



Metodologías participativas en la construcción de políticas públicas migratorias en la frontera colombiana *

Participatory Methodologies in the Construction of Public Migration Policies on the Colombian Border

Eliana Mojica Acevedo **

Universidad de Pamplona, Colombia.

Felipe Aliaga Sáez ***

Universidad Santo Tomás, Colombia.

Gladys Espinel Rubio ****

Universidad Francisco de Paula Santander, Colombia.

*El presente artículo es uno de los resultados del proyecto denominado "Estrategias de investigación y de gestión de proyectos de desarrollo con fines de gestión en cooperación. Meta 732 del Plan Departamental de Desarrollo de Norte de Santander, 2016-2019", ejecutado por la Universidad de Pamplona, la Universidad Simón Bolívar, la Universidad de Santander (UDES), la Universidad Libre y la Universidad Francisco de Paula Santander.

** Magíster en Educación, Universidad Pedagógica Experimental Los Libertadores, Venezuela. Docente asociada al Programa de Comunicación Social, Universidad de Pamplona, Cúcuta, Colombia. Correo electrónico: elianamojica@unipamplona.edu.co, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7659-3370>

*** Doctor en Sociología y Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad Santiago de Compostela, España. Docente investigador de la Facultad de Sociología, Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: felipealiaga@usantotomas.edu.co, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4635-1132>

**** Doctoranda en Ciencias Políticas, Universidad del Zulia, Venezuela. Magíster en Estudios sobre Problemas Políticos Latinoamericanos, Universidad del Cauca, Colombia. Docente asistente del Departamento de Pedagogía, Andragogía, Comunicación y Multimedia, Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta, Colombia. Correo electrónico: gladysespinel@ufps.edu.co, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8796-9257>

Cómo citar este artículo: Mojica, E., Aliaga, A. F. y Espinel, G. (2020). Metodologías participativas en la construcción de políticas públicas migratorias en la frontera colombiana. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 20(2), 116-137. doi: 10.4067/S0719-09482020000200116



Resumen

En este artículo se aborda una experiencia de construcción de conocimiento conjunto entre la academia y el Estado en torno a la política pública migratoria en Colombia requerida para dar respuesta a la inmigración venezolana. Presenta el procedimiento metodológico del Primer Encuentro Nacional de Departamentos de Fronteras (ENALDEF), elaborado por la Red de Investigación en Asuntos de Frontera (RIAF). Los métodos utilizados en ENALDEF fueron la cartografía social, la aplicación de una matriz FODA, los grupos focales y el mapeo de políticas y programas, que se configuraron como escenarios participativos y flexibles. La frontera es concebida como un lugar en donde la participación ciudadana contribuye a la generación de una visión binacional y un imaginario cargado de elementos únicos que requieren de la atención diferencial del Estado y de la academia, dada su histórica tendencia a la precarización.

Palabras clave: migración, fronteras, políticas públicas.

Abstract

This article addresses an experience in the construction of knowledge shared by the academic sector and the State regarding Colombia's migration policy in response to Venezuelan immigration. It presents the methodological process used by the First National Meeting of Border Departments (ENALDEF) and prepared by the Research Network on Border Affairs (RIAF). The methods used in ENALDEF were social mapping, the application of a SWOT matrix, focus groups and the mapping of policies and programs, which were configured as participatory and flexible scenarios. The border is conceived as a place where citizen participation contributes to creating a binational vision and an imaginary loaded with unique elements that require special attention from the State and academia, given its historical tendency to precariousness.

Keywords: migration, borders, public policies.

Introducción

En 2009, Colombia no contaba con una política migratoria que atendiera integralmente a los extranjeros en el país, pues se desarrollaron programas y planes para los colombianos retornados, dejando un vacío constitucional frente a los inmigrantes. Vargas (2009) afirmaba, con base en los diferentes enfoques teóricos de las políticas públicas, que la política migratoria nacional no se había inscrito en la agenda política, lo que generaba un

vacío legal al respecto, además de un grado muy bajo de eficacia. Ese año, el Gobierno colombiano emitió el CONPES 3603 o de Política Integral Migratoria basada en la

defensa, protección y garantía de los derechos de todas las personas involucradas en los procesos migratorios y la creación de escenarios que beneficien la decisión de migrar bajo condiciones de libertad en las que los ciudadanos construyan su propio destino con el acompañamiento y protección del Estado. (Cancillería de Colombia, 2009)

En 2013 creó la Red Migrante, una política que buscaba dar garantías y servicios para el inmigrante en Colombia con antecedentes en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2011) y el Plan Estratégico Institucional “Fronteras en línea 2012-2014” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012).

Sin embargo, estas políticas construidas desde arriba no pudieron atender la inmigración que enfrentó Colombia durante el 2015 con la llegada masiva de ciudadanos venezolanos al país. Al estudiar la inmigración con base en los censos de 200 años de historia republicana, se determinó que, hasta ese año, fue de baja intensidad (Mejía, 2020). Las cifras de Migración Colombia señalan que en el 2019 había alrededor de 1.408.055 venezolanos viviendo en el país, de los cuales 742.390 son regulares y 665.665 permanecían en condiciones de irregularidad.

Por lo tanto, en el 2018 aportar a la construcción de una política pública migratoria (PPM) con el Primer Encuentro Nacional de Departamentos de Fronteras (ENALDEF, 2018), aplicando una metodología participativa sentó un precedente académico, político, económico y social para las zonas de frontera, que se insertaría en el Plan Nacional de Desarrollo, con vigencia 2018-2022 (Congreso de Colombia, 2018).

En este artículo se describen las metodologías participativas utilizadas desde una perspectiva multidisciplinaria en el proceso de recabar información de ocho de los 13 departamentos de frontera en Colombia, cuyos representantes asistieron a ENALDEF. Además, visibiliza las posibilidades de la cooperación Estado-academia-ciudadanía en la gestión de conocimiento, para la resolución de las problemáticas propias de cada territorio. Este espacio se destacó como un proceso capaz de generar análisis y diálogo entre las personas que trabajan (funcionarios públicos) y habitan las fronteras del país, la academia y el Estado.

