

## Policy Brief

Carlos Manuel Jiménez Aguilar\*<sup>1</sup>

### La frontera colombo-venezolana Norte de Santander- Táchira: una frontera escindida por sus modelos de desarrollo regional y nacional

**1- Objetivos y resultados de la investigación desarrollada:** El problema central de esta investigación se formuló alrededor de la comprensión del proceso de consolidación de las alianzas publico privadas en torno de las iniciativas y proyectos adelantados por las cámaras de comercio en las zonas de frontera, durante un periodo caracterizado por tensiones diplomáticas y crisis binacionales.

La investigación se centra en los programas y proyectos implementados por las cámaras de comercio y gremios privados de la zona de frontera colombo venezolana en alianza con actores públicos locales, nacionales e internacionales en la zona de Norte de Santander y el Táchira, enmarcada en las ciudades de Cúcuta-Colombia y Ureña, San cristobal y San Antonio en Venezuela. El problema teórico de la investigación son las redes de gobernanza y en particular la capacidad, coordinación e innovación de las redes y los agentes que la integran en un periodo caracterizado por crisis diplomáticas y tensiones económicas en la zona de frontera entre comienzos del 2006 y finales del 2012.

Este es un periodo caracterizado por crisis en los marcos institucionales de integración regional de la antigua Comunidad Andina y tensiones binacionales que desencadenaron en la zona de frontera parálisis en el comercio, restricciones en la movilidad y un deterioro de las expectativas que afectaron considerablemente la dinámica fronteriza entre las ciudades de Cúcuta en Colombia y Ureña, San Antonio y San Cristóbal en Venezuela. En este contexto, la pregunta central del trabajo planeta ¿cuál ha sido el proceso de coordinación público-privado en las redes de gobernanza transfronteriza en un periodo de alta inestabilidad de sus marcos subregionales de integración? De este interrogante central, se derivan las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido la relación entre la consolidación de las redes de gobernanza y las dinámicas de desarrollo regional y fronterizo? ¿Qué alcances han tenido las redes de gobernanza locales más allá de las fronteras como experiencias de integración o modelos a replicar? ¿Cuál ha sido la dinámica de innovación territorial de las redes de gobernanza?

---

<sup>1</sup> Carlos Manuel Jiménez Aguilar, Profesor Asistente de la Universidad de La Sabana, Bogotá-Colombia. Politólogo, Magister en Historia y candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

La cuestión central de esta investigación se centró en entender la dinámica y los alcances territoriales de las redes de gobernanza más allá de la frontera, ya que se plantea que en un periodo de crisis binacional como el que se estudia, las redes de gobernanza debieron ampliarse y consolidarse por encima de sus límites nacionales para establecer contacto con entidades y actores homólogos en el Táchira.

La investigación fue el resultado de un trabajo de campo realizado en la frontera colombo venezolana en la zona Norte de Santander-Táchira y sus cuatro cabeceras municipales principales entre noviembre y diciembre de 2012, donde se entrevistaron y encuestaron a los directores de las cámaras de comercio y directivos a cargo de los proyectos de desarrollo local gestionados por estas entidades, así como a los directivos de las fundaciones y corporaciones privadas del área que adelantaron durante el periodo proyectos de desarrollo local con impacto en la región o la zona de frontera. Igualmente, se entrevistaron y encuestaron a los funcionarios públicos que desde las direcciones de planeación local y departamental trabajaron en los proyectos y establecieron alianzas con las entidades público-privadas y privadas que son el centro de esta investigación. Finalmente, se entrevistaron a algunos de los principales beneficiarios de los proyectos estudiados.

La investigación se estructuró a partir de 35 entrevistas semiestructuradas y 25 encuestas en escala liker y binomiales para estimar las frecuencias y los promedios de las respuestas obtenidas. En consecuencia, el estudio buscó complementar la información cualitativa obtenida con la información cuantitativa de las encuestas, para testear teóricamente los proyectos de gobernanza regional en los que participaron principalmente actores colombianos y algunos actores venezolanos en la frontera Norte de Santander-Táchira.

