



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Liderazgo económico, coordinación de la gobernanza local y cooperación transfronteriza**

**Carlos Manuel Jiménez Aguilar**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política  
Bogotá, Colombia  
2016



# **Liderazgo económico, coordinación de la gobernanza local y cooperación transfronteriza**

**Carlos Manuel Jiménez Aguilar**

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título  
de:

**Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales**

Director (a):

PhD. Socorro Ramírez

Línea de Investigación:

Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2016



*A mi mamá*



## **Agradecimientos**

Quiero agradecer en este trabajo a mi directora de tesis por la retroalimentación recibida, a los jurados por la lectura y las recomendaciones, a todos los profesores del programa de la Universidad Nacional de Colombia y a la Universidad de La Sabana por el apoyo institucional para cursar el Doctorado. También agradezco a mi familia por el apoyo recibido.

Muchas Gracias.



## RESUMEN

Esta tesis reflexiona sobre los resultados de investigación acerca de la relación entre autonomía local, coordinación interinstitucional y desarrollo sectorial en zonas de conurbación en la frontera colombo-venezolana y brasilero-argentina, las cuales se han desenvuelto al margen de los marcos regulatorios de la CAN y el MERCOSUR. La investigación se centró en estudiar a través de entrevistas y encuestas la percepción de los directivos y funcionarios de las Cámaras de comercio, entidades de planeación público-privada y Cámaras de Turismo de las zonas estudiadas. En efecto, se identifica una estrecha relación entre autonomía y coordinación local, bajo el apoyo del Estado central en un marco de descentralización y autonomía estadual. Esta relación se rompe bajo gobiernos centralizadores y autoritarios como ocurre en Venezuela. Finalmente, la cooperación transfronteriza cuando se alcanza se consigue en sectores específicos como el Turismo, a través de la coordinación interinstitucional de modelos institucionales complementarios de naturaleza local y Público-privada.

**Palabras clave:** coordinación local, desarrollo sectorial, cooperación interinstitucional, gobernanza turística.

## ABSTRACT

This thesis reflects upon the relationship between local autonomy, interinstitutional coordination, and sectorial development in conurbation zones at the Colombo-Venezuelan and Argentine-Brazilian borders, which have grown under the auspices of the CAN and MERCOSUR regulatory frameworks. Through interviews and surveys, this research focused on the perception of directives and civil servants in chambers of commerce, public-private planning entities, and tourism boards in the areas under study. A pronounced correlation is identified between autonomy and local coordination, under centralized State support within a framework of decentralization and state autonomy. This relation is lost under centralized and authoritarian State governments such as currently seen in Venezuela. Cross-border cooperation, when achieved, occurs in specific sectors, such a tourism, through interinstitutional coordination of complementary institutional models at the local and public-private levels.

**Keywords: local coordination, sectoral development, interagency cooperation, tourism governance.**

# CONTENIDO

	Pág.
<b>RESUMEN .....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>XIII</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. ESTADO DEL ARTE Y MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>11</b>
1.1 Revisión bibliográfica y aplicaciones.....	11
1.1.1 Trabajos sobre gobernanza.....	11
1.1.2 Trabajos sobre cooperación transfronteriza .....	23
1.2 Marco conceptual .....	31
1.2.1 Gobernanza local y capital social .....	31
1.2.2 Frontera y cooperación transfronteriza .....	39
<b>CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES .....</b>	<b>47</b>
2.1 Dinámica brasilero-argentina en la triple frontera.....	48
2.1.1 Las políticas de frontera de Brasilia y Buenos aires .....	48
2.1.2 La integración productiva local brasilera.....	57
2.1.3 Mercosur, la triple frontera y la iniciativa brasilera en la zona.....	60
2.2 Dinámica en el ámbito andino colombo-venezolano .....	65
2.2.1 Políticas de Bogotá y Caracas sobre la frontera.....	65
2.2.2 Momentos cooperativos binacionales y locales.....	72
2.2.3 La plataforma andina y el desfase binacional.....	76
<b>CAPÍTULO 3. LA EMERGENCIA DE INICIATIVAS LOCALES.....</b>	<b>81</b>
3.1 Impactos en la gobernanza local en Foz de Iguazú .....	81
3.1.1 Liderazgo económico .....	82
3.1.2 Visión local.....	87
3.1.3 Capital social.....	94
3.2 Impactos en la gobernanza local en Cúcuta .....	101
3.2.1 Liderazgo institucional.....	101
3.2.2 Visión local.....	108
3.2.3 Capital social.....	113
<b>CAPÍTULO 4. LA COORDINACIÓN LOCAL Y NACIONAL .....</b>	<b>123</b>
4.1 El parque natural Iguazú en la frontera brasilero-argentina.....	123
4.1.1 Las políticas de Brasil sobre las micro empresas y su articulación local.....	124
4.1.2 Una estrategia federal y local de emprendimiento y desarrollo micro empresarial con vocación transfronteriza .....	131

4.2	El ámbito andino colombo-venezolano .....	136
4.2.1	Las contingentes y ambiguas coordinaciones entre iniciativas locales y el gobierno nacional.....	137
4.2.2	El centralismo reforzado y la parálisis de la gobernanza local en una frontera resquebrajada.....	149
<b>CAPÍTULO 5. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LOGROS Y AMBIGÜEDADES .....</b>		<b>165</b>
5.1	La cooperación transfronteriza en el parque natural Iguazú .....	165
5.1.1	Las limitaciones de una cooperación transfronteriza informal y predominantemente comercial .....	166
5.1.2	Diferencias institucionales en medio de una gobernanza local resquebrajada.....	175
5.2	La cooperación turística en una frontera fracturada.....	182
5.2.1	El turismo y sus dinámicas locales y transfronteriza en Norte de Santander y el Táchira .....	183
5.2.2	Una cooperación transfronteriza emergente en medio de una frontera explosiva.....	189
<b>CONCLUSIONES .....</b>		<b>193</b>
<b>A. ANEXO: ENCUESTA REDES DE GOBERNANZA .....</b>		<b>201</b>
<b>B. ANEXO: ENTREVISTAS A OTROS ACTORES Y LISTADO DE ENTREVISTADOS .....</b>		<b>211</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>		<b>217</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

	<b>Pág.</b>
Gráfico 3-1. COMTUR .....	85
Gráfico 3-2. Liderazgo económico .....	87
Gráfico 3-3. CODEFOZ .....	91
Gráfico 3-4. Visión local.....	92
Gráfico 3-5. Capital social .....	99
Gráfico 3-6. Liderazgo económico .....	107
Gráfico 3-7. Visión local.....	112
Gráfico 3-8. Capital social .....	114
Gráfico 4-1. CGDM.....	127
Gráfico 4-2. Coordinación nacional y gobernanza local en Cúcuta .....	149
Gráfico 4-3. Coordinación nacional y gobernanza local en Ureña, San Antonio y San Cristóbal.....	162
Gráfico 5-1. ITUREM .....	178
Gráfico 5-2. Visión local.....	179
Gráfico 5-3. Capital Social .....	180