La metodología utiliza instrumentos interactivos, descriptivos y observadores a través de los cuales se puso en práctica la democracia participativa comprendida, según Gúzman (2012) como “el modelo democrático con el cual todos los ciudadanos intentan justificar su lugar en el sistema como sujetos políticos, eliminando de este modo la exclusión del ámbito político a las personas que no ostentan ninguna representación” (p. 32).

La experiencia deja claro que el conocimiento no está segmentado en la comunidad académica o el Estado, sino que, en la actualidad, la información está ligada a la realidad del territorio asociada al ejercicio complejo de la interpretación de sentido desde las nuevas realidades, lo que supone la comprensión de historias, relatos y dinámicas a partir del reconocimiento del otro.

Las políticas públicas migratorias: participación ciudadana y gobernabilidad

Los estudios sobre la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas han sido abordados desde las ciencias políticas como un aporte de la administración pública. Sin embargo, en los últimos años, otras disciplinas las han insertado en su repertorio de investigación como escenarios posibles de acción. Además, los estudios sobre las políticas públicas en América Latina han tendido principalmente a importar enfoques sin tener en cuenta sus implicaciones y necesidades de adaptación al contexto, situación que es “particularmente perniciosa para el caso de un área de estudios centrada en los problemas y que destaca el papel explicativo del contexto” (Valenti y Flores, 2009, p. 180).

Umbarila (2015), desde el trabajo social, reflexiona sobre las prácticas de cogestión que enriquecen la acción democrática con colectivos que replantean e interpelan los tradicionales procesos de toma de decisiones. Para lograrlo propone, siguiendo a Funtowicz y Ravetz (1993), abrirse al pluralismo metodológico.

Por su parte, Canelo (2016) analiza las políticas públicas que afectan las migraciones sin que estén focalizadas en el tema, con una apuesta basada en la antropología desde los márgenes, entendida como la posibilidad de estudiar prácticas de control y disciplina impuestas por el Estado en los márgenes sociales y espaciales, donde se supone que no alcanzaría a llegar o donde aparece la excepción a la regla. Das y Poole (2008) indagan a partir de la etnografía en cuanto a “quiénes son los actores sociales que participan en la construcción de ciertos temas como ‘cuestiones’ o ‘problemas sociales’, cómo los caracterizan, qué respuestas erigen como adecuadas ante ellos y a quiénes responsabilizan por su implementación” (p. 128).

Su trabajo muestra las lógicas que pueden obviar y/o contradecir las propuestas en la normatividad migratoria y que se hacen evidentes al revisarlas desde los márgenes sociales y simbólicos del Estado. Por ejemplo, las políticas públicas implementadas durante una década por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el Parque Indoamericano de Villa Soldati que “afectaron profunda y distintivamente a la población migrante, pese a no estar focalizadas en su ingreso ni en su permanencia en Argentina” (Canelo, 2016, p. 148).

En su apuesta, recurre a la definición de política pública de Oszlak y O'Donnell (1995), que alude al “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (pp. 112-113).

Por su parte, Vegas (2017) asegura que la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas permite no solo identificar las “necesidades que padecen, sino también de identificar situaciones que comprometen el bienestar del ciudadano al tomar decisiones inconsultas, y peor aún el dejar de auspiciar espacios para el entendimiento y el diálogo” (p. 8). En este sentido es importante la política orientada a los sectores más vulnerables, ya que

[1]la participación es, ante todo y, sobre todo, un conjunto de instrumentos y procedimientos que las instituciones democráticas ponen a disposición de los grupos sociales más desfavorecidos para facilitar su intervención en la vida política y para estimular su desarrollo colectivo. (Urdaneta, 2012, p. 123)

Frente a esto, Velásquez y González (2003) afirman que el análisis de los agentes de participación ciudadana en Colombia se puede hacer desde dos puntos de vista: por una parte, está la oferta participativa que sustenta su institucionalidad en la definición de las reglas del juego y el perfil de los que pueden interactuar en dicho espacio; y por otra, está la demanda de participación hecha por quienes intervienen de manera efectiva en el espacio participativo.

La participación requiere que los ciudadanos sepan expresar sus necesidades para establecer las prioridades en la planeación, que exijan total transparencia y que requieran entrenarse para la compleja labor participativa, respecto de la cual los ciudadanos en forma directa o mediante sus expresiones asociativas inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de las políticas públicas (Espinosa, 2009). Es decir, por medio de la participación ciudadana, individuos, comunidades y sectores sociales organizados tienen la oportunidad de intervenir de distintas maneras en la resolución de determinados asuntos de interés colectivo.

Acá cobra fuerza la gobernabilidad. Prats (2003) reconoce que el concepto ha sido abordado por diferentes escuelas y momentos, planteando una doble perspectiva de su estudio según las instituciones políticas se entiendan como variables endógenas y exógenas. El autor destaca el hecho de que el concepto sigue su evolución.

Desde la gobernabilidad, la pregunta básica a responder estriba en cuáles son los determinantes institucionales de la capacidad de formulación en implementación de un gobierno. De esta forma, se pretende profundizar en el alineamiento entre las reglas del juego (instituciones), la interacción de actores estratégicos (gobernanza) y la capacidad del sistema para reforzarse a sí mismo; es decir, de traducir las demandas o preferencias ciudadanas en políticas efectivas. (Prats, 2003, p. 260)

Así, se entiende la gobernabilidad como la capacidad de todos los actores sociales para generar un bien común a través de acciones. Girao (2012) afirma que la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es unilateral del gobierno o la sociedad, “sino que gobierno y oposición, y partidos y organizaciones ciudadanas, han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad” (p. 6).

Arbós y Giner (1993) afirman que la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual, “sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (p. 13).

Para Boeninger (1993), no solo se puede adjudicar el ejercicio de la gobernabilidad a los actores políticos reconocidos electoralmente por la ciudadanía como los adecuados para gobernar su sociedad, sino que incluye a la ciudadanía como una parte fundamental.