Las conclusiones del trabajo plantean que en la frontera colombo-venezolana entre Norte de Santander y el Táchira, el proceso de coordinación público-privado se ha fragmentado territorialmente a partir de la línea de frontera. La evidencia señala que el papel de las cámaras de comercio, entidades y fundaciones privadas que vienen promoviendo el desarrollo de redes de gobernanza se ha limitado al territorio colombiano, donde los proyectos e iniciativas no han hecho tránsito más allá de sus límites nacionales, a pesar de que la frontera siempre es reivindicada como una frontera abierta e integrada. Así pues, encontramos una fractura en el proceso de consolidación de las redes de gobernanza, estrechamente relacionada con las profundas diferencias que se originan en diferentes concepciones del desarrollo regional y nacional, que han venido a fragmentar las iniciativas y proyectos de coordinación público-privada, con la única excepción del sector turismo quien logra coordinar institucionalmente iniciativas, proyectos y recursos a nivel transfronterizo.

En medio de una crisis binacional que terminó generando una ruptura en las relaciones fronterizas, las redes de gobernanza regional en Norte de Santander se han extendido territorialmente en un plano nacional, más allá de las fronteras departamentales, como fue el caso de varios de los proyectos adelantados por la Cámara de Comercio de Cúcuta para ampliar y consolidar redes asociativas en un plano regional, en contravía de la integración

fronteriza. En efecto, para el caso del norte de Santander y el Táchira, la consolidación de las redes de gobernanza multinivel ha sido una consecuencia de la crisis binacional.

En este proceso, la consolidación de alianzas público-privadas en Norte de Santander ha permitido que en la región se empiecen a identificar cambios significativos en el marco de acción de la gobernanza local, integrando enfoques de gerencia pública con estrategias de espíritu empresarial incrustadas en redes de gobernanza multinivel. Bajo el liderazgo de la cámara y de fundaciones de desarrollo del sector privado se han articulado con éxito iniciativas públicas y privadas orientadas hacia la promoción y gestión del desarrollo. En el reconocimiento de este liderazgo confluyen una serie de cambios importantes que se presentaron a nivel regional como la creación de la Comisión Regional de Competitividad, la sinergia presentada entre entidades público-privadas como la Cámara de Comercio y fundaciones privadas como Fundescat, y la activa coordinación prestada a las entidades del sector turismo en la frontera.

Por su parte, el análisis de la red muestra que una mayor correlación entre actores locales no se traduce en un mayor nivel de confianza y capital social, ya que la estimación de esta frente a las entidades territoriales y los centros de investigación o universidades es mucho más baja que la obtenida por el gobierno nacional. En tal sentido, las limitaciones de la red expresan las dificultades que se tienen al involucrarse y relacionarse con otros actores centrados en el desarrollo de la región. Estas limitaciones se constatan en la visión regional medianamente consolidada que manejan los proyectos. A su vez, las limitaciones en los procesos de innovación territorial, demuestran fortalezas geográficas y sociales que no se complementan con otro tipo de factores necesarios y complementarios como los cognitivos, organizativos e institucionales.

De manera contraria a esta limitada dinámica de asociatividad público-privada y gobernanza multinivel, el caso venezolano se caracteriza, en primer lugar, por un mínimo activismo y un bajo nivel de coordinación entre el sector público y el privado que se origina en la naturaleza institucional de entidades como las cámaras de industria y comercio en Venezuela, las cuales son eminentemente privadas y con un esquema de asociación voluntario. En segundo lugar, la zona de frontera venezolana se ha visto atravesada por una creciente tensión política entre el oficialismo de Caracas y la oposición en el poder en la Gobernación del Táchira desde comienzos del 2008 hasta diciembre del 2012.

En suma, en la frontera venezolana el desarrollo en general es entendido como desarrollo social de arriba hacia abajo, sin intermediación institucional con los gremios y las cámaras de industria y comercio. Bajo este esquema de gestión administrativa y planeación del desarrollo, la relevancia y necesidad de establecer mecanismos y redes de cooperación público-privadas queda claramente por fuera de la agenda establecida por el sector público regional.