# INTRODUCCIÓN

Esta tesis estudia en dos zonas de frontera en América del Sur con un alto nivel de conurbación, en el Parque Natural Iguazú en las ciudades de Foz de Iguazú-Brasil y Puerto Iguazú-Argentina; y en el ámbito andino de la frontera colombo-venezolana entre Cúcuta-Colombia y Ureña, San Antonio y San Cristóbal-Venezuela, un conjunto de iniciativas fronterizas bajo el liderazgo de actores económicos locales, que convergen en entidades público-privadas que tienen distintos niveles de incidencia en la gobernanza local y la cooperación trasfronteriza. En primer lugar, analiza la emergencia de estas iniciativas sectoriales e intersectoriales y de planeación del desarrollo -secretarías y entidades de planeación del turismo, cámaras de comercio y concejos de planeación- que construyen en mayor o menor grado una visión común y un capital social, a través de distintas estrategias y de su ejecución compartida. En segundo lugar, examina la coordinación de algunas de estas iniciativas con las políticas nacionales bajo distintos márgenes de autonomía administrativa y asociatividad local que logran diferentes niveles de desarrollo y consolidación. En tercer lugar, analiza la cooperación transfronteriza alcanzada a través de algunos proyectos que a pesar de sus diversos logros no siempre consiguen formalizarse, entre otras razones por el resurgimiento de la desconfianza y la tensión binacional.

El problema central de investigación está centrado en la relación entre la emergencia de un conjunto de proyectos y programas sectoriales e intersectoriales en ambas fronteras y su coordinación nacional-binacional, que, en ocasiones logran incidir de diferente forma en la gobernanza local y generar cooperación trasfronteriza. La emergencia de estas iniciativas se desenvuelve a través de distintos niveles de liderazgo económico, construcción de visión del desarrollo local y de capital social de los sectores más dinámicos que, en el marco de distintas formas de coordinación nacional-binacional logran incidir en la gobernanza local y en un eslabonamiento que genera cooperación trasfronteriza. Esta cooperación, aunque establece precedentes que ayudan en periodos de tensión binacional y de estancamiento de los mecanismos subregionales del Mercosur y la CAN, por su

carácter predominantemente informal no siempre consigue involucrar a las entidades multisectoriales y de coordinación público-privadas de las que hacen parte ni crear marcos de coordinación institucional más ambiciosos y permanentes.

La unidad de análisis de esta problemática son los proyectos y programas, que en ambas fronteras, hacen parte o logran converger en distintos momentos en entidades de planeación que cumplen en mayor o menor grado un papel relevante en la planeación del desarrollo local. Estas entidades público-privadas están constituidas más allá de los límites de un único sector y abarcan objetivos y misiones de tipo intersectorial o de desarrollo más general como el emprendimiento, la innovación, el fortalecimiento empresarial y productivo, el desarrollo local, regional o fronterizo.

Después de examinar muchas de las iniciativas desprendidas de los proyectos locales público-privados y diferentes estudios sobre las problemáticas fronterizas, seleccioné estos dos ámbitos que comparten características comunes. Ambos son los ámbitos fronterizos de mayor población urbana del Mercosur y de la región andina con 730.000 y 1.400.000 habitantes respectivamente. Además, la conurbación y el desarrollo relativo de sus redes y servicios se extienden sobre ambas fronteras. También, la ubicación estratégica dentro de los flujos de comercio subregional del Mercosur y la CAN hasta que Venezuela formó parte de dicho organismo. Así como la dinámica de sus instituciones de desarrollo sectorial e intersectorial las cuales han tenido una desigual eficacia.

Además de las características comunes ambas fronteras comunes expresan un fuerte contraste que es abordado en los antecedentes de esta tesis. El primer caso que forma parte del Parque Natural Iguazú en la frontera brasilero-argentina resalta el papel crucial de un Estado como Brasil en el impulso de un patrón de desarrollo que ha moldeado la zona y se ha impuesto sobre sus vecinos. En la segunda frontera, el ámbito andino colombo-venezolano, destaca la emergencia de iniciativas económicas que inciden en la gobernanza local y en la cooperación transfronteriza en diferentes momentos cooperativos pero que son frenados por la tensión binacional entre los centros gubernamentales y las crecientes divergencias en los modelos político-económicos. La identificación de este contraste busca abrir una doble reflexión. Por una parte, un análisis sobre la desigual coordinación entre las redes económicas que inciden en la gobernanza local y las políticas gubernamentales de integración de la frontera a la nación, los dos casos muestran

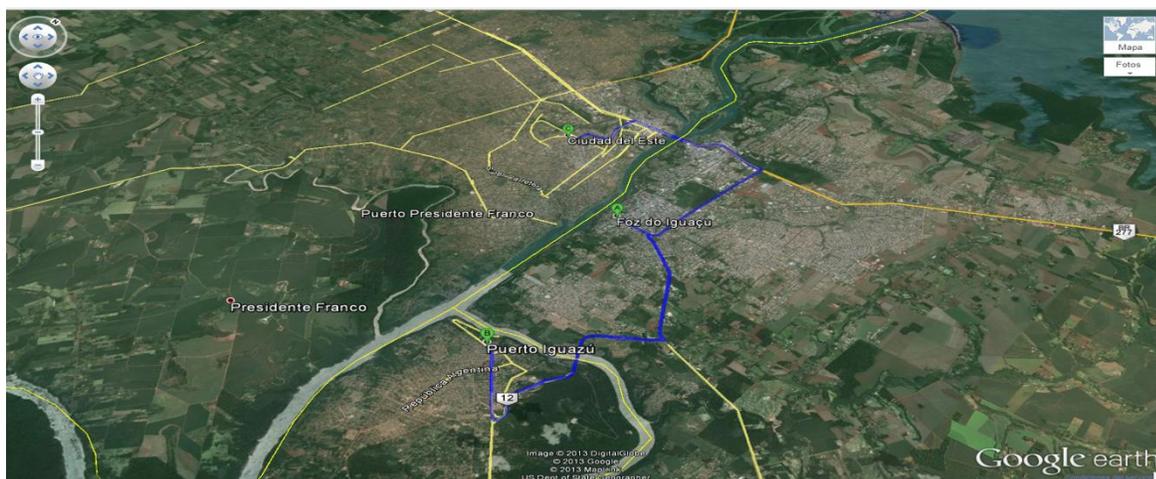
resultados diferentes. Por otra parte, un análisis sobre la importancia del liderazgo económico en la gobernabilidad de fronteras muy articuladas como un eslabonador de iniciativas privadas que ayudan a la cooperación transfronteriza en periodos de coordinación entre los gobiernos pero que se diluyen en momentos de crisis binacional, restringido desarrollo de las políticas fronterizas y parálisis de los mecanismos subregionales de integración en el Mercosur y la CAN. Aunque Venezuela ya no hacía parte de la CAN durante el periodo de estudio de esta tesis, los dos gobiernos acordaron conformar una primera Zona de Integración Fronteriza (ZIF) y con actores locales empezaron su impulso en los términos en que las define la política de desarrollo e integración fronteriza de la CAN, pero la tensión entre los gobiernos frustró ese proceso.