Para que se esto se dé, es preciso:

1. Fortalecer la organización y la participación ciudadana, para facilitar la existencia de una coalición societal y de una coalición política de gobierno; 2. Reforzar la capacidad del ejercicio legítimo de la autoridad; 3. Reforzar la capacidad para prevenir y resolver conflictos y para prevenir y resolver los problemas que afectan a los derechos de las personas. (Heredia, 2002, p. 9)

En el caso particular de ENALDEF, esta inclusión de actores que favorece el diálogo y la cooperación entre la academia y el Estado para la formulación de las políticas públicas puede conllevar el reforzamiento de la tecnocracia si se desdeñan los procesos participativos en los que la voz de los ciudadanos, y especialmente los involucrados y/o beneficiados por los programas públicos, no es escuchada. Según Parker (2014), se “requiere de parte de los académicos agudizar una sensibilidad que no siempre está presente en el mundo de la academia y de la investigación en laboratorio” (p. 192). En concordancia con Hysing (2013), es fundamental escuchar a los ciudadanos y sus demandas, “críticas, necesidades y sueños, y abrir los espacios deliberativos acerca de las reformas verdes generando siempre instancias democráticas de diálogo y aprendizaje común” (Parker, 2014, p. 192).

La frontera: subjetividades y límites

Colombia comparte fronteras terrestres con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, siendo esta última (2.219 kilómetros) la más extensa que el país tiene con cualquier otra nación del subcontinente y la más dinámica en términos económicos. Hasta el año 2000 a

través de las vías terrestres del Táchira (Venezuela), que limita con Norte de Santander (Colombia), se movía más del 80% del volumen comercial que se realizaba entre los dos países, lo que constituía un espacio fundamental para el tránsito de mercancías que fluían entre Venezuela y los demás miembros de la Comunidad Andina (Valero, 2000). En términos subnacionales, los límites entre estados y departamentos de Colombia y Venezuela se reflejan en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1: Estados y departamentos limítrofes entre Colombia y Venezuela

Colombia/ Departamento	Venezuela/ Estado
Guajira	Zulia
Norte de Santander	Táchira
Arauca	Apure
Vichada y Guainía	Amazonas

Fuente: elaboración propia.

En este artículo se da cuenta de una apuesta del Gobierno Departamental de Norte de Santander y la academia regional para recoger insumos orientados a la construcción de la PPM nacional que se incluiría en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2018-2022 (Congreso de Colombia, 2018), y en atención a la inmigración de los venezolanos tras el cierre fronterizo entre Colombia y Venezuela. Por lo tanto, aunque metodológicamente se incluyeron los departamentos fronterizos (Nariño, Putumayo, Chocó y Amazonas) con otras naciones (Panamá, Perú, Ecuador y Brasil), el abordaje se centra en la frontera colombo-venezolana.

El Banco Mundial (2018) indica que en Colombia históricamente las zonas fronterizas han estado rezagadas en relación al resto del país.

Estos municipios presentan brechas importantes en términos de su nivel de desarrollo económico y acceso a servicios básicos, y en su mayoría tienen una densidad poblacional menor al de otras regiones del país. Adicionalmente, son áreas donde la pobreza se ha reducido más lentamente. A pesar de los esfuerzos gubernamentales recientes en materia de fortalecimiento de la institucionalidad y aumento de inversiones en áreas de frontera, la llegada de migrantes ha obligado a las autoridades locales a responder a las necesidades de las nuevas familias,

sumando a las presiones ya existentes para reducir las brechas de provisión y calidad de los servicios. (p. 17)

Por ejemplo, a mayo de 2020, la tasa de ocupación en Cúcuta (Norte de Santander) llegó al 38,8%, en contraste con el 43,4% a nivel nacional. En cuanto al tipo de empleo, el 61,2% de los ocupados devengaron sus ingresos como independientes, seguido de un 28,6% que se desempeñaban como empleados (Departamento Nacional de Estadística [DANE], 2020).

Según el Departamento Nacional de Planeación (2014), la tasa de desempleo en los departamentos fronterizos está cinco puntos porcentuales por encima de la media nacional; además, la tasa de informalidad en el empleo es del 80%, es decir, 20% más que el promedio del país. DANE citado en Pérez (27 de abril de 2018) menciona que los municipios fronterizos tienen un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) promedio de 52,81%, en tanto que los departamentos fronterizos registran uno de 47,75%, lo que los pone en desigualdad frente al promedio nacional que es de 27,78%. Este indicador alcanza valores superiores al 80% en departamentos fronterizos como la Guajira, Guainía, Vaupés y Vichada.

Por su parte, en el informe *Sin dios ni ley* (Fundación Paz y Reconciliación [Pares], 10 de febrero de 2020), el conflicto por las rutas de transporte de insumos para el procesamiento de la pasta de coca y clorhidrato de cocaína, y por supuesto, la salida del país por el estado de Zulia (Venezuela) se ha venido agudizando en los departamentos fronterizos de Guajira, Norte de Santander y Arauca desde el 2017.

Pese a estas condiciones económicas y sociales precarias, la investigación regional (Norte de Santander) ha construido una definición de frontera que supera las perspectivas de linealidad y zonalidad, proponiendo una como un espacio de actuación compartida donde se desenvuelve:

una trama de relaciones económicas, sociales y culturales, un espacio cuya delimitación, en donde existe una relación dinámica, sólo puede ser establecida en forma aproximada y transitoria, siendo precisamente esa su esencia, el carácter cotidiano de dicha relación, la heterogeneidad de situaciones que en esta se desarrollan, su equilibrio momentáneo, y, consecuentemente, su permanente evolución en el espacio y en el tiempo. (Parra et al., 2016, p. 62)

Entendida así, la frontera se definió como “un escenario para el intercambio de subjetividades, con identidades que se mueven y en donde la singularidad de las hibridaciones culturales constituye un espacio único, cosmopolita y diverso” (Espinel, 2017, p. 1). Desde esta aproximación conceptual que rompe con las concepciones que dividen el territorio desde lo geopolítico, la academia se acercó al estudio e interpretación de la frontera como escenario para la investigación y la intervención, en donde se requería contar con los diferentes actores del territorio gestionando el conocimiento de manera participativa.

En otras fronteras, como la de México y los Estados Unidos, los imaginarios sociales las registran como sitios permitidos para violar las normatividades consolidadas; dichos imaginarios han sido representados ampliamente por la literatura mexicana; por ejemplo, en el filme *Espaldas mojadas* de Galindo (1955); y en obras literarias como *Los motivos de Caín* de Revueltas (1957), *Murieron a mitad* de Spota (1977) y “Paso del Norte” (*El llano en llamas*) de Rulfo (1953).

