisis, ya que son los principales motivantes (Santander, Gómez Pardo, Marquéz Vargas, & Soler, 2012, pág. 7)”.

Adicional, tanto para el proceso de formación de agenda como en el de oportunidades y toma de decisiones, se requiere establecer quién tiene la capacidad de ejercer un rol central en la promoción del asunto. Esta capacidad está directamente relacionada con el grado de posesión de los siguientes recursos: poder, legitimidad y urgencia (Falcao & Rubens, 1999). En este sentido, dependiendo del actor y del rol asumido en el proceso de formación de agenda y posteriormente en la construcción de opciones, este tipo de recursos serán más o menos importantes al momento de posicionar un tema o elegir alternativas. En el caso puntual del grado de urgencia, un actor puede acudir a este recurso, si está interesado en movilizar recursos y al mismo tiempo liderar el tema, es decir, ser un empresario político en este proceso (Santander, Gómez Pardo, Marquéz Vargas, & Soler, 2012, pág. 8).

D. Espacio en el que se desarrolla la política

Si bien los elementos descritos anteriormente son vitales para la materialización de una política pública, otro componente adicional que hay que tener en cuenta es el espacio en el que actores, soluciones, alternativas y problemas convergen. El análisis del entorno institucional,

“(…) en donde se desarrolla el conflicto social de determinación de los problemas socialmente relevantes que darán forma a la agenda pública y que son candidatos a ser parte de la agenda de gobierno. A este marco se le denomina como el espacio de la política pública y está conformado por los actores relevantes en la formación de la agenda y los roles específicos que deciden jugar en el proceso de formación de agenda; las instituciones informales que componen el marco cultural de la sociedad; y por el marco legal o las instituciones formales que imponen las reglas dentro del sistema político (Santander, Gómez Pardo, Marquéz Vargas, & Soler, 2012, pág. 8)

En síntesis, los elementos expuestos, son herramientas teóricas que resultan útiles para el análisis del proceso de formación de agenda y toma de decisión en la política

pública de lucha contra el contrabando, al permitir la identificación de un espacio político en donde confluyen, actores, visiones del problema y opciones de solución para configurar la idea de política que ingresa a la agenda de gobierno.

III. Capítulo 2 – Antecedentes del abordaje desde el ámbito público a la problemática del contrabando en el país

Como se planteó anteriormente, el problema del contrabando no es reciente en Colombia, y para la década del 90, las discusiones en el ámbito público asociadas a esta problemática, estuvieron centradas en aspectos de comercio exterior y asuntos económicos, como por ejemplo aquellas generadas a partir de la apertura económica.

El presente capítulo, introduce, de manera breve, el nivel de importancia que ocupó el problema del contrabando en la agenda pública e incorpora algunas medidas tomadas a inicios de los años 90 con las cuales se buscaba desincentivar este fenómeno. Al final de esta sección, se presentan las principales conclusiones.

A finales de los años 80 e inicios de los años 90, la problemática asociada al narcotráfico, en especial por el surgimiento de los carteles de Medellín y Cali, empezó a tener relevancia en la agenda pública. De manera paralela, el contrabando si bien mantuvo altos niveles desde 1984 hasta 1990, tiempo que coincide con un alto nivel de proteccionismo en el país (Steiner & Fernández, 1994), su relevancia en la agenda no fue central, debido a temas como la apertura económica, el narcotráfico, el proceso de desmovilización de grupos guerrilleros como el M-19 y la reforma constitucional, hechos que concentraron la atención y las acciones gubernamentales en ese momento.

Después de 1990 y con el proceso de apertura económica del país, la cual incluyó la reducción de aranceles, entre otras medidas, se pensó que el contrabando decaería en el país, dado que se estaban reduciendo los incentivos para que este último se diera (Arango, Misas, & López, 2006). Sin embargo, su magnitud se mantuvo pese a estas reformas, y para

1993 el 70% de los comerciantes del país consideraba³ que era uno de sus principales problemas, al tiempo que coincidieron en que los sectores más golpeados por este fenómeno eran los licores y el tabaco (Steiner & Fernández, 1994, pág. 6).

Esta percepción de acuerdo a Steiner & Fernández (1994), estaría asociada a otros factores que podrían haber influido en el incremento del contrabando en Colombia. En esta línea, se plantea que algunas importaciones se subfacturaron, generando altas ganancias, las cuales al ser declaradas, permitieron el lavado de activos. Un segundo elemento, propone que algunas importaciones se efectuaron con divisas que fueron compradas a un precio inferior al mercado. Esta situación generó que otros importadores sólo pudieran competir a través de la evasión de cargas arancelarias y tributarias. Un tercer aspecto, hace referencia al contrabando técnico, a partir del cual se importan bienes terminados como si fueran materias primas. Esto a razón que hubo aranceles que disminuyeron su precio en algunas ramas. Un cuarto elemento plantea que si bien hubo disminución de aranceles, valores como el IVA pudieron haberse traducido en una fuerte carga tributaria.

Un ejemplo de lo anterior se puede ver a través de los cigarrillos. Pese a las disminuciones realizadas en el impuesto al consumo, el contrabando de cigarrillos siguió afectando directamente a la industria tabacalera nacional, así como a las finanzas departamentales y a la salud pública (Steiner & Fernández, 1994). Es por tanto que para 1994, el gobierno en consenso con los productores de tabaco, importadores legales y las gobernaciones, acordaron reducir el impuesto al consumo del 100% al 45% y abolir el cobro del IVA y el rubro asociado a Coldeportes. De esta forma se buscaba reducir el consumo de cigarrillos de contrabando en el país, acciones que tampoco contribuyeron de manera sustancial a la reducción de este fenómeno ilegal, dado que los cigarrillos siguen estando dentro de las principales mercancías más contrabandeadas en Colombia (Policía Fiscal y Aduanera - POLFA, 2015).

En cuanto a las medidas administrativas, en 1991 se inició la reforma aduanera por medio de la cual se buscaba, entre otros aspectos, reducir la corrupción al interior de la aduana nacional, hecho que implicaba sobrecostos para el comercio internacional y situación que llevó a la implementación del retiro colectivo de 2000 funcionarios (Steiner

³ La percepción de los comerciantes fue medida en la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo y analizada por Steiner & Fernández en su estudio denominado “Evolución y determinantes del contrabando en Colombia” (Steiner & Fernández, 1994).

& Fernández, 1994, pág. 90). Adicionalmente, mediante el Decreto 1750 de 1991, se despenalizó el contrabando al tiempo que las sanciones privativas de la libertad para quienes incurrieran en este delito, fueron modificadas por sanciones administrativas de carácter pecuniario (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1991).

Otro de los cambios más significativos en materia administrativa, estuvo asociada a la creación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, con la cual se buscaba realizar de forma más efectiva las funciones de la Aduana y aquellas propias a la Administración de Impuestos (Steiner & Fernández, 1994). Sumado a esto, también se restringió el número de aduanas por las cuales se podían ingresar determinadas mercancías, situación que de alguna manera, también fomentó el contrabando de bienes por pasos ilegales al tiempo que incrementó los costos asociados a importaciones legales.

En resumen, a final de los años 80 y 90, el problema del contrabando estuvo presente en el país, sin embargo su importancia en la agenda pública fluctuó debido a que otros problemas lograron captar la atención y las acciones del ejecutivo. Adicionalmente, se esperaba que con la apertura económica del país, el contrabando se desincentivaría, hecho que no se materializó y por el contrario, medidas administrativas como las señaladas anteriormente, generaron incentivos “perversos” para fomentar las prácticas ilegales asociadas a este fenómeno. Si bien, no fue un problema que fue desatendido, en términos de política pública, es posible afirmar que no tuvo la atención que esta misma temática ocuparía en la agenda pública en los años venideros, en especial del 2010 en adelante.

IV. Capítulo 3 - Proceso de formación de agenda: análisis y discusión

A la luz de los conceptos abordados en el marco conceptual, y dada la necesidad de entender el proceso de formación de agenda en torno a la política pública de lucha contra el contrabando, el presente capítulo se centra en explicar el proceso que dio paso a que un problema que inicialmente se derivó de asuntos de competitividad y productividad, fuese mutando hasta llegar a ser abordado como un problema de crimen organizado. Para ello, en una primera parte, se presenta la descripción del proceso de formación de agenda, en donde además se incorpora la caracterización del fenómeno y los principales aspectos identificados. Posteriormente, tomando las evidencias expuestas y los elementos teóricos

planteados se analiza la forma en la que se surte este proceso de formación de opciones. Finalmente, se presentan las conclusiones del análisis realizado.

A. *El paso de un problema de competitividad y productividad a un asunto de lucha contra la criminalidad*

Dentro de los objetivos del primer mandato del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), estaba lograr que Colombia hiciera parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE⁴. En este sentido, el país debía hacer avances significativos en sus estándares tanto en la calidad de políticas públicas económicas y sociales, a fin de generar bienestar para las personas. Bajo esta premisa, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, denominado “*Prosperidad para Todos: más empleo, menos pobreza y más igualdad*”, estableció la necesidad de “dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita el desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población” (Diario Oficial, 2011).

En razón a esto, en materia comercial y productiva, el gobierno nacional apuntaló acciones que le permitieran avanzar en este proceso, el cual formalizó en 2011⁵, creando una hoja de ruta en donde se condensaban los aspectos técnicos que serían tenidos en cuenta en evaluación por parte de este Organismo.

En esta línea, el gobierno nacional define la competitividad del país a través de la consolidación de empresas productivas que generen riqueza y empleo de calidad, con condiciones económicas y sociales favorables al crecimiento sistemático y sostenido de la productividad de sectores económicos (Departamento Nacional de Planeación, 2011). De esta forma, y para la consecución de estos objetivos, desde el ejecutivo se materializan estas

⁴ Tal y como se referencia en el Plan Nacional de Desarrollo, así “(...) hemos iniciado el proceso para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 21).

⁵ El proceso formal de adhesión se realizó el 29 de mayo de 2013, fecha en la cual el Consejo de la OCDE a nivel Ministerial decide abrir conversaciones frente a la solicitud de adhesión de Colombia (OCDE, 2016).

intenciones, a través del Programa de Transformación Productiva - PTP⁶, el cual se configura como una herramienta para la ejecución de la Política de Transformación Productiva del país, orientada al desarrollo productivo, a la generación de entornos competitivos y empresas más sólidas y productivas (Programa de Transformación Productiva, 2011).