A través de estas características comunes y marcado contraste, no se quiere sugerir una predeterminación arbitraria de éxito o fracaso. Por el contrario, las dinámicas locales de gobernanza y cooperación transfronteriza tuvieron lógicas propias, momentos cooperativos y de ruptura, convergencias y divergencias frente a las políticas nacionales y una formalización limitada con resultados predominantemente ambiguos. A partir de estas características y contraste, el estudio abarca un conjunto de dinámicas locales de liderazgo económico que en la primera frontera, a diferencia de lo identificado en los antecedentes, van más allá de la imposición del patrón de desarrollo brasileño en la zona donde generaron la emergencia de un conjunto de iniciativas de cooperación transfronteriza, muy articuladas en estrategias más amplias de planeación y desarrollo que dados su niveles de organicidad y formalización institucional han tenido diversos impactos locales y transfronterizos, en los que Argentina logró concurrir junto a Brasil en el Parque Natural Iguazú. En el segundo caso, en medio de la tensión binacional que restringe las capacidades cooperativas de los actores locales, analizo un conjunto de proyectos público-privados desplegados en un solo lado de la frontera que no siempre consiguen mantener la cooperación, aunque generan algunas iniciativas importantes. A pesar de la crisis colombo venezolana, surgieron un conjunto de iniciativas de gobernanza local y cooperación trasfronteriza que fueron desarrolladas en medio de la tensión entre las capitales centrales y la desconfianza binacional.

El caso ubicado en el Parque Natural Iguazú en la frontera brasilero-argentina -que hace parte de la Triple Frontera- la cual incluye al muy importante centro comercial de Ciudad del Este en Paraguay, con una población de 292.000 habitantes, que no fue incluido en

este estudio debido al enorme peso que tiene en la relación con Brasil la empresa hidroeléctrica *Itaipu Binacional*, que en razón de su escala y grado de complejidad habría demandado un estudio independiente. La ciudad fronteriza de Foz de Iguazú está ubicada en el extremo oeste del estado de Paraná en la región sudoeste del Brasil y Puerto Iguazú en el extremo norte de la provincia de Misiones en la región noreste de la Argentina. Ninguna de esas ciudades es la capital del estado o la provincia, ese carácter le corresponde a Curitiba, a más de 900 km de distancia de la frontera estudiada, y a Posadas a 300 km de distancia, respectivamente.

### Imagen 1. Triple Frontera (Foz de Iguazú, Puerto Iguazú y Ciudad del Este)



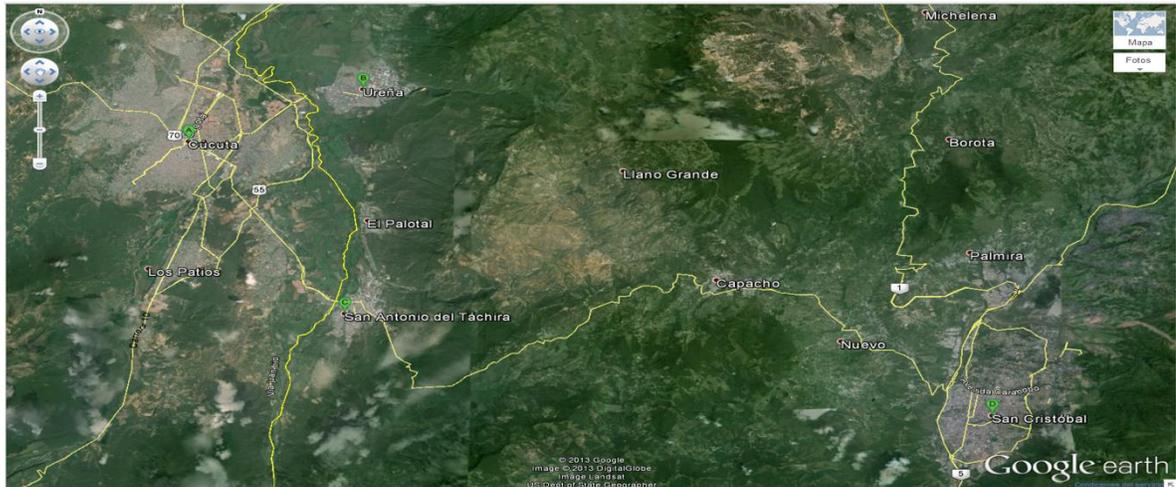
Fuente: Google Earth.

En concreto estudio, en el estado de Paraná y la Provincia de Misiones la incidencia en dinámicas de gobernanza y cooperación transfronteriza entre Foz de Iguazú y Puerto Iguazú que tomó forma a partir de la creación del Consejo Municipal de Turismo (Comtur) en el 2006. Este último estableció una pauta de relacionamiento público-privada en la ciudad que se generalizó hasta la instauración del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Foz de Iguazú (Codefoz) en el 2012 e influenció la dinámica de gobernanza de Puerto Iguazú a través del establecimiento del Ente Municipal de Turismo (Iturem) y en otras dinámicas de planeación local, de promoción del sector y de gestión compartida.

El caso ubicado en el ámbito andino de la frontera colombo-venezolana, más concretamente en Cúcuta, capital del departamento Norte de Santander ubicada en el noroeste de Colombia sobre la Cordillera Oriental de los Andes, junto a Ureña, San Antonio

y San Cristóbal capital del Estado Táchira localizada al suroeste de Venezuela, a menos de 35 km de distancia del límite binacional.

**Imagen 2. Frontera colombo-venezolana (Cúcuta, Ureña, San Antonio y San Cristóbal)**



Fuente: Google Earth

En el año 2006 se creó en Cúcuta, por iniciativa nacional, la Comisión Regional de Competitividad. La Cámara de Comercio ejerció su Secretaria Técnica lo que permitió articular al sector público, privado y la academia y, si bien no ha sido un motor de desarrollo regional sí ha estimulado un conjunto de proyectos de coordinación y cooperación interinstitucional que estudio en esta tesis. En el ámbito andino de la frontera colombo-venezolana, las dinámicas cooperativas quedaron en buena medida paralizadas y la mayoría de las iniciativas económicas no superaron el plano estrictamente local, a raíz de la crisis binacional del 2007 que paralizó el proceso de conformación de la ZIF, y profundizó el distanciamiento derivado de la incompatibilidad entre los modelos de desarrollo económico. Por el contrario, en Venezuela, las cámaras de industria y comercio que son de naturaleza privada, vieron condicionadas sus actividades y alianzas con el gobierno nacional con la llegada de la oposición a la gobernación del Táchira, en el 2008.