Por el contrario, la cámara de comercio de Cúcuta ha facilitado la coordinación y ampliación de redes de gobernanza local en los últimos años a través de la

implementación de proyectos de desarrollo local que han coincidido con el fortalecimiento de otras fundaciones y corporaciones privadas con las cuales han logrado desarrollar proyectos en común o complementar proyectos independientes. En tal sentido, la región se ha visto concebida por dinámicas de desarrollo *bottom up* que se han complementado por políticas *top down*. Esta dinámica de desarrollo gestada bajo un esquema de gobernanza multinivel, se desarrolla con posterioridad al año 2006 en un periodo caracterizado por el incremento de las tensiones binacionales entre los dos países y por la formalización institucional de un mecanismo de coordinación publico-privada como lo es la Comisión Regional de Competitividad, la cual surge como una iniciativa nacional para impulsar la competitividad en las regiones.

**2- Implicancias políticas específicas:** El trabajo es claro acerca de la importancia estratégica y de la necesidad vital que los territorios fronterizos reclamara en términos de una amplia y profunda consolidación de las redes de gobernanza regional, en las cuales es absolutamente necesario que participen los diferentes actores tanto de la sociedad civil, el sector empresarial y el sector publico. En este sentido el desarrollo local estaría en función de una participación mas densa de los actores públicos locales, actores privados, universidades, actores de cooperación internacional y actores nacionales, donde el engranaje es esencialmente local, pero requiere el apoyo nacional para garantizar su consolidación. Cuando este mecanismo se restringe por la baja participación de actores universitarios o de actores privados se generan limitaciones de diferente tipo que impiden la alianza y la cohesión territorial. Es necesario romper paradigmas dirigistas de tipo estatista y espontaneos en terminos de mercado, ya que la vía mas expedita par el desarrollo es la coordinación publico-privada.

La investigación es contundente acerca del rompimiento fronterizo generado por la incompatibilidad de modelos de desarrollo local que impiden la alianza, la correspondencia, el intercambio o la simple referenciación. En este sentido, la frontera rompe sus nexos de comunicación para encerrarse en su dinámica local y nacional, la cual en este caso termina por hermetizarse y tensionarse en mayor grado en razón a las tensiones binacionales entre Bogotá y Caracas.

Finalmente, es muy reveladora la dinámica interinstitucional en torno del sector turismo, siendo el único sector institucionalmente integrado, donde se identifican alianzas fuertes y mecanismos ágiles de coordinación, aun en un escenario tan complejo como el estudiado. Este es un punto central en términos del análisis territorial del turismo como un factor de desarrollo singular y con un enorme potencial de integración territorial

**3- Implicancias políticas generales:** El análisis de las redes de gobernanza local en el caso de Norte de Santander refleja la dependencia de la red local de las relaciones establecidas con el gobierno departamental y el gobierno nacional. Esta relación refleja la dependencia relativa de la red local de los recursos, asesorías, programas y dirección de la instancia central del gobierno nacional, bajo la mediación del gobierno departamental. Es clara también, la

ausencia de relaciones con las universidades y con los organismos de cooperación internacional. Estas ausencias parecieran delimitar la red al flujo de recursos y a la planeación política que impera sobre las redes.

El caso venezolano demuestra con claridad el rompimiento que genera sobre el tejido territorial el direccionamiento político estado céntrico, sumado a la polarización política y a la descoordinación entre el gobierno estadual y el central, lo cual conlleva a una parálisis de los mecanismos de arriba hacia abajo propios de una región fronteriza y de cualquier región latinoamericana en busca de un desarrollo autónomo, auto sostenido, incluyente, democrático y competitivo.

**Carlos Manuel Jiménez Aguilar**, Nacionalidad Colombiano, edad 35 años, Politólogo de la Universidad del Cauca, Magister en Historia de la Universidad Nacional y Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente trabajo como profesor Asistente en la Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de La Sabana en Bogotá. He venido trabajando el tema de las relaciones y el desarrollo fronterizo, en el cual he realizado varias publicaciones en revistas indexadas internacionalmente. Direcciones electrónicas: [carlomaj2@hotmail.com](mailto:carlomaj2@hotmail.com) y [carlosja@unisabana.edu.co](mailto:carlosja@unisabana.edu.co)