Es así como, dentro de los problemas de competitividad identificados surgió el contrabando. Por ello al interior del PTP, se concibió la Estrategia de Lucha contra la Ilegalidad en el Comercio, la cual se desarrolló de la mano de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN y la Policía Fiscal y Aduanera – POLFA. Con esta iniciativa se pretendía, en primer lugar, coordinar esfuerzos institucionales desde el gobierno central a fin de coordinar acciones y combatir contundentemente la ilegalidad; por otro lado, se buscaba actualizar y cuantificar la información del fenómeno y establecer la afectación a la industria nacional.

Adicional a esto los sectores vinculados al PTP, también empezaron a formular estrategias orientadas a combatir la ilegalidad. Así el sector de comercio de grasas y aceites realizó a partir de campañas orientadas a que los consumidores abandonaran el consumo de productos de contrabando, buscando reducir el impacto de este fenómeno en las ventas de este sector, las cuales fueron calculadas en un 20%.

En esta línea, el PTP permitió la generación de espacios de discusión institucional en coordinación con los gremios, a cerca de la afectación de la productividad y de la competitividad del país, por el contrabando. La evidencia en este sentido, señala que los gremios han identificado que el contrabando afecta sus ventas, al tiempo que se han generado dinámicas a través de las cuales el gobierno busca solventar este tipo de situaciones, como lo es el caso del calzado:

“El contrabando es uno de los problemas más álgidos que durante el primer trimestre de 2013 generó gran afectación al sector. Según la Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus Manufacturas, ACICAM, en este periodo llegaron al país 13 millones de pares de zapatos chinos, el 26% de ellos a menos de un dólar (...) La

⁶ El Programa de Transformación Productiva – PTP, fue creado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en 2008. Posteriormente y como consecuencia del Plan Nacional de Desarrollo de 2010 – 2014, el PTP pasó a ser administrado por el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. – BANCOLDEX, mediante Convenio No. 187 de 2011. Esto con el fin de facilitar la operación del mismo y así poder garantizar una ejecución más ágil y eficiente en beneficio del logro de los objetivos del Programa (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011).

incautación de productos de contrabando también ha dado resultados importantes. “La Policía Fiscal y Aduanera trabaja incesantemente y el Gobierno nos está dando herramientas para superar este mal momento a través del Programa de Transformación Productiva” (Ariza & García , 2013).

Estas discusiones llevaron a la creación de una mesa técnica a partir de la cual se buscaba dimensionar de forma real el impacto del contrabando en la productividad y competitividad del país. A razón de lo anterior, el ejecutivo, compuesto por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MCIT, la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales – DIAN y el PTP, producen un diagnóstico en el cual se identifican diferentes aspectos sobre los cuales se deben tomar acciones en procura de fortalecer las acciones para contrarrestar este fenómeno ilegal.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible evidenciar un primer cambio en la forma en la que se asume el contrabando por parte del gobierno colombiano. En otras palabras, se pasa de una perspectiva netamente economicista del contrabando asociada al control cambiario, mercado de divisas, ordenamiento fiscal, procedimientos arancelarios a una visión estructurada a partir del contrabando como un elemento que mina la productividad y competitividad del país.

B. Proceso de diagnóstico: caracterización del fenómeno y aspectos identificados

La Tabla No. 2, introduce los aspectos centrales identificados dentro del diagnóstico de MCIT, DIAN y PTP, que presentaban falencias y que de alguna u otra manera, estaban fomentando, facilitando e incentivando el contrabando en el país.

Tabla No.2: Principales aspectos identificados en el diagnóstico del problema de contrabando

Fuente: Elaboración propia (2017).

No.	Aspectos	Debilidad identificada
1	Fronteras	Las zonas limítrofes fluviales, marítimas y terrestres, son porosas. Es decir, fácil acceso y pocos o nulos controles.
2	Capacidad institucional	1. Baja capacidad técnica. 2. Baja capacidad tecnológica para adelantar procedimientos de comercio exterior.

3	Jurisprudencia y normatividad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ausencia de una política criminal para combatir este fenómeno. 2. Ausencia de jueces y fiscales especializados en la materia. 3. Incapacidad de la justicia para tomar medidas en contra de personas jurídicas.
4	Tipos penales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tipos penales con sanciones mínimas o excarcelables. 2. Se requiere de una carga probatoria alta, para poder sancionar.
5	Estatuto Aduanero ⁷ .	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los incumplimientos que no eran sancionados, las sanciones no guardaban proporcionalidad, mientras que los controles no estaban asociados a los instrumentos de perfilamiento. 2. No habían parámetros claros a través de los cuales fuese posible autorizar a usuarios con ciertos beneficios aduaneros.
6	Dimensión económica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diferenciales cambiarios con países vecinos significativos (Venezuela y Ecuador). 2. Productos de primera necesidad subsidiados por los gobiernos de los países vecinos.
7	Redes criminales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lavado de activos producto del narcotráfico, extorsión y terrorismo. 2. Detección del ingreso de armas y municiones al país.
8	Dimensión social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento del desempleo. 2. Desconocimiento de las autoridades de control por parte de la población. 3. Enfrentamientos entre fuerza pública y sectores sociales ante controles.

Un elemento adicional dentro de este proceso de diagnóstico, recae en la redefinición del contrabando, el cual lo posiciona en una nueva categoría definida como comercio delictivo. Este nuevo espectro analítico, expande la visión del contrabando y lo integra al fenómeno del crimen organizado, el cual tiene redes y organizaciones criminales relacionadas con el terrorismo, la extorsión, el narcotráfico y el lavado de activos, situaciones que ponen en riesgo la seguridad nacional.

De esta manera y como se reconocerá en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 094 de 2013, esta nueva dimensión reconoce que tanto las organizaciones de crimen organizado de carácter nacional y transnacional, buscan el control de diversas actividades ilegales, dentro de las cuales se encuentra el contrabando. Dentro de estos grupos se identifican a organizaciones guerrilleras, narcotraficantes y a las denominadas Bandas Criminales – BACRIM, las cuales han expandido sus operaciones hacía los países vecinos desde donde alimentan sus operaciones ilegales. El gran riesgo identificado en este sentido, es que estas organizaciones intentan desestabilizar el Estado, ya que los recursos que captan les permiten permear instituciones y corromper funcionarios públicos y

⁷ Para ese momento, el Estatuto Aduanero era obsoleto y estaba representado en el Decreto 2685 de 1999. Actualmente, esta normatividad fue reemplazada por la Legislación Aduanera, expedida en el 2016.

particulares, al tiempo que lavan activos, financian el terrorismo y desarrollan un sinnúmero de actividades criminales.

En esta línea y gracias al diagnóstico realizado, se hace evidente que el contrabando es un problema mucho más grande y complejo de lo que inicialmente se había planteado en las mesas de discusión del PTP, en donde el punto focal era la afectación de las ventas del sector privado. De esta manera, se hacen visibles las demás dimensiones que nutren el problema del contrabando, al tiempo que se identifican las debilidades en cada una de los aspectos sobre las cuales se requiere algún tipo de intervención.

Sumado a esto, el ejercicio diagnóstico permite realizar los primeros cálculos en términos de dimensión y afectación económica, del impacto del contrabando en el país, para lo cual se empiezan a establecer las posibles ganancias de los contrabandistas en relación a los precios de los productos. Adicionalmente, se calculan las ganancias generadas que las estructuras criminales podrían estar percibiendo como consecuencia del desarrollo de esta actividad ilegal.

En resumen, el fenómeno del contrabando amplía su espectro y su magnitud. La evidencia provista, resalta el paso de una concepción netamente económica y de controles aduaneros a una visión asociada a las pérdidas del sector privado, específicamente a la afectación en ventas, a una aproximación del fenómeno en donde nuevas variables son identificadas, y dentro de las cuales la dimensión de afectación a redes criminales toma especial fuerza y termina influenciando el proceso de formación de agenda y la generación de soluciones.

De esta forma, el contrabando se asume como un fenómeno criminal que establece relaciones simbióticas con otras actividades criminales, logrando complejizar el fenómeno. Dentro de la caracterización de este fenómeno se establece la existencia de estructuras en su mayoría de carácter transnacional, con capacidad para mover grandes flujos de dinero, mimetizarlos dentro de los mercados legales, al tiempo que logran penetrar e incidir en el interior de las instituciones a través de la corrupción, mientras que permean a la sociedad, dejando a disposición y consumo, bienes a precios por debajo de los mercados.

C. Análisis del proceso de formación de agenda

Una vez expuestos los principales elementos que permitieron la formación de agenda entorno al contrabando, a continuación se incorpora el análisis de este proceso a la luz de las herramientas conceptuales propuestas.

La política pública de contrabando en su proceso de formación de agenda, de acuerdo a Kingdon, responde a dos tipos de procesos. Por un lado, es consecuencia indirecta de una agenda gubernamental que hace apuestas frente a la necesidad de volcar parte de su institucionalidad al fortalecimiento de aspectos productivos y competitivos, dinámica, en la cual el problema del contrabando surge como una limitante significativa para la consecución de estos objetivos. En esta línea, el proceso político afecta la formación de agenda, dado que, si bien la apuesta inicial no estuvo centrada en combatir el contrabando, el tema surge en la agenda de discusión pública como respuesta a las necesidades gubernamentales de hacer transformaciones significativas en estos aspectos.

Por otro lado, es posible identificar la importancia de los niveles técnicos dentro del proceso de formación de agenda. Lo anterior se traduce en el rol de los equipos técnicos de MCIT, DIAN y PTP, los cuales a partir de sus experiencias y acumulación gradual de conocimiento, lograron construir un diagnóstico en donde se identifican diferentes áreas vulnerables al fenómeno del contrabando. Esta situación, posteriormente permitirá la formulación de alternativas, como se explicará más adelante.

Sin duda, cada uno de estos componentes permite que un problema que había estado latente en el país, sin un diagnóstico que integrara las diferentes dimensiones que nutrían el fenómeno del contrabando, adquiriera relevancia en el ámbito de la política pública. En gran medida, las aspiraciones de Colombia para hacer parte de la OCDE, se convierten en catalizadores significativos para buscar mecanismos que permitan elevar los niveles de competitividad y productividad del país. Esta situación, en consecuencia, se convierte en una ventana de oportunidad para llamar la atención sobre el problema del contrabando, y permite que se identifiquen un número significativo de problemas tal y como se estableció en la Tabla No.2, los cuales en el proceso de toma de decisiones, se traducen en acciones (Kingdon, 2011, pág. 203).