Estas iniciativas de liderazgo económico, si bien tienen un componente económico comercial el interés para esta investigación es principalmente institucional por su contribución a la gobernanza, entendida como una nueva forma de gobernar entre el Estado, los actores privados y la sociedad civil caracterizada por su flexibilidad

administrativa, autonomía local y convocatoria ciudadana, tal como lo destacan algunas aproximaciones que convergen en diferentes debates planteados por la ciencia política y las políticas públicas. El estudio de la cooperación transfronteriza, no se realiza bajo una perspectiva geográfica o transnacional, sino que se examinan sus dinámicas de asociación, coordinación y cooperación transfronteriza marcadas por ambigüedades y limitaciones, pero articuladoras de iniciativas económicas en periodos de escaso dialogo entre los gobiernos centrales e inestabilidad y crisis institucional de los marcos subregionales de integración.

La investigación se sirve de un debate teórico predominantemente interdisciplinar que converge en la ciencia política, las políticas públicas y el desarrollo regional que suministran las categorías de estudio sobre la gobernanza local, el capital social y la cooperación transfronteriza. A partir de la conceptualización de estas categorías, identifiqué un conjunto de elementos que articulan la gobernanza local: el liderazgo económico, la visión local y el capital social con los cuales analizo mi problemática y abordo los casos seleccionados en ambas fronteras. Los actores y dinámicas estudiadas tienen una vocación principalmente económica de tipo sectorial e intersectorial que convergen en entidades público-privadas de comercio y planeación del desarrollo. Esta selección de actores e instituciones, aporta una lectura de la gobernanza local y la cooperación transfronteriza de tipo público-privado y de la institucionalidad que se logra gestar en este ámbito.

A partir de estos conceptos, diseñé las encuestas (ver anexos 1), las cuales fueron estructuradas a través de 34 preguntas repartidas en tres niveles: capacidad, coordinación e innovación, centradas en los proyectos y programas de las diferentes entidades sectoriales e intersectoriales estudiadas. En ambas fronteras se realizaron 14 y 13 encuestas respectivamente. Las entrevistas, fueron más de 33 en total y constaron entre 2 y 5 preguntas (ver anexos 2) que en su mayoría giraron en torno a la incidencia de la entidad, el papel del proyecto y el rol del aliado más cercano en la consolidación de la gobernanza local.

La principal utilidad de seleccionar un conjunto de proyectos y programas como criterio de comparabilidad, está en que permite analizar a nivel local sus encadenamientos interinstitucionales, así como su escalamiento hacia otras entidades público-privadas con

mayor nivel de formalización institucional e impacto en el desarrollo local, además de los eslabonamientos conseguidos a nivel transfronterizo por sus sectores más exitosos. La limitación de esta selección está en la dificultad de evaluar la emergencia y consolidación de sus entidades exclusivamente a través de la coordinación interinstitucional en un ámbito local. De ahí la importancia de realizar un capítulo sobre los antecedentes de visiones y políticas fronterizas, así como de sus principales momentos cooperativos; y otro sobre dinámicas de coordinación nacional de los proyectos y programas identificados. Además de las limitaciones generadas por el énfasis en los sectores más exitosos que lograron generar a través de su liderazgo económico encadenamientos predominantemente informales, pero no de todos los otros sectores estudiados, que son relevantes en el estudio de la gobernanza local, pero no en el análisis de la cooperación transfronteriza.

El abordaje de los casos lo realicé a través de un trabajo de campo durante cuatro semanas en cada una de las fronteras; el primero, entre noviembre y diciembre del año 2012 en la frontera colombo venezolana en las ciudades de Cúcuta, Ureña, San Antonio y San Cristóbal; el segundo, durante el mes de julio del 2013 en la frontera brasilero-argentina en las ciudades de Foz de Iguazú y Puerto Iguazú. En ambas zonas estudié los proyectos y programas adelantados por entidades público-privadas, principalmente cámaras de comercio, cámaras de turismo, entidades privadas de desarrollo y consejos público-privados de planeación local.

En las ciudades venezolanas de la frontera, en el periodo de estudio no logré encontrar proyectos específicos ni funcionarios a cargo que proveyeran información al respecto en las tres cámaras de comercio y en Fedecamaras en el estado Táchira. Como no pude realizar las encuestas, entrevisté a los directores de tales entidades, y a algunos funcionarios públicos para conseguir información pertinente para la investigación.

La forma de selección de las personas respondió a una investigación e identificación previa de los nombres y correos personales de directivos, jefes de departamento y directores de entidades, sectores y programas previamente estudiados para programar los encuentros durante los primeros días del trabajo de campo. Estos primeros contactos, me ampliaron la red de relaciones y permitieron acceder a otros estratégicos programas y funcionarios que conocí estando en el área. Realice otras entrevistas a funcionarios públicos, especialistas y ex directivos escogidos por su conocimiento de las entidades, actividades

y de la dinámica local, pero que no se encontraban en cargos administrativos al momento de la investigación. Por esta razón, estos últimos no fueron encuestados.

Las encuestas, fueron aplicadas en su totalidad durante el primer trabajo de campo, pero ante las dificultades presentadas para obtener información en varias de las preguntas que no se ajustaban a la realidad local, suprimí más de 15 en el segundo trabajo de campo, principalmente las relacionadas con la innovación que fue un tema que finalmente no se abordó en la investigación. Fue muy difícil con ese instrumento identificar en cualquiera de los proyectos el tema de cuál de los actores involucrados había generado algún tipo de innovación, debido a que el eje de estudio era principalmente la coordinación entre actores. Estas limitaciones para construir un modelo de incidencia sobre la gobernanza local, fueron compensadas a través de otros estudios específicos sobre las temáticas de frontera que habían abordado el problema de las capacidades locales de cooperación transfronteriza. Estos estudios me sirvieron para plantear un contraste en los antecedentes de esta tesis sobre las posibilidades y limitaciones de la cooperación y situar mi problemática en una perspectiva histórica.

Por último, es necesario resaltar la importancia que tienen en la comprensión de las dinámicas locales las percepciones de los actores económicos, de los funcionarios públicos locales involucrados en las iniciativas, de políticos, empresarios, especialistas, profesores universitarios y beneficiarios de los proyectos, razón por la cual los entreviste. Sus juicios, como también los de los directivos y funcionarios a cargo de los proyectos y entidades estudiadas están limitados a sus experiencias y sesgados por apreciaciones sobre el impacto de su trabajo y por sus vínculos con otros actores públicos, centros universitarios y entidades homólogas en la frontera.

Para abordar la problemática sobre la emergencia local del liderazgo económico, su coordinación con políticas nacionales y su impacto en la cooperación transfronteriza -en dos zonas de frontera caracterizadas por un conjunto de rasgos comunes y un agudo contraste que ameritan su análisis comparado- me pregunté por *las condiciones en que tienen lugar esas iniciativas y dinámicas de liderazgo que inciden en la gobernanza local, su coordinación con programas nacionales y sus resultados en términos de cooperación transfronteriza, así como las razones para que predomine su carácter desigual y ambiguo. ¿Por qué bajo ciertas condiciones y circunstancias consiguen emerger en un ámbito local*

*dinámicas de liderazgo económico de una calidad desigual que contribuyen a generar distintos niveles de visión local y capital social? ¿Cuáles son los factores que ayudan a la coordinación de iniciativas fronterizas y políticas nacionales y como inciden en diversas formas de gobernanza local? ¿Por qué, a pesar de sus buenos resultados, no generan en una escala transfronteriza un capital social binacional y mecanismos de cooperación más formalizados y permanentes?*

La emergencia exitosa de las iniciativas locales fronterizas ha estado determinada en primer lugar por una mayor calidad en los niveles de liderazgo económico, una profundización de la visión compartida y la ampliación del capital social. En segundo lugar, su consolidación ha dependido de diferentes formas de coordinación exitosa frente a las políticas nacionales o de su capacidad de conservar niveles de autonomía y a asociatividad local aun en momentos de tensión y distanciamiento binacional. Por último, sus limitados resultados transfronterizos han estado ligados a la escasez de un activo inmaterial como el capital social en medio de la desconfianza y la tensión binacional.