Así, en las fronteras hay múltiples factores que alimentan un escenario de inestabilidad con una población precarizada. Se presentan “políticas que limitan sus espacios de libertad, discursos con figuras amenazantes, miedo, inseguridad y violencia, migrantes pobres” (Valenzuela, 2012, p. 111). En estas se dan procesos de exclusión, abandono y postración social que producen *vidas desperdiciadas* como las denomina Bauman (2005); “se trata más bien de víctimas colaterales del progreso económico, imprevistas y no deseadas” (p. 57). Es posible argumentar que la frontera se constituiría como un territorio que puede generar deshumanización social, y, por consiguiente, la creación de un imaginario en el que priman factores que van en contravía de los parámetros establecidos en un sistema social.¹

En las ciudades fronterizas, los grupos subalternos incluyen grandes núcleos poblacionales de migrantes pobres, así como a trabajadores y trabajadoras de industria maquiladora inmersos en dinámicas impuestas por la internacionalización de trabajo y las fuerzas productivas, sobreexplotación, embates contra los contratos colectivos y prestacionales, violación de normas de salud y seguridad social. (Valenzuela, 2012, p. 14)

Y aunque las fronteras son escenarios intensos y diversos que incluyen una variedad de personas, actividades y rutinas intentando distanciarse de la dimensión pobre que se les ha dado, estas siguen siendo vistas como espacios de vicio, perdición y prostitución.

No es gratuito, entonces, que la teoría del *pensamiento desde el borde* haya emergido como una respuesta a la violencia (fronteras) de la epistemología (conocimiento) imperial/territorial y de la retórica de la modernidad (y globalización) de salvación que continúa siendo implementada hoy, porque se asume la inferioridad del *otro* o sus maléficas intenciones y, por tanto, se continúa justificando la opresión, la explotación y la destrucción de la diferencia (Mignolo y Tlostanova, 2012).

El pensamiento desde el borde es la epistemología de la exterioridad; esto es, del afuera creado desde adentro y como tal es siempre un proyecto decolonial. Los bordes no se asocian solo a lo geográfico, sino que también relacionan otros elementos del ser humano y del conocimiento, del lenguaje, de lo religioso, económico, político, tal como lo señalan Mignolo y Tlostanova (2012).

¹ La ley seca en Estados Unidos fortaleció escenarios de contrabando y crimen. En este sentido, las fronteras se convirtieron en espacios de diversión, consumo etílico, prostitución, espectáculos para evadir la ley y moralidad de la ley prohibicionista.

El límite encarna la ambivalencia de la línea fronteriza, a la par trazado que delimita y separa territorios (dos espacios clausurados, el nacional y el extranjero), y el lugar de tránsito entre ellos. El límite es *barra* que escinde (divide) y une los dos elementos situados a ambos lados; es *gozne* o *bisagra* igualmente aptos para el cierre y la apertura. Es espacio *daimónico* o *hermenéutico* por el que circulan, en doble sentido, “mensajes o apelaciones entre los dos cercos opuestos, el del aparecer y el hermético; sin que por ello su separación se vea anulada” (Sucasas, 2003, p. 207).

De esta forma, la frontera se ve enfrentada a múltiples sentidos, una ambivalencia entre la estigmatización desde lo problemático y el olvido, así como desde el encuentro, en donde se difumina lo nacional y las visiones entre el nosotros y los otros.

Método

El proceso de una metodología participativa

El Primer Encuentro Nacional de Departamentos de Frontera (ENALDEF) fue un proceso liderado por la Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional de la Gobernación de Norte de Santander, la Universidad de Pamplona, la Universidad Francisco de Paula Santander y la Universidad de Santander (UDES) –articuladas a través de la Red de Investigación en Asuntos de Frontera (RIAF)² y consolidado en las dinámicas de frontera y las necesidades actuales del territorio, asociado con el Plan de Desarrollo Departamental “Un Norte productivo para todos” 2016-2019 (Gobernación de Norte de Santander, 2016).

Su apuesta fue recabar información cualitativa desde la frontera con fundamentos colaborativos y colectivos para dar respuestas a la realidad cambiante de la región, indagando de manera profunda en el contexto para generar intervenciones en campos prioritarios, en donde estos enfoques “suponen comprender la realidad como totalidad, para dar cuenta de procesos, estructuras, manifestaciones culturales, que definen la dinámica y organización social; clarificar las concepciones, comprensiones y sustentos referidos a las problemáticas, sujetos, contextos, intencionalidades e interacciones (...)” (Cifuentes, 2005, p. 10). De esta manera, se conoció la situación actual de los departamentos de frontera y sus dimensiones, con el fin de expandir el conocimiento sobre esos espacios y dar respuestas concretas a las problemáticas de esa realidad, vista desde los habitantes y sus gobernantes.

² Creada por ordenanza 016 (2018) por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, Colombia, para generar espacios de formación, fomento, diseño de proyectos de investigación y la aplicación de sus resultados; así como la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos conducentes a la atención efectiva de los retos socioeconómicos y ambientales de las dinámicas fronterizas en el Departamento.

El objetivo general de ENALDEF fue generar un espacio para la articulación de diferentes actores en el entorno fronterizo que permitieran la formulación, construcción y el desarrollo de una política pública fronteriza. Como objetivos específicos se propuso: (i) identificar necesidades y soluciones en aspectos tales como economía y política pública, inclusión social, desarrollo y cambio social, e identidad cultural y fenómenos sociales; (ii) analizar las interrelaciones y consolidar una política de trabajo directo sobre temas de interés regional, nacional e internacional que a su vez se insertan con las políticas y orientaciones generales del Estado; (iii) establecer propuestas a partir del desarrollo de las temáticas expuestas en los escenarios de frontera para la creación de insumos técnicos de la política pública migratoria en el Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022.

Población y muestra

De los 13 departamentos fronterizos de Colombia, asistieron ocho: Amazonas, Putumayo, Boyacá, Norte de Santander, Arauca, Cesar, Vichada y Vaupés. Esta cifra da cuenta de una representatividad de más del 60% del objeto de estudio, agregando la ubicación estratégica de estos departamentos seleccionados, que cubren en su mayoría los países que comparten frontera, tales como: Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador.