Adicionalmente, en el proceso de diagnóstico, suceden dos transformaciones significativas. La primera es la recategorización del problema. No sólo se reconoce al contrabando como un problema socialmente relevante que merece ser tratado, sino que

además se identifican nuevos componentes y dimensiones que fuerzan a que el problema sea visto desde una perspectiva más amplia a la que tradicionalmente se había analizado.

Brevemente, para el gobierno nacional, resultaba indispensable cumplir con los estándares de la OCDE en materia de competitividad y productividad y, por ello, el fenómeno del contrabando se vuelve relevante en la agenda pública. Esta introducción, se convierte en un punto de quiebre que permite que los niveles técnicos del gobierno a través del diagnóstico, logran establecer las diferentes dimensiones que nutren el problema. De esta forma, la definición del problema de contrabando se plantea desde un asunto de seguridad nacional, lo cual como se verá más adelante, implicará la puesta en marcha de nuevas medidas y acciones para contrarrestar esta actividad ilegal, en donde se privilegiará el componente policial y militar.

Ahora bien, al analizar los actores que se encuentran inmersos en este proceso, sin duda hay dos grandes protagonistas, el gobierno central y los gremios. Por un lado, el gobierno que desde el Presidente, pasando por la rama ejecutiva, realizan apuestas para atender el tema. El primero, de manera indirecta, dado que no estaba en su agenda inicial, al igual que los Ministerios terminan movilizándose hacia este ámbito. Por otro lado, un segundo actor que inicia y también se hace relevante, son los gremios. En la Tabla No.3, se destacan los principales elementos que en términos de capacidades para posicionar temas, recursos, influencia, incentivos y limitaciones se pueden identificar alrededor de estos actores.

Tabla No. 3: Mapa de Actores en el proceso de formación de agenda para la política pública de lucha contra el contrabando

Fuente: Elaboración propia (2017).

Actor	Capacidad de posicionar temas	Recursos	Influencia	Incentivos	Limitaciones
Presidente	Alta	Nivel de urgencia - poder	Rama Ejecutiva	Inserción en la OCDE.	1. Incapacidad para controlar el resultado final – elevar estándares.

Rama ejecutiva	Alta	Nivel de urgencia - legitimidad	Rama Legislativa	Cumplir con metas del Presidente.	1. Capacidades institucionales limitadas frente a los problemas identificados. 2. Presupuestos limitados.
Gremios	Media	Poder	Administración	Disminuir pérdidas producto del contrabando.	1. No pueden hacer transformaciones por sí solos.

Así, tanto el Presidente como la rama ejecutiva, tienen la capacidad de posicionar el tema del contrabando en la agenda pública. El primero como consecuencia de su poder y de su nivel de urgencia, elemento que se traduce en la necesidad imperante de lograr que el país obtenga avances reales en términos de crecimiento de la industria, formalización laboral e incremento de la productividad, a fin de cumplir con los estándares y plazos de la OCDE. Adicional a esto, el Presidente tiene una alta influencia sobre la rama ejecutiva, derivada de las facultades con las que cuenta para reemplazar a su gabinete (jefe de cartera), cuando éste no genere los resultados esperados de acuerdo con lo que él considera relevante dentro de su agenda (Kingdon, 2011, pág. 23).

De esta manera la evidencia soporta la forma en la que el presidente posiciona el tema en la agenda pública. Así, durante la ceremonia de ascensos de Brigadieres y Mayores Generales de la Policía Nacional en junio de 2013, el Presidente Juan Manuel Santos dentro de su discurso, insistió en el compromiso de su gobierno en la lucha contra el contrabando, y enfatizó que el reciente ascendido Brigadier General Gustavo Alberto Moreno Maldonado, asumiría el cargo de Director de la Policía Fiscal y Aduanera, señalando que esta era una muestra del fortalecimiento que desde las distintas instituciones se realizaría para combatir este flagelo. Dentro del discurso pronunciado el mandatario, fue enfático en la necesidad de crear una política pública que regulara el tema desde todos los ámbitos,

“Estamos rediseñando toda nuestra política anticontrabando. Necesitamos una persona que coordine las diferentes instituciones que tienen que ver con el control de las mercancías que entran y salen del país” (Presidencia de la República, 2013).

Por su parte, la rama ejecutiva, es un actor que cuenta con cierto nivel de unidad, el cual se deriva de la capacidad de injerencia del Presidente. Para este caso, esta rama es quien asume el rol de empresario político y que como se verá más adelante, jalonará el proceso de toma de decisiones. Esta condición de liderazgo, es producto del nivel de urgencia dado al tema, que se traduce en que los ministros presenten suficiente interés para asumir los costos que implica promover el tema dentro de la agenda pública (Santander, Gómez Pardo, Marquéz Vargas, & Soler, 2012, pág. 8).

Finalmente, los gremios como parte de los grupos de interés, si bien por si solos no pueden posicionar temas en la agenda, si tienen la capacidad para influir sobre la administración. Su motivación es defender en este caso, sus intereses como gremios, los cuales ven afectadas sus ganancias producto del contrabando. Adicional a esto, es un sector que cuenta con gran capacidad de lobby y que puede presionar al legislativo, como consecuencia del poder que detentan por el apoyo económico a campañas de senadores y representantes.

En síntesis, y a partir de los argumentos presentados, es posible ver la forma en la que el proceso de formación de agenda resulta influenciado por el ejecutivo, el cual actúa motivado desde su necesidad por cumplir con los estándares de la OCDE en términos de competitividad y productividad. Es por esto que, se movilizan diferentes niveles de la rama ejecutiva, que comprenden desde el Presidente de la República, pasando por ministros de diferentes carteras, hasta Directores de entidades, en procura de generar dinámicas institucionales que dieran respuesta al problema.

Este nuevo escenario, permitió que los equipos técnicos a través del diagnóstico, identificaran las diferentes dimensiones que estaban contribuyendo a la perpetuación del contrabando en el país. Estos nuevos elementos, dejaban de manifiesto que el tema era mucho más amplio que temas tributarios o arancelarios, asuntos que habían sido los puntos de análisis desde los cuales se había centrado el “*que hacer*” de la política pública anteriormente en Colombia.

Sin embargo y pese al diagnóstico realizado, hay una línea que predomina la agenda pública, y es el hecho de asumir y definir el contrabando como un problema de seguridad nacional. Tal y como se verá en el siguiente capítulo, esta definición determinará el tipo de acciones que desde el Estado se gestarán para combatir el fenómeno criminal.

V. Capítulo 4 – Proceso de formación de opciones: Análisis y discusión

Siguiendo con la metodología propuesta, a continuación, se analizarán los diferentes elementos que confluyeron en el proceso de formación de opciones en la política pública contra el contrabando. Para ello, la primera parte incluye elementos descriptivos de esta fase, los cuales se desarrollan teniendo en cuenta los planteamientos de Kingdon asociados al proceso de formación de opciones; seguidamente, se presentará el análisis teniendo en cuenta los aspectos conceptuales de la formación de opciones.

A. *Identificación de elementos desde el problema*

En términos del problema y como consecuencia del diagnóstico realizado a través del cual fue posible establecer e identificar los demás ejes asociados al fenómeno del contrabando, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MCIT y el Programa de Transformación Productiva – PTP presentaron la Estrategia contra el Comercio Delictivo al Consejo Superior de Comercio Exterior⁸, la cual contemplaba medidas para asestar contundentes golpes al comercio delictivo, así como la radicación de un proyecto de ley en el cual se revisarían los tipos penales existentes, se facilitara el intercambio de información, y la colaboración con otros países, al tiempo que se incluía el contrabando de hidrocarburos. Adicionalmente, se buscó un control más estricto a las empresas catalogadas como de “alto riesgo” a partir de operativos de vigilancia y control (Programa de Transformación Productiva, 2011).

De esta manera el fenómeno del contrabando adquiere una nueva clasificación que le permite ingresar a la agenda pública como comercio delictivo, categoría que incluye la identificación de múltiples problemas que nutren el fenómeno del contrabando. Sin embargo, la Estrategia concentra acciones para solucionar algunos de los problemas identificados en el diagnóstico, como la modificación de penas y montos para ser sancionado en algunos tipos penales, la confrontación a las redes criminales y el

⁸ El Consejo Superior de Comercio Exterior organismo asesor del Gobierno Nacional en los aspectos relacionados con el comercio exterior y la competitividad de las empresas del país en abril de 2013 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015).

fortalecimiento de la capacidad institucional para las entidades responsables de garantizar contrarrestar los delitos del orden económico, como lo es la Policía Fiscal y Aduanera. Esto deja de lado otros aspectos como la intervención social y económica en las zonas de frontera, la necesidad de modificar la política criminal, el fortalecimiento en la rama judicial, la creación de tipos penales para combatir el micro contrabando, estrategias comerciales para reducir los diferenciales de precio en las fronteras y finalmente los aspectos sociales identificados. En este sentido, un elemento común identificado en las dimensiones que no fueron abordadas, descansa en que todas requieren que el gobierno nacional destine grandes inversiones, para dar soluciones de fondo. Un ejemplo de ello es el tema de fronteras,

“(…) analizar las zonas limítrofes del país es reconocer que históricamente estas han estado abandonadas en términos de inversión. Por esta razón, en estos territorios se reflejan rezagos asociados a temas como saneamiento básico, infraestructura vial y capacidad productiva, entre otros. Además del abandono del Estado, la ilegalidad y el contrabando son problemas transversales (...) se ha detectado “economías criminales” que actúan en las fronteras y que se nutren de la informalidad y de la ilegalidad” (Revista Semana, 2015).

Con la formalización de esta estrategia por parte del gobierno, el tema de contrabando ingresa formalmente a la agenda de gobierno y se ubica dentro de los renglones más importantes de discusiones y acciones tanto del gobierno, los medios, los gremios, los pequeños y medianos comerciantes y en general la opinión pública.

Finalmente y como se verá en los siguientes subtítulos las soluciones propuestas se concentran en la creación, promoción y promulgación de la ley contra el contrabando, la cual como se describió anteriormente, tiene un fuerte componente orientado a combatir las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad ilegal.