El primer capítulo tiene dos partes. En la primera, reviso estudios sobre los problemas de investigación y los ejemplifico con casos de gobernanza en Europa, y experiencias de cooperación trasfronteriza en la Unión Europea, el Mercosur y la CAN para encontrar aportes y vacíos sobre el tema. En la segunda, reviso los conceptos y categorías centrales en el estudio como gobernanza local y capital social, frontera y cooperación trasfronteriza provenientes de discusiones interdisciplinarias que convergen en discusiones de la ciencia política, las políticas públicas y el desarrollo regional.

El segundo capítulo sobre antecedentes consta de dos partes. La primera hace referencia a la dinámica fronteriza brasileño-argentina donde estudio las visiones de frontera de ambas capitales nacionales, las estrategias de integración productiva gestadas por Brasil en la zona y las iniciativas cooperativas en el Mercosur y en un ámbito trinacional. La segunda, revisa las visiones de frontera de los gobiernos centrales de Colombia y Venezuela, los momentos cooperativos binacionales y locales, y las dificultades para formalizar una política de desarrollo e integración fronteriza a través de la ZIF en el ámbito andino colombo-venezolano.

El tercer capítulo se consagra a la escala local y revisa la emergencia de iniciativas de gobernanza con diferentes resultados en las ciudades de Foz de Iguazú y Cúcuta. En la primera parte, analizo en Foz el liderazgo económico, la visión local y el capital social que articulan las dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional. En la segunda, reviso bajo las mismas categorías el proceso mucho más ambiguo en Cúcuta.

En el cuarto capítulo abordo en ambas fronteras la coordinación de algunas iniciativas con las políticas nacionales bajo distintos márgenes de autonomía administrativa y asociatividad local. En primer lugar, analizo las dinámicas entre Foz y Puerto Iguazú propiciadas por las políticas de desarrollo microempresarial y emprendimiento lideradas por Brasil. En segundo lugar, comparo en la frontera colombo-venezolana las discrepancias entre un conjunto de proyectos de productividad rural, emprendimiento y formalización laboral, liderados por la Cámara de Comercio de Cúcuta junto a otras entidades, frente a las cámaras de industria y comercio venezolanas inmersas en una dinámica gremial e institucional desarticulada, un entorno político muy polarizado, altamente centralizado y volcado a la ejecución de medidas de asistencia social.

En el quinto capítulo estudio las ambigüedades y limitaciones de la cooperación transfronteriza. Por una parte, abordo en la frontera brasilero-argentina el modelo de gobernanza turística liderado por el Comtur e Iturem, junto a sus otras iniciativas de gestión y promoción de tipo público-privado. Por otra parte, en el caso colombo-venezolano, en medio de la desarticulación e incompatibilidad entre los modelos político-económicos de ambos países estudio algunos proyectos de cooperación transfronteriza relativamente exitosos en el sector turístico entre la Corporación Mixta de Turismo de Norte de Santander y la Corporación TachireNSE de Turismo (Cotatur) en el estado Táchira.

Al final en las conclusiones recojo las preguntas de investigación y las respuestas dadas en los distintos capítulos esta tesis ilustrados con la comparación de dos casos con elementos comunes y contrastantes.

# **CAPÍTULO 1. ESTADO DEL ARTE Y MARCO CONCEPTUAL**

En este capítulo abordo algunas investigaciones y las principales categorías de investigación de la tesis. En la primera parte reviso algunos trabajos y aplicaciones sobre las temáticas de gobernanza y cooperación transfronteriza en ámbitos europeos, nacionales, locales o fronterizos con el fin de encontrar posibles aplicaciones. En la segunda parte, describo los debates sobre las categorías entre diferentes autores y enfoques para identificar los elementos que permitan establecer una definición ajustada a los casos de estudio.

## **1.1 Revisión bibliográfica y aplicaciones**

### **1.1.1 Trabajos sobre gobernanza**

En primer lugar, consideraré algunos de los trabajos en la UE que han estudiado la gobernanza como un factor de desarrollo local y establecido aportes conceptuales que me permiten pensar y delimitar una conceptualización útil para esta investigación sobre la gobernanza como un factor de desarrollo local y su relación con otro tipo de factores como el capital social. Al respecto, a partir del V Programa Marco de Investigación de la UE, surgió uno de los trabajos más importantes encontrados en la región sobre gobernanza y desarrollo: *A Spatial Peripherality, Innovation and the Rural Economy*; este proyecto fue coordinado por los grupos de investigación de seis países de la UE (Gran Bretaña, Irlanda, Alemania, Finlandia, Grecia y España), a partir de una metodología común. El proyecto analizó los nuevos componentes que influían en la generación y localización de actividades económicas y en la generación del desarrollo (los nuevos factores de desarrollo territorial), con el fin de contribuir a comprender su función, consolidación y relevancia en la reducción de las desventajas asociadas a los territorios periféricos frente a los centros económicos europeos (Noguera & Esparcia, 2008).

---

El trabajo partió de un debate teórico y metodológico sobre las zonas periféricas en la UE. Tradicionalmente, el análisis de la desventaja espacial originada por la distancia frente a los centros de aglomeración económica fue explicado por los elevados costos de transporte, las limitadas economías de aglomeración, los altos costos en la provisión de servicios, la reducida capacidad de influencia sobre las decisiones políticas y las bajas tasas de innovación en investigación y desarrollo. En consecuencia, la ventaja de un territorio frente a otros era asociada con la accesibilidad o inaccesibilidad relativa a los centros de actividad económica, lo que determinaba la relación entre su condición periférica y el nivel de desarrollo económico. El trabajo cuestionaba esta relación, pues los hallazgos al respecto no eran concluyentes. Si bien la existencia de regiones dinámicas en las áreas centrales pareciera confirmar el argumento teórico de “la distancia importa”, también había regiones centrales que padecían importantes problemas de desarrollo, declive industrial y elevado desempleo; así como regiones periféricas prósperas, principalmente en los países escandinavos (Noguera & Esparcia, 2008).