Delegados de los entes territoriales convergieron en Norte de Santander para participar en ENALDEF, que se desarrolló entre el 8 y 9 de noviembre de 2018. Cada departamento fronterizo fue representado por su gobernador o su delegado de la Oficina de Fronteras o de la Secretaría de Planeación o de Gobierno, quienes conocen la normatividad en escenarios de frontera y trabajan en los planes de desarrollo de las regiones vinculadas. Estos actores tejieron un discurso de ocurrencia a partir de sus experiencias con el territorio.

Además, de los ocho representantes departamentales, otros participantes fueron docentes y estudiantes universitarios de diferentes programas académicos e instituciones educativas, representantes del nivel ejecutivo nacional, de las organizaciones de la sociedad civil, de organismos de cooperación internacional y miembros del sector empresarial y público de Norte de Santander.

Procedimientos para la recolección de información

(i) Etapa I. Diagnóstico participativo: a través de este método se identificaron las necesidades y soluciones a las problemáticas desde la economía, la política pública, la inclusión social, el desarrollo, el cambio social y la identidad cultural y los fenómenos sociales. Se aplicaron preguntas que fueron respondidas en mesas de trabajo para

conocer de voz de los actores, los procesos que atraviesa la comunidad, los intereses que los movilizan, los códigos comunicativos y sus espacios de apropiación.

Además, cada uno de los delegados departamentales presentó datos relacionados con el nombre del gobernador, el plan de desarrollo y breves características geográficas, económicas y demográficas. Para contar con información precisa, se estableció una matriz de diligenciamiento enviada con antelación a estos actores institucionales.

(ii) Etapa II. Mapeo de programas y políticas existentes: para su identificación se reconocieron las experiencias nacionales e internacionales en PPM con el ánimo de analizar las interrelaciones y consolidar líneas de interés regional, nacional e internacional. Para complementar este mapeo, se realizó una revisión documental en la que se aplicó un análisis de contenido a través de categorías conceptuales establecidas como: migración fronteriza, política pública migratoria, migración y frontera.

Se consideró pertinente partir de la revisión de las realidades de los departamentos de frontera para establecer, por ejemplo, cuáles son las dinámicas de límites más allá de los bordes donde los imaginarios las reducen a líneas geográficas, pero que en detalle afloran interacciones sociales comunes a quienes son sus residentes de lado y lado.

Para su desarrollo metodológico, se tomó como punto de partida la pregunta central orientadora: ¿cómo perciben la frontera desde los aspectos cultural, de género, económico, social y ambiental? A partir de una primera discusión, los participantes identificaron íconos, símbolos, signos, imágenes, lugares clave, monumentos, puntos de referencia geográficos, direcciones y nombres, para agruparlos en cada una de las variables de análisis: cultura, género, economía, social y ambiental, las que fueron representadas con una convención que podía ser un color o un signo escrito.

Acto seguido, se realizó un diagnóstico participativo mediante una cartografía social para identificar los aspectos económicos, geográficos, sociales y culturales de los departamentos de frontera; con esta metodología se identificaron puntos comunes de las regiones estudiadas, logrando así la sistematización discriminada de factores con las líneas de mayor ocurrencia y relevancia de las regiones.

La cartografía social es una herramienta que está asociada a las dinámicas de trabajo participativo. Por medio del diálogo se plasman realidades en mapas que permiten visualizar las dinámicas sociales de los ciudadanos en determinados territorios. Habitualmente se utiliza para procesos investigativos de tipo acción participante, en los que se requiere una interacción con la población, con el propósito de explicar en claridad el alcance, los recursos que dispone, las dinámicas y las variables a través de gráficas.

Esta metodología tiene como propósito central generar con la población un proceso dinámico de reflexión y producción social del conocimiento; es una acción pedagógica que registra las redes relacionales que constituyen el territorio, construyendo así una imagen holística de la realidad. (Quiñonez, 2011, p. 160)

Para Quiñonez (2011), desde la cartografía social es posible reconocer en las etapas del pasado, presente y futuro, cuáles han sido los cambios que marcan la trayectoria de evolución de los habitantes en un territorio a partir de sus calles, espacios, parques, barrios, límites, elementos icónicos, colores, formas y distancias, dando paso a un diagnóstico de mayor profundidad.

Esta herramienta pedagógica permite que el colectivo se acerque a la comprensión de la territorialidad como un factor que trasciende el área de extensión terrestre de una región y se convierte en una construcción colectiva de poderes que dan sentido a las dinámicas de comportamiento e identidad cultural, social, económica y política de un grupo de personas que se apropia de un espacio para hacer realidad su proyecto de vida.

(iii) Etapa III. Definición de ejes estratégicos: a través de grupos focales se seleccionaron ideas que permitieron consolidar la visión del escenario de frontera para la creación de la política desde sus actores sociales. Bajo esta dinámica participativa se implementó, en segundo lugar, una matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas), realizada a partir de los escenarios descriptivos enlazados con las realidades de la población, con el fin de reconocerlas a partir del Plan de Desarrollo de Amazonas, Putumayo, Boyacá, Norte de Santander, Arauca, Cesar, Vichada y Vaupés.

El ejercicio permitió a los participantes reconocer desde su política pública regional vigente cuáles eran los factores internos y externos que debían potenciarse y minimizarse, a fin de plantear estrategias territoriales que sirvieran de apoyo a la consolidación de la política de frontera ante el incremento del fenómeno de la migración y el retorno.

Metodológicamente se avanzó en su diligenciamiento de manera colectiva y por cada uno de los componentes, de manera que todos los participantes pudieran observar al final de cada proceso de revisión y socialización, las ideas repetitivas o las ausentes. Como dinámica de cierre de la construcción de la FODA, se elaboraron entre todos los asistentes de los departamentos, una serie de estrategias que se dejaron a discusión con los delegados nacionales para que sirvieran de insumo a la PPM.