B. Identificación de elementos centrales desde la política

En desarrollo de lo plasmado en la Estrategia de Lucha contra el Contrabando, en cuanto a la formulación de una ley para combatir de forma más efectiva el contrabando desde lo penal, el control y vigilancia de empresas, así como favorecer mecanismos y escenarios de intercambio de información, desde el ejecutivo se radicaron dos proyectos de

ley. El primero, elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional⁹ y el segundo, presentado de manera conjunta entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo¹⁰. El texto presentado por Defensa en materia de contrabando hacía énfasis en la necesidad que en el artículo 319 de la Ley 599 de 2000 se incluyera el contrabando abierto, al tiempo que consideraba penas para cuantías inferiores a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes dejando una correspondencia entre el valor de la mercancía aprehendida y su sanción penal. En otras palabras, las cuantías de las mercancías si lograban ser menores a cincuenta (50) SMLV podrían ser objeto de sanción penal. Tal y como estaban establecidas, no había ningún tipo de sanción y la conducta resultaba excarcelable. Sumado a esto, planteaba sanciones penales y económicas para aquellas personas que importaran, exportaran, ocultaran, disimularan o sustrajeran hidrocarburos y sus derivados. En esta misma línea, contemplaba sanciones penales y económicas más duras a aquellas personas que tuvieran cantidades superiores a los ochenta galones. Finalmente, el texto introducía el tipo penal de favorecimiento al contrabando y de manera específica al contrabando de hidrocarburos. Con estas medidas, el sector defensa buscaban impactar toda la cadena que había sido identificada en el diagnóstico y que contribuía a la perpetuidad del fenómeno ilegal, pasando desde el micro hasta la penalización de una práctica que estaba desbordada, en especial en la frontera con Venezuela, como lo era el contrabando de combustible.

Por otro lado, el proyecto de ley presentado por Comercio y Hacienda, adicionaba aspectos asociados al lavado de activos y evasión fiscal. Sin embargo en los aspectos propuestos por Defensa, las visiones eran diferentes. Así, en relación al artículo 399 de la Ley 599 de 2000, no hacía diferenciación para el contrabando abierto y lo dejaba de manera genérica. Sumado a esto, sólo contemplaba penas para cuantías superiores a los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales. En relación al contrabando de hidrocarburos y sus derivados, el proyecto de ley del Ministerio de Comercio y Hacienda no contemplada este aspecto, así como tampoco incluía ninguna acción sancionatoria para aquellas conductas

⁹ Proyecto de Ley 091 de 2013 de la Cámara de Representantes, “Por medio del cual se modifica el Código Penal, la Ley de Procedimiento Sancionatorio Ambiental, el Código Nacional de Tránsito y el Código de Infancia y Adolescencia, con el fin de fortalecer medidas contra la criminalidad y la financiación del terrorismo, y se dictan otras disposiciones (PL.091, 2013).

¹⁰ Proyecto de Ley 094 de 2013 del Senado de la República, “Por medio del cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal” (PL. 094/2013S, 2013).

que favorecieran el contrabando. Esta visión, desconocía el diagnóstico realizado en cuanto a tipos penales con sanciones mínimas o excarcelables.

La presentación de dos proyectos con objetivos similares, generó la primera tensión entre las respectivas carteras. Por un lado, había una necesidad de reprimir el micro-contrabando¹¹, el cual estaba siendo aprovechado por las organizaciones criminales para ampliar sus rentas ilegales. Para Hacienda y Comercio, el tema de las penas no era relevante, dado que reconocían que el micro-contrabando se constituía como una fuente de ingresos para las poblaciones, en especial en las zonas de frontera, razón por la cual esta población no podía constituirse en objeto de medidas represivas.

Tras procesos de negociación entre las carteras, y con equipos técnicos dinámicos y con diferentes posicionamientos al interior de las entidades¹², el Ministerio de Defensa retira su proyecto de ley, y no logra incluir sus puntos en el proyecto remanente. La razón fundamental de esta exclusión, descansa en que bajar las cuantías, implicaba que especialmente los ciudadanos de los departamentos de frontera se iban a ver afectados en sus procesos de intercambio comercial. Ante la diferencia de los ministerios para definir las soluciones del problema, éstas sólo impactarán un espacio puntual, en este caso las organizaciones criminales en su nivel macro, mientras se deja de lado las actividades ilegales realizadas a nivel micro. Esta priorización responde al informe realizado por la OCDE en el cual identificó que,

“El contrabando es uno de los mayores sectores de la economía ilegal en Colombia (...) Los grupos criminales han diversificado estas operaciones para así incluir mecanismos de lavado de dinero mediante operaciones comerciales, inversiones en la economía real y contrabando en la medida en que Colombia y otros países han fortalecido sus mecanismos de monitoreo de transacciones en el sector financiero” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, 2016).

Adicionalmente, el hecho de incluir acciones a nivel micro, trae consigo dos retos: por un lado, perseguir el contrabando en niveles micro, implica un aumento en las capturas, las cuales debido a la situación de sobrepoblación en los centros penitenciarios y

¹¹ Entendido como el ingreso de mercancías en pequeñas cantidades, a fin de no ser detectadas por parte de las autoridades de control. Esta modalidad se solapa con bienes para el autoconsumo. Esto es aprovechado por las organizaciones criminales.

¹² En este sentido, los equipos técnicos variaban con alguna frecuencia. Dependiendo del nivel de las reuniones los equipos podían cambiar.

carcelarios del país, se agravará más, además de ir en contravía de las intenciones del ejecutivo para racionalizar el uso de medidas privativas de la libertad, como se expone en el CONPES 3828 de 2015. Por otro lado, atacar a aquellos que trafican con pequeñas cantidades de mercancía resulta una medida impopular y que desencadena choques con las autoridades de control, como ya ha ocurrido en el pasado

“(…) uniformados de la Policía Metropolitana de Cúcuta – MECUC, se tomaron zona rural de Puerto Santander (...) donde hallaron un centro de bombeo y almacenamiento de hidrocarburos con capacidad para depositar de 20 a 30 mil galones de combustible (...) En medio del procedimiento, un grupo de entre 50 y 70 contrabandistas, bloquearon la vía quemando llantas y atacaron a los uniformados con piedras y bombas molotov” (Vanguardia.com, 2016).

C. Identificación de los principales actores dentro del proceso de formación de opciones

Adicional a las reformas normativas buscadas, los actores que hicieron parte del proceso de formación de agenda, se empoderan como empresarios políticos y realizan acciones que marcan la pauta para el proceso de formación de opciones. Así, en Junio de 2013, el presidente Juan Manuel Santos declara al contrabando como objetivo de alto valor, recalcando que todas las fuerzas de seguridad del Estado, realizarán una guerra frontal en contra de este negocio ilegal (El Nacional, 2013).

Ustedes (redes dedicadas a la actividad ilegal del contrabando) son objetivo de alto valor, acaban de ser incluidos dentro de esa lista de alto valor (...) Se van a acabar estas organizaciones porque vamos a ir detrás no solamente de sus cabezas, sino de sus testaferros, de los vínculos que tienen estas organizaciones con el comercio formal, porque hay muchas veces complicidad en el comercio formal (El Nacional, 2013).

Así mismo, el presidente Santos dentro de las acciones de rápida ejecución, fortaleció a la Policía Fiscal y Aduanera - POLFA. Para ello, la cabeza de la Dirección estaría a cargo de un General de la Policía Nacional, el cual sería el responsable de coordinar la lucha contra el contrabando. Adicionalmente, se contempló la destinación de 500 hombres y mujeres como parte del nuevo pie de fuerza (Dirección de Impuestos y

Aduanas Nacionales, 2014), además de la apertura de nuevas unidades operativas, en las principales ciudades del país, así como en las capitales de los departamentos de frontera.

Desde la rama legislativa, el coordinador ponente, H.S. Manuel E. Rosero, explicó que la iniciativa había sido discutida en distintos escenarios, con la participación de distintos gremios de la coalición empresarial, en donde el contrabando además de ser un problema fiscal era un problema de seguridad nacional (Congreso de la República de Colombia, 2014), el cual se materializa con la vinculación de organizaciones criminales entorno a esta práctica ilegal. En este mismo ámbito, el gobierno tenía una necesidad que esta iniciativa fuese aprobada, para lo cual, también trabajó de manera conjunta con el Ministro de Hacienda y el Director de la DIAN, los 14 senadores de la Comisión Primera y gremios, a fin de buscar consensos y lograr sacar adelante el proyecto (Portafolio, 2014).

Pese a los esfuerzos del gobierno por lograr la aprobación de la iniciativa, se presentaron inconvenientes, entre ellos el carácter técnico de los contenidos del Proyecto de Ley, los cuales se centraban en procedimientos aduaneros, conductas punibles vs. valor de la mercancía incautada, racionalización tributaria, disposiciones en materia comercial, modelos de trazabilidad de mercancías y procedimientos de aprehensión y decomiso. Esto dificultó una adecuada comprensión y análisis por parte de los parlamentarios sobre las temáticas, alcances y limitaciones del proyecto. Para solventar esta limitación, el Director de la DIAN y su equipo técnico, en compañía de los Ministros de Hacienda, Comercio y Defensa, realizaron sesiones de trabajo técnicas para contextualizar a los senadores y representantes en cuanto a la magnitud del fenómeno y las necesidades que las instituciones tenían en este sentido.

Los gremios por su parte, incidieron de varias formas la agenda pública. Por un lado, emitieron comunicados en los cuales ratificaban su apoyo a las medidas y avances del gobierno en contra de esta problemática. Un ejemplo de esto, es la Coalición Contra el Contrabando, compuesto por la Cámara de Comercio de Bogotá, British American Tobacco, ASOGRASAS, FEDEARROZ, FENAVI, ACP, ASOCAÑA y FENALCO, los cuales a través de comunicados periódicos manifiestan que:

“Como coalición, resaltamos la importancia de continuar avanzando de forma concreta en las recomendaciones y compromisos adquiridos desde el año 2013 por el Gobierno Nacional para contener y sancionar las actividades de comercio delictivo, contrabando y lavado de activos, dado que estas conductas, específicamente el contrabando, son

consideradas prácticas que afectan en mayor proporción los intereses del Estado (...) y acarrear consecuencias nefastas para la economía nacional, en particular para la generación de empleo, la producción nacional y las importaciones legales (...) detrás de este fenómeno (del contrabando) se encuentran grandes organizaciones criminales que operan a nivel transnacional que incurren en otras conductas punibles como el lavado de activos y concierto para delinquir, que ponen en riesgo bienes jurídicos de la sociedad como lo es la seguridad (Coalición Empresarial contra el Contrabando, 2014).