El proyecto estableció la presencia de otros factores blandos “no espaciales” que tendrían una función relevante en la explicación del desarrollo económico regional. Estos factores podrían proporcionar una alternativa viable a las ventajas derivadas de la accesibilidad a las áreas centrales de aglomeración económica. Los factores identificados fueron: 1) las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones; 2) la innovación y redes empresariales; 3) el capital social; 4) la gobernanza, y d) la integración con redes globales a través de la actividad turística (Noguera & Esparcia, 2008). La identificación de estos factores “blandos” de desarrollo regional en zonas periféricas fue importante en el esclarecimiento de la investigación, ya que me permitió pensar de manera autónoma e interdependiente en algunos de ellos en zonas de fronteras caracterizadas por su condición periférica frente a los centros productivos nacionales. De aquí la importancia de buscar una relación entre gobernanza y capital social movilizadas a través de las diferentes iniciativas sectoriales e intersectoriales estudiadas en esta tesis. Además de la enorme relevancia del sector turístico en las dinámicas locales de gobernanza y cooperación transfronteriza a las que esta tesis se consagró.

En segundo lugar, en una escala nacional, revisé algunos estudios politológicos sobre gobernanza, que, si bien fueron en su mayoría reflexiones teóricas, validaron de manera parcial en algunos países occidentales su emergencia y consolidación, la cual fue asumida también como coordinación interinstitucional. Esta revisión sobre diferentes formas de gobernanza en el marco de sus instituciones y dinámicas de coordinación nacional me permite valorar la importancia de los marcos institucionales en su estudio, las dificultades frente a su implementación por fuera de las condiciones nacionales que permitieron su aparición, y algunas críticas que se derivaron de su ejecución.

En Alemania, a lo largo de los años setenta, los fracasos en la implementación de algunas políticas altamente centralizadas suscitaron una amplia reflexión sobre los problemas subyacentes que iban más allá de los errores cognitivos en la planificación de las agencias gubernamentales, y pasaron a reconocer el descuido que se había tenido frente a la capacidad de resistencia de los grupos destinatarios frente a los objetivos perseguidos (Mayntz, 1993). Durante las décadas de 1970 y 1980 tuvieron lugar las primeras discusiones sobre la gobernanza en el marco de una revisión de la dirección centralizada, en medio de los cambios que experimentaron los acuerdos neocorporativos y los sistemas de autorregulación social en algunos de sus sectores más medulares donde el Estado no participa directamente, como es el caso del Sistema Institucionalizado de Contratación Salarial entre Capital y Trabajo (Tarifsystem); el autogobierno del sistema sanitario público, en el que las organizaciones de médicos y de hospitales públicos negocian los honorarios, o los regímenes regulatorios que subordinan los estándares técnicos y el control de calidad de los agentes privados como la Agencia Alemana para la Estandarización Técnica DIN (Mayntz, 1993; Mayntz & Scharp, 1995).

El debate decantó en Alemania en la década de 1990 hacia las formas cooperativas y horizontales de autorregulación de la sociedad y la elaboración de políticas como alternativas al control jerárquico, en especial el autogobierno local y la llamada sociedad civil. No obstante, la reforma y modernización administrativa impactaron parcialmente su sistema político. En efecto, si bien la tendencia del gobierno local llegó a ser más autónoma frente a las autoridades federales, las relaciones intergubernamentales no cambiaron dramáticamente, y su enfoque intrainstitucional predominó sobre el interinstitucional. Esto se debió a que, en gran medida, en el sistema alemán, cada nivel de gobierno condujo su propio proceso de cambio institucional, con problemas de recorte financiero a raíz de la

---

reunificación. Finalmente, los cambios sí se presentaron en un plano intergubernamental, pero sus desviaciones no contrariaron las tendencias *path-dependent* del país (Wollmann, 2002).

Francia representó una realidad antagónica al ámbito alemán, y ha sido por mucho tiempo el símbolo de un Estado fuerte y centralizado; las reformas descentralizadoras introducidas en los años ochenta no cambiaron significativamente esta tendencia, ya que el país siguió teniendo uno de los Estados más centralizados de Europa occidental. No obstante, algunos trabajos mostraron que los mecanismos previos de control centralizados de sus relaciones intergubernamentales estuvieron acompañados de negociaciones e intercambios entre diferentes niveles de gobierno y actores públicos y privados. Por consiguiente, el Estado perdió poder de dirección y concedió más autonomía a nivel local, como lo demostró un estudio de caso sobre el Ministerio de Equipamiento, donde las autoridades locales implementaron importantes centros de innovación y reformas en el sector público, lo que dio lugar a nuevas formas de coadministración público-privada (Reigner, 2002).

En los Estados Unidos, la reforma administrativa de los años ochenta condujo a un fenómeno conocido bajo el nombre de “reinención” gubernamental, que emergió, en principio, a nivel local. Las ciudades se convirtieron en laboratorios de conceptos, afianzaron su dinámica local de gobierno y establecieron distancia de los mecanismos de control del gobierno federal. Por consiguiente, las estratégicas reformas y los métodos desarrollados a nivel local terminaron siendo adoptados por las instituciones federales, lo cual cuestionaba de hecho la vigencia de la jerarquía institucional, con un claro énfasis en las relaciones intergubernamentales multinivel (Pierre & Stoker, 2000).

La identificación de los anteriores casos es relevante para mi investigación, ya que me permite establecer la importancia que tienen dentro de la investigación las variaciones originadas por la naturaleza del sistema de organización estatal (central o federal) en el análisis de la gobernanza. Esta diferencia es central en mi estudio en el momento de comparar dinámicas de gobernanza local bajo Estados federales (Brasil y Argentina) y Estados mucho más centralizados (Colombia y Venezuela), que influirán en las condiciones y capacidades administrativas de los actores locales.

Lo que ahora me interesa es revisar algunos estudios sobre gobernanza en una escala regional europea y en ámbitos más locales en Europa. En primer lugar, en un ámbito europeo una investigación empírica comparada (REGE) realizada en 9 regiones categorizadas entre “fuertes” y “débiles”, estudio el proceso de reforma institucional bajo un enfoque *bottom up*, para analizar el papel cambiante de las regiones en los asuntos europeos y analizar cómo se interrelaciona con las transformaciones de la gobernanza europea. En primer lugar, la investigación encontraba que existe un amplio apoyo a la idea de concebir el partenariado público-privado como un instrumento útil de resolución de problemas (85%). De hecho, el buen gobierno ya no es percibido como la toma de decisiones *top down*. Todo lo contrario, la opinión más extendida es que los representantes públicos deben adoptar el papel de intermediarios, desarrollando unas relaciones estrechas y de confianza con los actores económicos y sociales. En segundo lugar, el análisis provisional de las redes proporcionó datos sobre la densidad de las relaciones al interior de la región y de la posición de los actores individuales en cada red. Se comprueba que el factor relevante no es la densidad de las redes regionales, sino la centralidad de determinados actores. Los datos demostraban que la cooperación público-privada es percibida como un proceso que permite a los representantes del sector público aumentar su presencia en la vida social y económica (Kohler-Koch, 2004).