Hallazgos y discusión

Acercamientos de la academia regional al contexto fronterizo y migratorio

Tal como se mencionó previamente, aunque en ENALDEF se dieron cita actores de ocho de los 13 departamentos fronterizos de Colombia, docentes y estudiantes universitarios y representantes del Ejecutivo, los organismos de cooperación internacional y el sector empresarial, y sus objetivos se encaminaron a recabar insumos para la construcción de la

PPM nacional, las discusiones se concentraron en la inmigración de venezolanos hacia el país.

Es importante aclarar que la emigración de colombianos al exterior ha sido generada principalmente por la violencia política. Desde 1948 hasta ahora, el país ha sido testigo de la salida de sus nacionales hacia otras regiones del continente y del mundo, pero en especial, hacia Venezuela, pues reunía la bonanza económica del petróleo y características especiales para encontrar refugio a situaciones difíciles en el campo económico, social y político (Rincón, Acosta, Añez y Rincón, 2016). Un Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) señala que, entre 1980 y agosto de 2013, Norte de Santander expulsó hacia Venezuela 154.773 personas por cuenta del conflicto armado, siendo superado solo por el departamento de Cesar, también limítrofe con ese país (CNMH, 2014).

Sin embargo, en 2015 se dio un punto de quiebre con el cierre vehicular de la frontera colombo-venezolana por parte del Gobierno de Nicolás Maduro y la expulsión de 1.100 colombianos del territorio venezolano; acusados de contrabando, sus casas fueron derribadas y tuvieron que cruzar el río Táchira (que divide ambos países en la frontera nororiental) con enseres e incluso, con personas en situación de discapacidad, lo que obligó a la movilización de las autoridades colombianas en un operativo sin precedentes en la frontera, habilitando albergues y reubicando a esta población flotante en sus ciudades de origen a lo largo del país. El cierre puso en evidencia la falta de productos en Venezuela, situación que se da por el almacenamiento a gran escala de víveres y medicinas en manos de las mafias contrabandistas y la escasa actividad de la industria en ese país, sumado al bloqueo económico ejercido por los Estados Unidos.

La migración venezolana se intensificó entre los años 2017 y 2018, cuando miles de caminantes (Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos [GIFMM], 2018) iniciaron sus recorridos hacia el interior de Colombia buscando ciudades capitales como Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga, o también para llegar a destinos como Perú, Ecuador, Chile o Argentina.

Pineda y Ávila (2019) explican que el 40% de las personas provenientes de Venezuela que se quedan en Colombia tienen doble nacionalidad, y un 30 por ciento es de nacionalidad colombiana. En este orden, indican los autores, solamente el 30% cuenta con nacionalidad exclusivamente venezolana, lo que evidencia “los lazos históricos de la migración entre ambos pueblos. De alguna manera están retornando a su país de origen las nuevas generaciones de colombianos cuyos padres, décadas atrás buscaban un mejor futuro en Venezuela” (p. 90).

Frente a esta coyuntura, el Gobierno Nacional y el Regional iniciaron los diagnósticos para crear políticas públicas que apuntasen al desarrollo, la atención prioritaria y especializada en salud, vivienda temporal y educación como ejes de ayuda. En Cúcuta se adelantó, en 2016, el Primer Encuentro de Municipios de Frontera de Norte de Santander, con el

propósito de identificar las problemáticas que se presentaban alrededor de la migración en diez municipios con pasos fronterizos del departamento, en el que participaron los mandatarios locales e investigadores de nueve de las 17 universidades públicas y privadas de la región, para socializar los resultados de estudios sobre frontera y migración.

Posteriormente, en julio de 2018 se realizó en Bogotá el encuentro “Desafíos de la Política Pública Migratoria en Colombia: una perspectiva desde la gestión del conocimiento”, organizado por el Gobierno Nacional, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Estos antecedentes de diálogo academia-Estado abrieron la posibilidad de ENALDEF como un espacio para el diálogo y la interpelación de diferentes sectores de la sociedad interesados en la construcción de un PPM vinculada con el territorio y sus actores. No obstante, este Encuentro significó el uso de metodologías traídas desde la administración y las ciencias sociales para ampliar las posibilidades de interlocución y así propiciar espacios de gobernabilidad con participación ciudadana, donde la gobernabilidad es, además, democrática. De acuerdo con Prats (2003), el hecho de que la gobernabilidad sea democrática ayuda a identificar las demandas ciudadanas de mayor urgencia y a establecer los incentivos políticos que conduzcan a la construcción de políticas públicas y resuelvan tales necesidades.

Los ámbitos prioritarios identificados en ENALDEF fueron las actividades productivas, el empoderamiento de la ciudadanía en clave binacional y el encuentro y construcción de significados sobre las migraciones que contribuyan con la idea de generar una frontera de integración entre ambos países.

Alcances de la metodología participativa de ENALDEF

Aunque las universidades tienen sus propias agendas investigativas como una estrategia para intervenir en el mundo social y público, con ENALDEF quedó claro que cuando la academia y el Gobierno se articulan pueden empezar a construir una política pública acorde a las dinámicas de frontera, teniendo en cuenta que, por lo general, las universidades contribuyen indirectamente a la políticas públicas, pero los hacedores de políticas, los funcionarios de gobierno, los expertos, técnicos y consultores, que fueron formados en círculos académicos, suelen adquirir autonomía y formar grupos con interacciones sociales la mayoría de las veces cerradas y autorreferentes, en las que únicamente tienen cabida sectores privilegiados de la academia (Parker, 2014).

La frontera es para sus habitantes un escenario de intercambio que se piensa entre el trabajo colaborativo que hace y debe seguir haciendo el Estado y la academia con la ciudadanía

que sobrevive de las crisis provocadas por las ausencias de políticas públicas pensadas a partir de los dos territorios. Sin embargo, el imaginario relacionado con la frontera como un espacio donde la reglamentación y el orden por parte de las autoridades militares y administrativas hace presencia todo el tiempo, en la realidad se puede, a partir de una cartografía social, representar un territorio donde la informalidad y el intercambio económico y social es menos riguroso que en el centro del país, las normas son más flexibles y se comparten rasgos culturales, musicales, gastronómicos, que dan sentido al lugar.