De estas posiciones resulta interesante analizar la manera en la cual los gremios empiezan a adoptar el lenguaje y la forma en la que se ve y se asume al contrabando, especialmente en lo que se refiere a la existencia de grandes organizaciones criminales que operan a nivel transnacional y que incurren no sólo en contrabando, sino además en lavado de activos y concierto para delinquir (Cámara de Comercio de Bogotá, 2014).

Por otro lado, los gremios realizan un proceso de *lobby* significativo en el Congreso. Frente a este último aspecto, no hay claridad respecto al tipo de negociaciones que se dieron con el legislativo. Sin embargo, se considera que esta actividad estuvo enfocada a emitir conceptos acerca de los proyectos de ley, plantear sus inquietudes frente a posibles afectaciones de las nuevas normas, además de proveer insumos en las discusiones técnicas. En este sentido, la ANDI tomó la vocería del sector privado y presentó comentarios a los ponentes del proyecto de ley, se reunió con congresistas para plantear las inquietudes de la industria frente al alcance normativo y proveyeron insumos para ambientar y enriquecer las discusiones durante el trámite legislativo (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI, 2015).

En contraposición, los comerciantes más pequeños y sectores informales, los cuales fueron incluidos en las mesas de trabajo con el Gobierno cuando el texto de la Ley ya había sido aprobado por el Senado y la Cámara de Representantes¹³, vieron en la aprobación de ordenanza un riesgo para su supervivencia comercial y familiar. Parte de su inconformismo se hizo evidente en las múltiples manifestaciones realizadas a nivel nacional en contra de la aprobación de la Ley,

“Miles de comerciantes marcharon en varias ciudades de Colombia en protesta contra la ley anticontrabando aprobada por el Congreso, en una jornada promovida por propietarios y

¹³ El texto del Proyecto de Ley, estaba pendiente para ser conciliado por las dos Cámaras del Congreso para pasar posteriormente a sanción presidencial (Revista Portafolio, 2015).

trabajadores de comercios informales conocidos como “Sanandresitos”. Comerciantes de ciudades como Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Buenaventura, Cúcuta, Cali, Cartagena y Medellín se unieron a esta movilización, argumentando que ellos y sus familias dependen del comercio informal y pidieron al Gobierno trabajar juntos para combatir el contrabando” (...) Los Sanandresitos son comercios que venden mercancías importadas sin la totalidad de los requisitos legales” (Revista Portafolio, 2015).

Adicionalmente, la Federación de Sanandresitos de Colombia –FESACOL, manifestó que el aumento de penas iba a afectar a sus afiliados, adicionalmente que iban a necesitar apoyo para legalizar sus mercancías y tiendas (El Tiempo, 2015). Por otro lado, los pequeños comerciantes manifestaron que estaban en contra de los altos costos que deben asumir para importar mercancías de manera legal, además de la falta de incentivos ofrecidos por el Gobierno Nacional para competir con las grandes empresas (El Tiempo, 2015).

Es por eso y a fin de reducir el malestar generado por la aprobación de la Ley en los pequeños y medianos comerciantes, fue necesario que el Gobierno en cabeza del Director de la DIAN, Santiago Rojas, creara espacios y mesas de socialización de los principales aspectos de esta reforma con estos sectores a fin de reducir su inconformismo y apaciguar las protestas (Revista Portafolio, 2015).

En cuanto a la participación de los medios de comunicación, tanto la prensa escrita como la televisiva y radiodifusoras, empezaron a registrar la forma en la que el contrabando afectaba al país e incluso llegaron a compararlo con los efectos que alcanzó a tener el narcotráfico en los años 80 y 90 en el país¹⁴. Esta afectación no sólo se da en términos económicos, cifra que de acuerdo a los cálculos puede alcanzar el 2% del PIB (Revista Dinero, 2015), también en cuanto al riesgo institucional que implicaba para el país las estructuras criminales detrás del contrabando (Revista Dinero, 2015). Lo anterior en dos sentidos: por un lado, con sus tentáculos de corrupción muy similares a los desarrollados por los carteles de los años 80 y 90, por otro lado, fomentando la cultura de la ilegalidad.

¹⁴ De acuerdo a la Asociación Nacional de Empresarios Colombianos – ANDI, los empresarios afirmaron que esta actividad ilegal era tan nociva para el país como lo fue el narcotráfico en la década de los 90 (Revista Dinero, 2015).

Frente a esto, los medios de comunicación realizaron coberturas especiales para reportar la situación del contrabando en las fronteras, especialmente la venezolana¹⁵.

Se realizaron múltiples reportajes sobre la afectación del contrabando, especialmente el contrabando de combustible traído desde Venezuela hacia Colombia, del cual ya se habían podido establecer sus repercusiones en materia sanitaria, de salud pública y económica para las poblaciones que se lucraban de este negocio ilegal, así como la forma en la que organizaciones delincuenciales y de crimen organizado obtenían réditos de este negocio. De la mano de lo anterior, también se empezaron a hacer más visibles las operaciones que tanto la POLFA como la DIAN realizaban para contrarrestar el fenómeno.

En suma, los argumentos expuestos permiten encontrar que la discusión de los actores frente al tema de contrarrestar el contrabando en el país, giró en torno a, las penas y montos a partir de los cuales una persona se hacía objeto de una sanción penal y económica. Este punto en especial genera tensiones, dado que comerciantes identifican este aspecto como un riesgo para el desarrollo de su actividad económica. Frente a esto, y a fin de cerrar las discusiones con los comerciantes, el gobierno no crea nuevos tipos penales que permitan contrarrestar el micro tráfico, y en consecuencia con la definición del contrabando como amenaza a la seguridad nacional, incrementa montos y sanciones, para lo que considera conductas propias de criminales organizados.

En segundo lugar, la urgencia del ejecutivo y legislativo para mostrar la magnitud del contrabando en términos de seguridad nacional, además de los económicos, sociales y tributarios que anteriormente se habían abordado. Esto conlleva a que este fenómeno sea comparado con lo que fue el narcotráfico en los años 80 y 90's en el país. Tercero, a la necesidad de fortalecer el brazo represivo que lucha contra este fenómeno, la POLFA.

D. Análisis del proceso de formación de opciones

Una vez establecidos los tres elementos que confluyeron en el proceso de formación de opciones para la política de lucha contra el contrabando, se presentará el análisis de esta fase teniendo en cuenta las dimensiones propuestas por el Modelo de Bote de Basura y los aportes teóricos de Kingdon.

¹⁵ Los reportajes reconstruían la ruta de los contrabandistas desde el país vecino de Venezuela, hasta llegar a los distribuidores minoritarios informales de este combustible (Noticias RCN, s.f.)

En este sentido y de acuerdo con el Modelo de Bote de Basura, en el intento por resolver un problema asociado a la competitividad y productividad surge el problema del contrabando. Si bien, en el diagnóstico se percibía un consenso de la administración frente a lo que esto significaba, en el proceso de formación de opciones, empiezan a aparecer los primeros indicios que demuestran que no hay un consenso frente al problema. El gobierno quien asume el rol de empresario político encargado de liderar el proceso de atención al problema no comparte la definición del problema. Esto se materializa en las apuestas realizadas por parte de los Ministerios. El alcance no es claro, dado que para la cartera de Defensa el problema central, dada su misionalidad, es definitivamente contrarrestar el crimen organizado en toda su magnitud, desde lo micro a lo macro. De ahí la necesidad de crear tipos penales más amplios en donde se castigue a cualquier infractor de la ley, al tiempo que aquellos cuya conducta sobrepase cuantía obtenga penas más altas.

En contraposición, los Ministerios de Hacienda y de Comercio, le apostaban más a proteger las dinámicas comerciales (a si fueran ilegales) de comunidades cuyo sustento se derivaba de estos productos, es decir, mantienen una posición más social y menos punitiva para este sector de la población. Ante la diferencia de soluciones que debían implementarse para hacer frente al fenómeno del comercio delictivo, el consenso giró en torno a la protección del pequeño comerciante, dado que la definición del problema se centró en aquellos actores que atentan contra la seguridad nacional, es decir las redes criminales, sobre las cuales se centró el foco del accionar institucional. Adicionalmente, el tema penitenciario es otra limitante para apoyar la lucha contra el micro-contrabando. Teniendo en cuenta la saturación carcelaria acompañada de una postura del ejecutivo orientada a racionalizar el uso de medidas privativas de la libertad, la visión del Ministerio de Defensa va en contravía de esta visión.

En esta línea, las alternativas derivadas del contrabando eran tan amplias que problemas y soluciones son arrojados a un “bote” del cual empiezan a verse acciones que en principio podrían verse como una respuesta, pero que en realidad se concentran en aquellas acciones que se pueden materializar más fácil, como lo son la reclasificación de tipos penales, mientras que las alternativas que demandan acciones más estructurales y que requieren mayor inversión por parte de los empresarios políticos son dejadas de lado, como por ejemplo se demostró con las zonas de frontera. Así, aquellos aspectos que se dejaron de

lado en el proceso de formación de opciones, podrían catalogarse como aquellos problemas estructurales y deudas históricas del Estado con los territorios, en especial, con aquellas zonas de frontera. En parte, esto se puede explicar en términos de la limitación de recursos, pero también en la incapacidad de los empresarios políticos de atender los diferentes aspectos identificados como problemáticos, en otras palabras y como lo establece May,

“Las propuestas de política raras veces funcionan cuando toman la forma de ataques exhaustivos a los problemas, pues raramente existen los recursos necesarios para declarar la guerra total a un problema” (May, 2003).

En este sentido, el proceso de toma de decisiones deja de lado parte del diagnóstico, y responde más a apuestas políticas como por ejemplo las demandas y conceptos dados por la OCDE en sus informes, al tiempo que las soluciones diseñadas responden de forma parcial a las problemáticas identificadas. Adicionalmente, las diferentes formas en las que se plantean las soluciones en términos de política, responden en parte a las misionalidades de cada uno de los ministerios, así como a la experiencia de los equipos técnicos que asesoraron los procesos de negociación del proyecto de ley.