“A pesar de haber encontrado pruebas que demuestran la propagación de la filosofía de la cooperación público-privada y de su puesta en práctica mediante múltiples instituciones consultivas, este hecho no se traduce necesariamente en un cambio en el papel de los actores públicos. La europeización contribuye expandir redes regionales, pero son los actores públicos los que llevan la iniciativa y están en el centro de todas las actividades. Incluso en Alemania, un Estado considerado siempre como un modelo de (neo)corporativismo, encontramos que tanto en Baden-Wurtemberg como en Baja Sajonia solo los ministerios y las agencias parapúblicas ocupan el centro de la red regional” (Kohler-Koch, 2004: 149).

La importancia de este tipo de trabajos para mi investigación, es muy destacada ya que me permite identificar la coexistencia de las dinámicas *bottom up* que se manifiestan a través del partenariado público-privado con las determinantes y siempre presentes directrices *top down* expresadas en las directrices de los ministerios y agencias públicas.

---

En segundo lugar, en un ámbito nacional y local, fueron planteadas ciertas críticas sobre su ejecución, así como algunas dificultades frente a su implementación por fuera de los contextos nacionales que le dieron origen. Gran Bretaña, que ha sido un país pionero tanto en los aportes teóricos como en las aplicaciones prácticas de la gobernanza local, surgieron algunos trabajos que criticaron la numerosa bibliografía que había destacado sus características y ventajas (Goss, 2001; Stoker, 2004; Sullivan & Skelcher, 2002). Las críticas señalaron que, en el marco de la implementación del *Local Government Act* del año 2000, que instituyó las alianzas estratégicas locales (LSP) como mecanismos ideales de provisión de servicios públicos y facilitación de la participación democrática, fue prestada poca atención a los impactos negativos. Entre los problemas identificados, señalaron las desequilibradas relaciones de poder y desiguales responsabilidades generadas entre los actores implicados (Sorenson & Torfing, 2004; Yu & Wang, 2007).

A pesar del consenso parcial sobre los beneficios alcanzados en la implementación de las LSP, relacionados con la sostenibilidad ambiental, la mejora de los servicios públicos, la seguridad comunitaria, el desarrollo económico y la operación de sistemas de movilidad urbana, fueron identificadas algunas desventajas en su implementación, como los “crecientes costos de coordinación” para alcanzar consensos y reducir conflictos de intereses, así como las dificultades para establecer mecanismos de rendición de cuentas que permitieran la articulación entre intereses públicos y privados, en medio de diferentes culturas organizacionales. En efecto, el compromiso público de las redes fue cuestionado dadas las dificultades asociadas al alto número de miembros de gobierno y la ausencia de organizaciones jerárquicas (Stewart, 2003; Yu & Wang, 2007).

Estas dificultades, asociadas a problemas de coordinación entre entidades con culturas organizacionales diferentes, falta de transparencia y ausencia de controles verticales, ponen de presente problemas centrales en el análisis de la gobernanza y me plantean algunas advertencias sobre su estudio: por una parte, las diferentes culturas administrativas entre públicos y privados en entidades que están sometidas a criterios de gestión privada, pero responden a intereses públicos de financiamiento y planeación; por otra parte, la importancia de las instancias participativas de la sociedad civil en los programas y proyectos de gobernanza local, y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas.

En cuanto a las dificultades en la ejecución de la gobernanza, por fuera de los contextos nacionales que las originaron, los estudios sobre las LSP en Gran Bretaña destacaban las dificultades de su implementación en contextos nacionales carentes de los estímulos obtenidos en el país, provenientes de unas instituciones legales consolidadas, un avanzado Estado de bienestar y una arraigada democracia local. En este sentido, bajo un marco analítico-clientelista Kaufman (1974), fue cuestionada la implementación de las LSP fuera del país, y puesta en duda la transparencia de las relaciones entre los diferentes actores, ya que su mantenimiento estaría determinado por una relación patrón-cliente que dependería de la satisfacción o insatisfacción de la expectativa de retorno, en una relación de naturaleza asimétrica fundada en el rango, la riqueza y la influencia (Yu & Wang, 2007).

Estos problemas plantean un entorno complejo para analizar mis casos de gobernanza local en sociedades como las latinoamericanas, atravesadas por el patrimonialismo y el clientelismo, donde las dinámicas de las entidades públicas y público-privadas suelen ser cooptadas por intereses particulares y gremiales enquistados en las entidades locales de coordinación y planeación. Este disfuncional reconocimiento genera cuestionamientos muy relevantes sobre la metodología y el estudio de la gobernanza, la cual estudia de manera prioritaria las relaciones entre actores públicos y privados y sus estrategias de gestión y coordinación. Ante esta disfuncionalidad, cobra gran relevancia la atención que esta investigación debe prestar al tema de las percepciones locales sobre la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos público-privados en las zonas estudiadas.

Otros trabajos —principalmente en España— sobre planeación intermunicipal estudiaron la creación de redes de cooperación entre ciudades a partir de instrumentos informales y de carácter voluntario concebidos al margen de regulaciones de derecho público. El objetivo de las redes era generar espacios geo-económicos más amplios que posibilitaran el aprovechamiento de economías de escala, complementariedades y efectos sinérgicos entre los municipios cooperantes para optimizar los recursos involucrados (Hildenbrand, 2007; Munarriz, 2009). En estos trabajos, la gobernanza fue concebida como el nuevo paradigma para el desarrollo sostenible del territorio, asociada a otros elementos como la cultura política participativa, la fortaleza del capital social, la aplicación de instrumentos políticos innovadores, la coordinación y la cooperación intergubernamental (Hildenbrand, 2007). Estas investigaciones esclarecieron algunas posibilidades sobre las formas de

---

operación de la gobernanza a nivel local e intermunicipal, así como la recurrente informalidad en muchas de sus manifestaciones.

Para el caso español, destaco otro importante trabajo centrado en los agentes de la industria textil gallega en España en Lalin y Ordes, donde fueron estudiadas las dinámicas socioinstitucionales de innovación conseguidas a través de sus procesos de gobernanza territorial en un sector altamente vinculado con el desarrollo social e institucional de ambas provincias (Alonso et al., 2009). La comparación de ambas dinámicas fue realizada a través de un grafo, a partir del cual se estudiaron las conexiones entre los agentes para determinar la intensidad de sus alianzas y las relaciones entre sus diferentes escalas (Alonso et al. 2009). La importancia de este estudio para mi investigación radica en la metodología utilizada para analizar los sistemas de gobernanza territorial, la cual ha sido utilizada en otros estudios sectoriales bajo el nombre de “diamantes de flujos entre agentes” (Alonso et al., 2009; Carrasco, 2009; Sánchez et al., 2009). Esta metodología fue ajustada a mi problemática de investigación a partir de un pentágono de correlaciones con el fin de estudiar comparativamente la intensidad de las relaciones y la coordinación horizontal y vertical de las redes.

A partir de los trabajos expuestos, destaco la importancia de ciertos aspectos a tener presente, como las diferencias entre sistemas de organización federales y centralistas, las diferencias entre culturas organizacionales públicas y privadas, la importancia de instancias de participación cívica y los mecanismos de rendición de cuentas, las disfuncionalidades generadas por el clientelismo, la predominante naturaleza informal de las formas locales de gobernanza y algunos aportes metodológicos de medición como los diamantes de flujos.