En concordancia con Valenti y Flores (2009), se puede reiterar que una de las tareas pendientes de la academia en las fronteras es la construcción de un marco que permita el análisis adecuado para la identificación de los problemas regionales, basado en un correlato metodológico que conlleve a evaluar las alternativas de solución. En el caso del ENALDEF, la aplicación de la matriz FODA da cuenta de estos dos escenarios: la definición de fortalezas y oportunidades frente a las debilidades y amenazas relacionadas con la migración.

A su vez, los grupos focales como estrategia metodológica permitieron abrir diálogos reflexivos sobre la situación de los departamentos de frontera, con relatos explícitos de cada uno de los actores presentes en los territorios y la confrontación frente a las vivencias, percepciones y sentires de los connacionales. Se hallaron discursos cargados de iniciativa por generar una frontera presente, un lugar de construcción de nuevos significados que sigan profundizando los lazos históricos entre ambos países y que desde allí se construya democracia, equidad y unidad, tomando en consideración las voces que se fusionan para imaginar un mejor futuro.

Con las herramientas utilizadas en ENALDEF se da entonces, como lo señalan Valenti y Flores (2009), una convergencia multidisciplinaria y el reconocimiento de que son diversas las metodologías para abordar los fenómenos que requieren de la definición de políticas públicas.

Conclusiones

A través de este artículo se ha evidenciado cómo la frontera colombo-venezolana se presenta como un espacio de importantes cambios producidos por la crisis en Venezuela, la cual ha generado un flujo migratorio de gran intensidad, cambiando el sentido de las relaciones binacionales que estuvieron marcadas por intercambios económicos y culturales en ambas direcciones, siendo Cúcuta una de las ciudades con mayor dinamismo en este proceso. En este plano, la frontera se evidencia como un espacio con una gran plasticidad, y que se ve impactada por la crisis. A su vez, se busca resignificar los imaginarios que ven la frontera como un lugar de conflicto o abandono, con el fin de construir una perspectiva de frontera distinta, en donde se visibilicen los elementos propios del ciudadano que vive en el

contexto, lo cual se ha querido lograr a través de la búsqueda de la participación y articulación entre el sector público y la academia, como dos actores que viven y construyen significados propios más allá del límite fronterizo, encontrando los intereses binacionales y teniendo como objetivo la integración entre ambos países. Se tomó el camino de la participación ciudadana como mecanismo para construir una voz conjunta, en busca de una institucionalidad democrática que genere gobernabilidad y empoderamiento.

El ejercicio metodológico realizado en ENALDEF tuvo como objetivo sentar un precedente en esta articulación a través de metodologías participativas en la zona de frontera, en la búsqueda de contribuir al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Congreso de Colombia, 2018). Dicho ejercicio metodológico se llevó a cabo mediante la participación de representantes de ocho departamentos de frontera en labores de diagnósticos participativos, la realización de mapeos de programas y políticas y la definición de ejes estratégicos. Entre los resultados que arrojó esta investigación, destaca el que la frontera tiene múltiples sentidos, ya sea como un espacio reglamentado y ordenado, así como de informalidad, y como un lugar de encuentro cultural. De esta forma, se contrasta la idea de una frontera como un lugar dinámico.

Por su parte, la academia cumple un doble papel: el de gestora del conocimiento y asesora metodológica para insertar metodologías de las ciencias sociales en la construcción de las políticas públicas. Asimismo, como ciudadanía, que apuesta a la gobernabilidad democrática al involucrarse en ejercicios de participación, junto con la disposición para prevenir y resolver conflictos y problemas que afectan los derechos de las personas.

Escenarios como ENALDEF ofrecen la oportunidad para establecer un trabajo colaborativo entre la academia y el Estado con el fin de gestionar proyectos, iniciativas y experiencias para la región, teniendo como base y aprovechando los resultados de las investigaciones conjuntas con miras a fortalecer el tejido social. Es así como las universidades del territorio, ante la posibilidad de trabajar en red, vigorizan sus espacios investigativos a partir de los ecosistemas de innovación y reflexión constantes que surgen desde las fronteras.

Este es un ejemplo de cómo mediante la triangulación metodológica y la inclusión de una mayor cantidad de actores en la toma de decisiones se aumentan los niveles de democracia y representatividad en torno al diálogo y la búsqueda de consensos que fomenten un entendimiento entre los diversos actores, lo cual aumenta el grado de legitimidad de las acciones políticas para las fronteras.

Podemos afirmar que la coproducción del conocimiento está relacionada con los saberes de los contextos, en donde la frontera deja de ser periferia o un territorio problemático para ser valorada como parte fundamental del entramado integral que compone el país, pasando a ser considerada zona clave, bisagra de integración internacional y regional; por lo tanto, un espacio de atención prioritaria que los Gobiernos no pueden soslayar.

Referencias bibliográficas

- Arbós, X., y Giner, S. (1993). *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas: modernidad y sus penas*. Buenos Aires: Paidós.
- Boeninger, E. (1993). *La gobernabilidad, un concepto multidimensional*. Texto presentado en el Seminario "Estado, desarrollo y estabilidad", organizado por el BID, Washintong, D.C., abril. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/46534263.pdf>
- Cancillería de Colombia (2009). *CONPES 3603: Política Integral Migratoria*. Bogotá. Autor. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/node/145>
- Canelo, B. (2016). Migración y políticas públicas desde el margen. Acciones y omisiones estatales en un parque de la ciudad de Buenos Aires. *Migraciones internacionales*, 8(3), 125-153. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062016000100125
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2014). *Cruzando la frontera: memorias del éxodo hacia Venezuela. El caso del río Arauca*. Bogotá: CNMH. Recuperado de <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/cruzando-la-frontera.pdf>
- Cifuentes, R. M. (2005). Aportes para “leer” la intervención de trabajo social. *Revista Colombiana de Trabajo Social*, 19, 128-155. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-041.pdf>
- Congreso de Colombia (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá: PND. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 19-52. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1809/180913917002.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, Prosperidad para Todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