A esto se le suma la inestabilidad de los actores, los cuales, en caso de los equipos técnicos, daban respuestas desde su área de experiencia y análisis, mientras que los actores estratégicos actuaban en concordancia con elementos políticos y coyunturales, motivados por la necesidad de producir resultados en periodos de tiempo cortos. Esta necesidad de generar resultados por parte de los empresarios políticos descansa en dos líneas; por un lado a los requerimientos y tiempos de evaluación que cada uno de los 23 Comités, creados para desarrollar los requerimientos de la OCDE debía cumplir. Vale la pena recordar que la Hoja de Ruta establecida por Colombia para cumplir con las demandas de la OCDE estableció como fecha límite el 2017, razón por la cual la generación de acciones debía apuntar a cumplir con las exigencias de la organización antes de la fecha final establecida. De la mano de lo anterior, un segundo elemento y retomando a Kingdon, está asociada a la necesidad de los empresarios políticos para mostrar resultados al Presidente de su gestión, ya que de no hacerlo, pueden ser removidos de sus cargos. Esto se complementa con el tiempo limitado que tienen las organizaciones como consecuencia de la diversidad de situaciones que deben atender (Kingdon, 2011).

Siguiendo con la construcción de consensos, resultan significativos los esfuerzos realizados por el gobierno, a fin de adicionar funcionarios de primer nivel (ministros) para

que trabajaran de manera conjunta con el legislativo, teniendo en cuenta el desconocimiento de muchos de los congresistas de los impactos, problemas y soluciones propuestas. En concordancia con esto, los gremios también aportaron al proceso de construcción de conocimiento en este aspecto. Sin embargo, las motivaciones para este grupo están dadas por una necesidad de defender sus intereses como gremios.

En esta línea, la complejidad del contrabando generó que la clasificación incluyera aspectos muy amplios: tema de fronteras, problemas sociales, problemas de comercio exterior, problema de seguridad nacional, problema de tributos, sólo por mencionar algunos de los puntos. El reconocimiento y la definición de un problema, afectan el proceso de formación de opciones y en consecuencia la solución implementada.

Frente al tema de actores, los gremios jugaron un rol significativo, dado que no bloquearon las iniciativas gubernamentales. Por el contrario, trabajaron de la mano con el ejecutivo y el legislativo, lo cual les significó salvaguardar sus intereses. Los medianos y pequeños empresarios, al no contar con este poder ni capacidad de influencia en estos niveles, se quedaron por fuera de las discusiones centrales, logrando sólo ingresar como actor relevante en el proceso de discusión cuando el texto de la ley ya había sido aprobado por parte del Senado y de la Cámara de Representantes. Esta situación generó un gran inconformismo evidenciado en las marchas realizadas y en los comunicados emitidos por las asociaciones que los reúnen, una vez se hizo público la aprobación del texto en último debate en la Cámara de Representantes. Además, porque las condiciones con las cuales estos grupos se insertan son diferentes a la de los grandes empresarios. Quizá este rol en la agenda pública les impidió bloquear las iniciativas y defender sus intereses.

Una falencia identificada es la no inclusión de indicadores de medición, elemento que no aparece en el proceso de formación de opciones y tampoco se identifica con claridad en el proceso de formación de agenda, está asociada a la creación de indicadores que permita evaluar en un primer momento la magnitud de la condición y posteriormente identificar cambios en la condición (Kingdon, 2011). Los cálculos acerca de la magnitud del contrabando y su afectación a la economía son realizados por parte de la DIAN a partir del análisis de la distorsión en las importaciones, teniendo en cuenta las diferentes modalidades de introducción irregular de mercancías al país (Zapata, Sabogal, Montes, Rodríguez, & Castillo, 2012).

El tema de las aprehensiones e incautaciones, no permite establecer un combate real al fenómeno. De hecho, es poco probable que se pueda establecer un techo dentro del cual se establezca la magnitud del contrabando. A partir de aprehensiones, no se sabe si la cantidad de mercancía es poca o mucha frente al universo de productos que ingresan al país por contrabando. En este sentido, uno de los retos es poder establecer un mecanismo que permita fijar una línea base para poder mirar la efectividad de las acciones tanto legales, como normativas y operaciones en esta materia.

Finalmente, un argumento que se logra sustraer de esta discusión y que resulta evidente, es que el gobierno parece no haber tenido en cuenta, la necesidad de generar fuentes de trabajo legales que les permitiera a los comerciantes informales mantener cierto nivel de ingreso. Al no contemplar una estrategia en este sentido, la posibilidad que el desempleo aumente es mayor y los compromisos con organismos como la OCDE, se podrían ver seriamente afectados.

VI. Capítulo 5 – Conclusiones

El trabajo propuesto busca identificar los flujos que dieron paso al proceso de formación de agenda, tomando como referencia el modelo de bote de basura, y en esta misma corriente metodológica a partir de los planteamientos de J. Kingdon, comprender en detalle, la forma en la que problemas, actores y políticas, confluyeron dentro del proceso de formación de opciones de la política pública de lucha contra el contrabando (2010-2015). Tal y como se definió al inicio de este documento, para efectos analíticos esta división fue necesaria para lograr entender claramente las etapas que se dieron en el ciclo de la política; lo anterior, pese a que en la práctica tal linealidad no ocurre de manera estricta y que por el contrario, las fases suelen solaparse entre sí.

Así pues, una de las principales conclusiones obtenidas a partir del análisis realizado se centra en que el posicionamiento del problema del contrabando en la agenda pública fue producto de la necesidad del gobierno de buscar soluciones a problemas asociados a la productividad y competitividad del país, las cuales se derivan de los requerimientos y estándares exigidos por la OCDE al país, ante su intención de hacer parte de esta

organización. En este sentido, la evidencia aportada demostró que el problema del contrabando toma relevancia cuando en las mesas temáticas del Programa de Transformación Productiva – PTP, se identifica al contrabando como una limitante para la productividad y competitividad del país, y en consecuencia se hacen necesarias acciones orientadas a combatir la ilegalidad, situación que minaba los ingresos de la industria nacional.

En esta línea, una segunda conclusión apunta a las definiciones del contrabando, que surgieron del debate público que giró en torno a la problemática y de los distintos actores que hicieron parte del proceso de formación de opciones. Así, en un primer momento, las pruebas aportadas definen el problema del contrabando como una limitación a la productividad y competitividad del país y en consecuencia al fisco nacional y las ganancias obtenidas por la industria. En un segundo momento, el espectro cambia y las discusiones giran alrededor de un asunto que afecta la seguridad nacional por su conexidad con las organizaciones criminales. Esta transformación en la aproximación al fenómeno, da paso a un tercer momento, en el cual el problema del contrabando pasa a una categoría más amplia y se define como un problema de comercio delictivo. Esta nueva categoría, incluye otros fenómenos criminales que nutren las economías ilegales de las organizaciones criminales y, en consecuencia, se vuelven relevantes para el debate público y para la agenda pública.

En términos de la génesis que dio paso al posicionamiento del contrabando en la agenda pública, se puede concluir que es producto de una apuesta política y de unas necesidades identificadas desde el ejecutivo. Si bien, la construcción del diagnóstico fue consecuencia de un análisis técnico, el proceso de formación de opciones privilegió las necesidades gubernamentales, especialmente para responder a la OCDE y dejó de lado varios aspectos identificados en esta etapa. En esta línea, las soluciones seleccionadas sólo atienden y dan respuesta a una parte del problema.

Otra de las grandes conclusiones, se asocia a los diferentes componentes y dimensiones que gravitan alrededor del contrabando. Como se señaló en el documento, las aproximaciones realizadas en el pasado se centraban en los temas fiscales y tributarios. A partir de esta nueva aproximación, fue posible identificar los demás aspectos que

contribuyen a explicar por qué este fenómeno se ha perpetuado en el tiempo y por qué se ha incrustado en la sociedad colombiana. Lo anterior en términos de la discusión pública abre una ventana de oportunidad para que a futuro los tomadores de decisión tengan la opción de considerar e incorporar estos elementos a la solución planteada o los intereses del ejecutivo vuelvan a determinar el espectro de la acción pública.

En cuanto a los actores, quedó claro que el ejecutivo, materializado por el Presidente de la República, Ministros y Directores, fueron claves al momento de establecer las opciones de acción que se tomarían en relación al tema del contrabando. Su participación fue central para que el legislativo lograra entender las dimensiones del contrabando y posicionarlo como un problema de seguridad nacional, permitiendo la promulgación de las leyes con las cuales se buscaba contrarrestar el asunto identificado como socialmente relevante.

En este sentido, otro de los actores que logró incidir en la agenda pública fueron los gremios. Su capacidad de injerencia en este asunto público se hizo evidente en las diferentes y continuas formas en las cuales acompañaron la formación de opciones, logrando negociar con el legislativo y seguramente imponer sus intereses. En contraposición, quienes estuvieron ausentes en gran parte de las discusiones fueron los medianos y pequeños comerciantes, los cuales no lograron imponer sus demandas sino solo hacia el final del proceso. Los medios de comunicación también fueron centrales en el posicionamiento del tema en la opinión pública y en reforzar la forma en la que se definió el tema por parte del ejecutivo: el contrabando como un problema de crimen organizado.

Finalmente, uno de los grandes vacíos identificados en el proceso de formación de agenda y formación de opciones, está asociado a que no se logra establecer en ninguno de los dos momentos, la magnitud real del fenómeno. Es decir, si bien en la fase de formación de opciones se intenta hacer un esfuerzo por parte de entidades como la DIAN y la POLFA para establecer la afectación del contrabando en el país, no se diseñan indicadores al interior de las estrategias creadas que permitan subsanar esta falencia. Así, se continúa calculando el éxito de las acciones de control a partir de los resultados operacionales de aprehensiones e incautaciones obtenidos en fronteras, puertos y aeropuertos del país.

VII. Capítulo 6 – Recomendaciones

En los últimos años, la lucha contra el contrabando en el país ha adquirido relevancia dentro de la agenda pública nacional, como consecuencia de la nueva óptica a partir de la cual está siendo analizado el fenómeno: crimen organizado. Si bien este podría considerarse un avance significativo en la medida en que se están reconociendo nuevas dimensiones que alimentan y ayudan a que esta actividad se reproduzca, se requiere que las acciones en materia de política pública incorporen de manera gradual los diferentes aspectos que hacen parte del problema, a fin de poder generar herramientas en los distintos niveles que controlen de manera efectiva el fenómeno.

La forma en la que técnicamente se diagnosticó el problema identificaba necesidades y planteaba retos en aspectos tan diversos como las zonas de frontera, transformaciones y aumento en las capacidades institucionales, cambios y actualizaciones en materia normativa, legal y aduanera, al tiempo que incluía dimensiones económicas y sociales, y finalmente aspectos de control y uso de la fuerza relacionados con el combate criminal; las acciones hasta ahora emprendidas desde el gobierno, se han orientado por un lado, a la confrontación del crimen organizado, perpetuando el carácter punitivo bajo el cual se venía confrontando este fenómeno y el cual había demostrado ser ineficiente. En este sentido, desconocer las demás variables que alimentan el contrabando, limita el resultado de las acciones emprendidas en esta materia, y en consecuencia los resultados en términos de lucha contra el crimen y dinamización del sistema aduanero van a resultar insuficientes.

Adicionalmente, las actualizaciones normativas realizadas en materia aduanera, aún son recientes por lo que la evaluación de sus resultados resulta prematura. Sin embargo y teniendo en cuenta la evidencia suministrada, algunas de estas medidas no han generado el impacto deseado, como es el caso del OEA, o incluso no han llegado a entrar en vigencia como el caso del SUNIR. Frente a esto y teniendo en cuenta el plazo en la Hoja de Ruta de la OCDE, no resulta suficiente con crear los instrumentos, es necesario que estos funcionen

de manera adecuada a fin de lograr los estándares requeridos para ingresar y hacer parte de esta comunidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta los retos institucionales, económicos, sociales, culturales, de infraestructura, normativos y legales, especialmente en aquellas zonas de frontera que tienen atrasos significativos en cada uno de estos aspectos, se requiere tomar acción y que en el proceso de formación de opciones fueron dejados de lado, así como las limitaciones presupuestales, se recomienda formular paquetes de estrategias que resulten viables en términos de acciones (May, 2003) y que cuenten con objetivos a corto, mediano y largo plazo a fin de lograr victorias tempranas y avanzar paulatinamente en el abordaje y tratamiento del problema. Este proceso de planeación, también permitirá prever los recursos que se requieren para hacer las apropiaciones presupuestarias que garanticen la materialización de las iniciativas, al tiempo que se generan los incentivos adecuados para que los políticos fomenten este tipo de acciones, ya que estos avances pueden ser capitalizados y ser usados como banderas de campaña en elecciones futuras.

Al mismo tiempo y teniendo en cuenta que muchas de las intervenciones requerirán inversiones de recursos en territorios, los cuales se han caracterizado por sus altos índices de corrupción, se hace necesario generar procesos de “*accountability*” que vayan desde el nivel central y bajen a controles en las regiones. Lo anterior, para evitar situaciones como las presentadas en el departamento de la Guajira, por ejemplo.

Igualmente, en caso de no querer perseguir a los pequeños y medianos empresarios, pero sobre los cuales se sabe que incumplen con trámites asociados a la legalidad de la mercancía que comercializan, el mensaje desde el ejecutivo debe orientarse, en primer lugar a garantizar el cumplimiento de la ley enfatizando que no se permitirá la comercialización de mercancía en el territorio nacional que incumpla con los requisitos legales. Dado que este es un tema sensible socialmente, debe abrir una puerta, para que los comerciantes que no cuenten con todos los trámites requeridos se pongan al día, ofreciendo amnistías tanto económicas como jurídicas. Una vez este periodo de tiempo se cumpla, se debe actuar de forma contundente a través de controles e inspecciones a aquellos que no logren legalizar su mercancía.

En esta misma línea, otro aspecto sobre el cual estuvo ausente en el proceso de formación de opciones y que resulta clave al plantear el debate en términos de

transformaciones económicas en las regiones, es el asociado a las alternativas comerciales que deben proveerse a aquellos sectores que decidan cambiar la informalidad en materia comercial. Estos espacios son necesarios para evitar confrontaciones con la fuerza pública y con las entidades encargadas de control.

En términos de actores, se requiere que los gobernadores y alcaldes, en especial aquellos ubicados en zona de frontera, jueguen un rol más activo en los procesos de implementación de soluciones, en primer lugar por su autonomía administrativa y en segundo lugar, porque será necesario que dentro de sus presupuestos departamentales y municipales, garanticen recursos para la puesta en marcha de las iniciativas nacionales. Lo anterior es necesario para que encuentren incentivos políticos, electorales e incluso tributarios adecuados, para garantizar la puesta en marcha de estas medidas.

Otro actor relevante para el éxito de las estrategias contra el contrabando en el país, es la sociedad en su conjunto, sobre la cual se pueden desarrollar acciones de prevención frente al consumo de productos de contrabando con campañas que apunten a revelar las consecuencias sobre la salud por el consumo de medicamentos o alimentos de contrabando. En la medida en que los productos de contrabando siempre van a estar muy por debajo de los precios del mercado, entrar en esa discusión no tiene sentido, dado que el consumidor responde a lógicas de precio-calidad. Sin embargo, si la atención se centra no en el precio, sino en la afectación de consumir medicamentos que atentan contra la salud, o productos que no son aptos para el consumo, la percepción puede cambiar.

Otro elemento sobre el cual se requieren acciones urgentes y que impacta de manera directa la competitividad y productividad del país, son los puertos y los pasos fronterizos legales. Finalmente, son estas zonas por las cuales ingresa el contrabando (los aeropuertos en menor proporción) al país y también han sido las zonas en las cuales se presentan retrasos significativos en desarrollo de infraestructura, tecnología y efectividad de las autoridades de control para el ingreso, inspección y paso de mercancía. Frente a esta línea de acción, es claro que el gobierno debe liderar la estrategia y trabajar de la mano de las concesiones portuarias para hacer cumplir la normatividad vigente en términos de tecnología y eficiencia.

En términos de magnitud del fenómeno, definitivamente se hace necesario establecer cuál es la dimensión real del contrabando en el país. Los resultados de las

intervenciones no se pueden seguir calculando sobre la base de un fenómeno incierto en magnitud, así como tampoco se puede determinar con claridad si las acciones represivas están debilitando a las estructuras criminales o sólo están dislocando nodos de las redes, sin que ello necesariamente implique rupturas sistemáticas entre el contrabando y las organizaciones ilegales. Es por ello que la construcción de una primera línea base debe construirse y para ello, los gremios, empresarios de las medianas y pequeñas empresas son socios claves para poder cuantificar el fenómeno.

Finalmente, y aunque fue uno de los puntos que decidió no incorporarse al proceso de formación de opciones, asociado a las penas impuestas y a la efectividad de los procesos judiciales, considero que debe ser un punto que debe revisarse. La experiencia reportada por parte de los organismos de control, establece que un número significativo de las capturas por contrabando son puestas en libertad o se les asigna medidas de detención extramural, situación que en la mayoría de las ocasiones les permite seguir delinuyendo. En este sentido, los tipos penales deberían incorporar penas más altas, al tiempo que se crean nuevos tipos penales en donde se incluyan sanciones a aquellos sujetos que contrabandear menores cuantías. Si bien esta propuesta requiere de nuevas capacidades para los Centros Penitenciarios y Carcelarios, esa temática puede ser materia de análisis de otro documento.

En síntesis, es posible destacar los avances que el país ha realizado en la lucha contra el contrabando, especialmente en términos de diagnóstico y articulación institucional. Sin embargo, para que la política pública logre resultados concretos se requiere la inclusión de acciones que incorporen las demás dimensiones identificadas en el diagnóstico, al tiempo que se tengan en cuenta nuevos actores los cuales para los procesos de implementación resultan estratégicos.

VIII. Listado de referencias

- Arango, C., Misas, M., & López, E. (Junio de 2006). Economía subterránea en Colombia: 1976-2003: una medición a partir de la demanda de efectivo. (ESPE, Ed.) *Ensayos sobre Política Económica*(50), 1454-211.
- Ariza, T., & García, S. (24 de julio de 2013). Soluciones a la problemática del sector calzado. *Periódico SENA*, pág. <http://periodico.sena.edu.co/productividad/noticia.php?i=1069>.

- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI. (2014). *Comite 20/20*. Obtenido de <http://www.andi.com.co/en/2020/Pages/Home.aspx>
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI. (11 de 05 de 2015). *Ayuda de Memoria*. Obtenido de Desayuno Empresarios - congresistas : <file:///C:/Users/natherr/Downloads/AM.%2074%20Desayuno%20Proyecto%20de%20Ley%20Anticontrabando%20-%20Mayo%2006%20de%202015.pdf>
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2014). *Estrategia anticontrabando*. Obtenido de http://www.andi.com.co/en/2020/Pages/Teams.aspx?scii=MzQ=#&url=NACIONALES/A DUANAS_Y_CONTRABANDO/ESTRATEGIA__ANTICONTRABANDO
- Cámara de Comercio de Bogotá. (25 de 06 de 2014). *Coalición contra el contrabando* . Obtenido de [file:///C:/Users/natherr/Downloads/Coalici%C3%B3n%20Contra%20el%20Contrabando%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/natherr/Downloads/Coalici%C3%B3n%20Contra%20el%20Contrabando%20(1).pdf)
- Coalición Empresarial contra el Contrabando. (25 de Junio de 2014). *Cámara de Comercio de Bogotá*. Obtenido de <file:///C:/Users/user/Downloads/Coalici%C3%B3n%20Contra%20el%20Contrabando.pdf>
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model Of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de 12 de 2014). *Senado de la República*. Obtenido de Plenaria del Senado: <http://www.senado.gov.co/historia/item/21565-plenaria-de-senado-aprobo-ley-anticontrabando>
- CONPES 3719. (31 de 01 de 2012). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de http://apps.who.int/fctc/reporting/party_reports/colombia_annex10_national_health_strategy_2012.pdf
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Decreto 3568 de 2011. (27 de 09 de 2011). *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*. Obtenido de http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/2015/Decreto_3568_de_2011.pdf
- Decreto 390 de 1996. (7 de Marzo de 2016). *Por el cual se establece la regulación aduanera*. Obtenido de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-14747_documento.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (31 de 01 de 2012). *DANE*. Obtenido de Boletín de Prensa: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_dic11.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Recuperado el 14 de 10 de 2015, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2015 "Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más igualdad"*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Diario Oficial. (16 de 06 de 2011). *Secretaria de Senado*. Recuperado el 13 de 10 de 2015, de www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (15 de 01 de 2014). *DIAN*. Obtenido de POLFA aumenta pie de fuerza para combatir el contrabando : http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2014/12_Comunicado_de_prensa_15012014.pdf
- El Espectador. (17 de 06 de 2015). *Comerciantes de Medellín, Cali y Cúcuta se movilizan contra Ley anticontrabando*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/comerciantes-de-medellin-cali-y-cucuta-se-movilizan-con-articulo-566814>
- El Espectador. (11 de 02 de 2015). *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/economia/colombia-estreno-figura-de-operador-economico-autorizad-articulo-543537>
- El Nacional. (23 de 06 de 2013). *Santos declara "la guerra frontal" a los contrabandistas en Colombia*. Obtenido de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_dic11.pdf
- El País.com.co. (2 de 07 de 2015). *Comerciantes de Cali se unieron a nueva marcha nacional contra Ley anticontrabando. El País.com.co*.
- El Tiempo. (01 de 07 de 2015). *Más que contrabando*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/mas-contrabando-articulo-569653>
- El Tiempo.com. (02 de 07 de 2015). *Marcha contra Ley anticontrabando comenzó unida y acabó en disturbios*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/marcha-contraley-anticontrabando-comenzo-unida-y-acabo-en-disturbios/16035196>
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (2003). Formación de la Agenda: El caso de la política de los Ancianos. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (A. Senzek, Trad., págs. 77-104). México D.F., México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- EUROPOL. (2013). *EU Serious and Organised Crime: Threat Assessment*. Van Deventer: SOCTA.
- Falcao, H., & Rubens, J. (Octubre de 1999). ¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 15, 1-18.