- DANE (2020, de agosto). *Información julio 2020. Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral. Informe agosto 2020* [En línea]. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo> [Consultado el 07 de julio de 2020].
- ENALDEF (2018). *Informe Encuentro Nacional de Departamentos de Frontera*. Cúcuta: RIAF.
- Espinel, G. A. (2017). *Las fronteras cuentan: narración, resignificaciones y desanclajes*. IX Congreso Internacional Latina de Comunicación Social "El fin de un modelo de política", La Laguna, Tenerife, Universidad de La Laguna, España.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 5(10), 71-109. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62811391004>
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (10 de febrero de 2020). *Sin dios ni ley, un informe de la violencia en la frontera*. [Texto en línea]. Recuperado de <https://pares.com.co/2020/02/10/sin-dios-ni-ley-un-informe-de-la-violencia-en-la-frontera/>
- Funtowicz, S. y Ravetz, J. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739-755. doi: [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)
- Galindo, A. (Dirección). (1955). *Espaldas mojadas* [cinta cinematográfica]. México: Atlas Films.
- Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM). (2018). *Reporte Situacional: Octubre de 2018*. [Texto en línea]. Recuperado de: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66967>
- Girao, A. G. (2012). Gobernabilidad: Una aproximación actual al concepto. *Observatorio Político. Revista Portuguesa de Ciência Política*, 2, 21-28. Recuperado de https://www.academia.edu/5631309/Gobernabilidad_Una_aproximaci%C3%B3n_a_actual_al_concepto
- Gobernación de Norte de Santander. (2016). *Plan de Desarrollo Departamental "Un Norte productivo para todos 2016-2019*. San José de Cúcuta: Autor. Recuperado de <http://www.sednortedesantander.gov.co/sitio/images/documentos/informesdelsector/PDD%20NDS%202016-2019.pdf>
- Gúzman, A. (2012). Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después. *Juridicas*, 8(2), 30-41. Recuperado de [http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8\(2\)_2.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8(2)_2.pdf)

- Heredia, R. (octubre de 2002). Gobernabilidad: una aproximación teórica. *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.
- Hysing, E. (2013). Representative democracy, Rowered experts, and citizen participation: visions of green governing. *Environmental Politics*, 22(6), 955-974. doi: <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.817760>
- Mejía, W. (2020). Cifras de la inmigración a Colombia: Magnitud, origen, localización y sexo 1819-2015. En F. Aliaga y A. Flórez (eds.), *Dimensiones de la migración en Colombia* (pp. 25-70). Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Mignolo, W. y Tlostanova, M. (2012). Habitar los dos lados de la frontera/teorizar el cuerpo de esa experiencia. *Revista Ixchel*, 1, 1-22. Recuperado de https://www.redkatatay.org/sitio/talleres/mignolo_frontera.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Plan Estratégico Institucional “Fronteras en línea (2012-2014)”*. Bogotá: Autor. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/planeacion/planes/plan-estrategico-institucional/pei-2012-2014>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Ordenanza No. 016. (12 de diciembre de 2018). Asamblea Departamental Norte de Santander, Cúcuta, Norte de Santander.
- Parker, C. (2014). El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe. *Polis*, 13(39), 175-201. doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682014000300009>
- Parra, C. L., Mojica, C., Niño, E. A., Manzano, T., Villamizar, M. V. y Espinel, G. A. (2016). Documento maestro para la obtención del registro calificado de la maestría en Comunicación, Cultura y Frontera. Universidad de Pamplona, Colombia.
- Pérez, W. (27 de abril de 2018). Población migrante y fronteras. *El Nuevo Siglo*. Recuperado de <https://elnuevosiglo.com.co/articulos/04-2018-poblacion-migrante-y-fronteras>
- Pineda, E. y Ávila, K. (2019). Aproximaciones a la migración colombo-venezolana: Desigualdad, prejuicio y vulnerabilidad. *CLIVATGE*, 7, 46-97. doi: 10.1344/CLIVATGE2019.7.3

- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269. Recuperado de https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf
- Quiñonez, M. C. (2011). La manera cultural: Entre el desarraigo y la territorialización. Una experiencia de cartografía social en la zona de Bajamar-Isla de Cascajal Buenaventura. *Entramado*, 7(2), 156-171. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v7n2/v7n2a10.pdf>
- Revueltas, J. (1957). *Los motivos de Caín*. México: Ediciones Era.
- Rincón, E., Acosta, N., Añez, C. y Rincón, J. (2016). Petróleo y desarrollo en Venezuela: Un balance a 100 años de su explotación. Período 1914-2014. *Multiciencias*, 16(1), 28-38. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/904/Resumenes/Resumen_90450808005_1.pdf
- Rulfo, J. (1953). *Paso del Norte. El Llano en llamas*. [Versión en línea]. Recuperado de <https://www.literatura.us/rulfo/norte.html>
- Spota, L. (1977). *Murieron a mitad del río*. México: Manuel Porrúa.
- Sucasas, P. (2003). La filosofía del límite de Eugenio Trías. En J. Ríos, y M. Agís (eds.), *Pensadores en la frontera: actas: VI Encuentros Internacionales de Filosofía en el Camino de Santiago 2001* (pp. 199-216). La Coruña, España: Universidad de Coruña. Recuperado de <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/11241>
- Umbarila, M. P. (2015). Metodologías de planificación participativa y gestión asociada como campos de intervención del Trabajo Social. *Trabajo Social*, 17, 169-185. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/54779>
- Urdaneta, K. (2012). *Participación ciudadana en gestión pública. Caso consejos comunales*. Mérida, Venezuela: Ediciones del Vicerrectorado Académico.
- Valenti, G. y Flores, U. (2009). Ciencias sociales y políticas pública. *Revista Mexicana de Sociología*, 71, núm. especial (diciembre), 167-191. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v71nspe/v71nspe7.pdf>
- Valenzuela, J. M. (2012). *Sed de mal. Femicidio, jóvenes y exclusión social*. Tijuana, Baja California: Colegio de la Frontera Norte.
- Valero, M. (2000). Fronteras, espacios por la innovación y el cambio social: apreciaciones a partir de la experiencia venezolana. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 69(52), s. p. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-52.htm>

- Vargas, M. E. (2009). *Desarrollo e impacto de la política migratoria en Colombia. Derecho y Realidad*, 7(14), 7-18. Recuperado de https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4996/4073
- Vegas, H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública autónoma. *Polis* [En línea], 48, 1-15. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/12661>
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.