- Fedepalma. (2015). Fedepalma aborda el tema del contrabando de productos agropecuarios. *Boletín El Palmicultor*.
- ILO. (1996). *Globalization Changes the Face of Textile, Clothing and Footwear Industries*. Ginebra: ILO.
- International AntiCounterfeiting Coalition - IACC. (2005). *The negative consequences of international intellectual property theft: Economic harm, threats to the public health and safety, and links to organized crime and terrorists organizations*. Washington: IACC.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2da Edición ed.). New York: Longman.
- La Opinión. (03 de 08 de 2015). *Comerciantes de Cúcuta protestan una vez más contra Ley anticontrabando*. Obtenido de <http://www.laopinion.com.co/cucuta/comerciantes-de-cucuta-protestan-una-vez-mas-contra-ley-anticontrabando-95992#ATHS>
- Lane, J. E. (2000). *The public sector: concepts, models and approaches*. Sage: Londres.
- May, P. J. (2003). Calves para diseñar opciones de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pág. 286). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2011). *Programa de Transformación Productiva*. Obtenido de https://www.ptp.com.co/.../2012_0802_Informe_Gestion_PTP.pdf
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (28 de 10 de 2015). Obtenido de <http://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/publicaciones.php?id=139>
- Ministerio de Defensa Nacional . (Junio de 2016). *Ministerio de Defensa Nacional* . Obtenido de Cifras, logrosy retos del sector: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (04 de julio de 1991). Decreto 1750 de 1991. *Por el cual se ejercen facultades extraordinarias en materia Penal Aduanera*. Bogotá, Colombia.
- Molano Cruz, G. (ene - jun 2007). El diálogo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea sobre drogas ilícitas. *Colombia Internacional No. 65*, 38-65.
- Noticias RCN. (s.f.). *Youtube*. Obtenido de Gasolina en la Frontera: un negocio explosivo: <https://www.youtube.com/watch?v=sLf6wvk7r8g>
- OCDE, O. p. (2016). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE*. Obtenido de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/colombia-y-la-ocde.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE. (2016). *Debida diligencia en la cadena de subministros de oro en Colombia: perspectivas generales*. Obtenido de

Conducta Empresarial Responsable: <https://mneguidelines.oecd.org/Colombia-gold-supply-chain-overview-ESP.pdf>

- Orsini, G. (2007). *Poligamia y contrabando: nociones de legalidad y legitimidad en la fornera Guajira, Siglo XX*. Bogotá D.C.: Corcas Editores Ltda.
- PL. 094/2013S. (09 de 2013). *Congreso de la República*. Obtenido de http://servoaspr.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=94&p_consec=37628
- PL.091. (2013). *Boletín Jurídico Electrónico*. Obtenido de Proyecto de Ley 091 de 2013 Cámara: <http://www.lexbasesa.com/FrontPageLex/libreria/cl0003/2-17234-proyecto-de-ley-091-de-2013-camara---reforma-codigos-codigos.htm>
- Policía Fiscal y Aduanera - POLFA. (2015). *Resultados Operacionales - Consolidado de Aprehensiones por regiones*. Bogotá.
- Portafolio. (02 de 04 de 2014). *El Gobierno le mete el acelerador a la ley anti contrabando*. Obtenido de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/gobierno-le-mete-acelerador-ley-anticontrabando-44366>
- Presidencia de la República. (06 de 2013). *Presidencia de la República*. Recuperado el 27 de 10 de 2015, de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Junio/Paginas/20130621_04-Luchar-contra-el-contrabando-frentes-que-vamos-declarar-como-objetivo-alto-valor-afirmo-Presidente-Santos.aspx
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). *15 años Plan Colombia*. Obtenido de <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160204-plan-colombia/plan-colombia.html>
- Programa de Transformación Productiva. (2011). *PTP*. Recuperado el 13 de 10 de 2015, de <https://www.ptp.com.co/contenido/contenido.aspx?catID=607&conID=1>
- Revista Dinero. (2015). *¿El Contrabando desangra la economía Colombiana?* Obtenido de <http://www.dinero.com/pais/articulo/impacto-economico-del-contrabando-colombia/210736>
- Revista Portafolio. (17 de Junio de 2015). *Sanandresitos del país marchan contra ley anticorabando*. Obtenido de <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/sanandresitos-pais-marchan-ley-anticorabando-30070>
- Revista Semana. (12 de Diciembre de 2015). *Revista Semana*. Obtenido de Soluciones para las Fronteras: <http://www.semana.com/nacion/articulo/foros-semana-soluciones-para-las-fronteras-de-colombia-cucuta-la-guajira/454132-3>
- Roth, A.-N. (2004). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Salazar, C. (1999). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Colecciones Profesores 19.
- Santander, J., & Torres, J. (2012). *Guía para la formulación de Políticas Públicas en el sector defensa*. Bogotá: CIDER.
- Santander, J., Gómez Pardo, C., Marquéz Vargas, D., & Soler, S. (2012). *El proceso de formación de agenda de la política pública de Seguridad Democrática*. (C. -U. Andes, Ed.) Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Steiner, R., & Fernández, C. (1994). *Evolución y determinantes del contrabando en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Steiner, R., & Fernández, C. (1994). *Evolución y determinantes del contrabando en Colombia*. Colombia: Fedesarrollo.
- Torres Melo, J., & Santander A, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- UNICRI. (2008). *Illicit trafficking of counterfeit goods, a global spread, a global threat*. UNICRI.
- UNODC. (2014). *Enfoque: El tráfico ilícito de mercancías falsificadas y el crimen organizado transnacional*. Viena: UNODC.
- Urrutia, M. (1982). Una Política Nueva para combatir el contrabando (una visión macroeconómica del contrabando). *Coyuntura Económica*, 143-168.
- Vanguardia.com. (26 de Diciembre de 2016). *Vanguardia.com*. Obtenido de Incautan contrabando en medio de asonada en Norte de Santander: <http://www.vanguardia.com/colombia/384086-incautan-contrabando-en-medio-de-asonada-en-norte-de-santander>
- Zapata, J. G., Sabogal, A., Montes, A. C., Rodríguez, G., & Castillo, J. (11 de 2012). *Cuadernos Fedesarrollo* 42. Obtenido de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/158/1/CDF_No_42_Noviembre_2012.pdf

Anexo No. 1

Tabla No. 1: Mapa de actores dentro del proceso de formación de agenda

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de J. Kingdon (2017) & Falcao y Rubens (1999).

Actor	Capacidad de posicionar temas en la agenda	Recursos	Tiene influencia sobre	Incentivos	Limitación
Presidente – Rama Ejecutiva	Alta - Fija o establece agenda.	Legitimidad - Urgencia 1. Recursos institucionales (veto contratar). 2. Procesos burocráticos 3. Orientar la atención pública (discursos) 4. Involucramiento – participación.	1. Congreso 2. Rama Legislativa	1. Cumplir agenda programática. 2. Satisfacer electores.	No contar con apoyo en la rama ejecutiva y legislativa. Puede influir pero no puede dominar las alternativas presentadas.
Congreso – Rama Legislativa	Alta - Autoridad legal	Legitimidad 1. Facultad de recortar o ampliar apropiaciones 2. Publicidad para sentar posición en temas 3. Carencia de conocimiento técnico	1. Opinión pública 2. Electores	1. Satisfacer a electores (presentes y futuros). 2. Incrementar reputación (lograr ascender a cargos más altos) 3. Intereses (ideología, desean desarrollar un tema).	Las decisiones pueden ser impopulares, afectando futuras votaciones.
Grupos de Interés	Media – Limitada	Poder	1. Gobierno	1. No perder los	A pesar de su

(negocios y empresas; profesionales, empleados, sociedad organizada, lobistas, funcionarios públicos)	(inciden y movilizan pero no logran imponer agenda).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidad para hacer oposición. 2. Movilizar sectores. 3. Emitir conceptos. 4. Enviar delegaciones. 5. Estimular alianzas con otros sectores. 	2. Otros sectores	beneficios que gozan.	influencia, ellos por sí solos no pueden introducir un tema en la agenda.
Medios de comunicación	Alta – afectan e inciden en la agenda	Poder <ol style="list-style-type: none"> 1. Actúan como comunicador entre la política y la audiencia. 2. Posicionan temas en la opinión pública. 3. Cuentan con capacidad mediática 4. Capacidad para influir 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opinión pública. 2. Presión para el gobierno. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informar – tener primicias 2. Presionar acciones gubernamentales sobre un tema. 	<p>Su rol mediático puede invisibilizar temas socialmente relevantes.</p> <p>Son herramientas de los políticos</p>