Corresponde, ahora, revisar el balance sobre la temática de la gobernanza en América Latina; este ha sido más limitado y restringido a debates teóricos que plantearon algunas ideas sobre la importancia de la coordinación local, la participación ciudadana y la cooperación descentralizada. Los estudios sobre gobernanza en la región no alcanzaron a tener la profusión de enfoques y tendencias que el debate suscitó en Europa, ya que la región permaneció más apegada a otras discusiones.

No obstante, algunos trabajos sobre el tema permitieron revisar el supuesto analítico sobre la exclusiva capacidad de dirección del Estado como agente central del desarrollo y pasar a estudiar la capacidad relativa de autogobierno de algunos actores sociales, como familias, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, organizaciones sociales y comunidades locales, que contribuían significativamente a la coordinación intrasocietal (Aguilar, 2009).

En el contexto latinoamericano, la cuestión de la gobernabilidad hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado, concretamente los poderes públicos y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante las políticas públicas y la provisión de servicios públicos. En su planteamiento estándar, la cuestión de la gobernabilidad se define a partir de la pregunta sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado, dado que se la considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno... Bajo el enfoque distintivo de la gobernanza se destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con las máximas capacidades institucionales, fiscales y administrativas y supiera aprovecharlas a niveles óptimos, pues se asume que el gobierno es insuficiente por sí mismo para gobernar la sociedad (Aguilar, 2009, pp. 69-73).

En América Latina, el balance realizado sobre la regionalización, la descentralización y el desarrollo regional fue muy desigual; hubo múltiples fracasos, rarísimos casos de éxito y una predominante cultura centralista (Boisier, 2004). Los casos de éxito identificados — Guadalajara, Medellín, Córdoba, Curitiba, Santa Cruz— en su momento destacaron el carácter endógeno de los procesos, pero no merecieron una investigación más explícita sobre la gobernanza local o las estrategias de coordinación, ya que esta discusión fue en ocasiones confundida con las temáticas sobre la descentralización y el desarrollo local, las cuales tuvieron mayor visibilidad en la agenda gubernamental y en las preocupaciones intelectuales de la década de los noventa (Boisier, 1988). Sin embargo, el debate teórico planteado permitió enunciar algunos elementos de análisis importantes que

... suelen pasar por alto y ensombrecer aspectos centrales como la coordinación de decisiones interdependientes, cuyo número aumenta exponencialmente en relación al

---

número de tomadores de decisiones, y requieren el establecimiento de redes horizontales de coordinación, que no son otra cosa que proyectos políticos de desarrollo (Boisier, 1998, p. 62).

Otras investigaciones plantearon, de manera muy general, al interior de la Red de Mercociudades a finales de los años noventa, la relación entre gobernanza urbana, inversiones económicas cruzadas y competencia interempresarial, articulada por dinámicas económicas territoriales, microgerencia y gobernanza urbana (Daher, 2000; Tomadoni, 2004). El énfasis de estos trabajos estuvo en el aspecto gerencial y operativo de los gobiernos locales articulados con unidades administrativas, empresariales y miembros de la sociedad civil. Estas redes fueron analizadas por fuera de las estructuras administrativas nacionales o subregionales, y estudiaron de manera muy general la relación entre las formas de codecisión, las unidades técnicas operativas, la gestión empresarial, la planificación y el desarrollo de proyectos comunes (Lucuix, 2007; Mendioca, 2007; Marx, 2007).

Esta revisión de algunos trabajos sobre gobernanza en América Latina y el Mercosur puso de presente limitaciones acerca de la preeminencia de otro tipo de temáticas, como la descentralización y el desarrollo local, así como los casi inexistentes trabajos comparados y con una base empírica consistente, a pesar de algunas conceptualizaciones sobre las redes horizontales, la coordinación local y los ámbitos gerenciales y operativos de los gobiernos locales articulados con la sociedad civil, con mínimas menciones al debate teórico europeo sobre el tema.

Ahora, cabe mencionar algunos estudios en América Latina en una escala local, los cuales abordaron la problemática de la gobernanza en medio de una mayor conciencia acerca de los niveles de autonomía y desarrollo relativo que alcanzaron sus sociedades envueltas en la implementación de una serie de iniciativas de cooperación técnica descentralizada y planeación estratégica para encauzar sus capacidades locales. Estos trabajos sobre gobernanza local en la región provinieron de ámbitos no fronterizos, por consiguiente, no hay alusión alguna a dinámicas de cooperación transfronteriza.

Entre los estudios sobre el tema, solo fueron revisados algunos de los trabajos más relacionados con la problemática tratada, sobre las condiciones y dinámicas de emergencia de la gobernanza local, y prescindí de otro tipo de estudios más específicos sobre el desarrollo de clústeres e implementación de sistemas regionales de innovación (SRI) que no eran del todo pertinentes para mi investigación. En este sentido, abordé algunos estudios locales centrados en las condiciones de emergencia, adaptación y consolidación de entidades y subsistemas de planeación sectorial, como ejemplos esclarecedores de investigación en mi análisis sobre la coordinación local y la cooperación interinstitucional.

Una investigación que llevó a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), a través del proyecto Cepal/GTZ sobre descentralización y desarrollo regional entre 1996 y 2002, en la ciudad de Bucaramanga, departamento de Santander-Colombia, estudió las relaciones entre la cooperación descentralizada, las redes locales de gobernanza y la consolidación del sector de ciencia y tecnología. Este trabajo, que se centraba en las alianzas estratégicas para la competitividad, en el marco de la puesta en marcha del sistema nacional de ciencia y tecnología, identificó en la agenda de investigación y desarrollo coordinada entre el sector público, el privado y la academia un subsistema de productividad y desarrollo tecnológico (Vargas & Prieto, 2000).

En este caso, la alianza entre la Universidad Industrial de Santander y el sector privado fue determinante para la implementación de diferentes proyectos como el parque tecnológico, el parque de ciencia y tecnología y la Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga que tuvo un gran impacto en el desarrollo urbano. Gracias a la consolidación del sector de ciencia y tecnología, a través de un espacio institucional para el diálogo permanente entre el sector público, el privado y la academia se logró un liderazgo regional y nacional de largo plazo más allá de los periodos y planes coyunturales de los gobiernos (Vargas & Prieto, 2000).

En el Estado de Mináis Gerais-Brasil una investigación sobre cooperación técnica descentralizada evaluó el proceso de adaptación y los cambios institucionales en la Secretaría de Ciencia Tecnología y Enseñanza Superior —responsable de la política del sector—, a partir de la creación en el año 2004 de la asesoría estratégica de captación de recursos y alianzas nacionales e internacionales. En este proceso, las autoridades del

---

Estado buscaron, a través de redes de gobernanza local, vincular el mayor número de actores privados, promover la coordinación local y encauzar los liderazgos privados. De este modo, la cooperación alcanzó un alto nivel de desarrollo práctico a través de la consolidación de redes universitarias, institutos de investigación y clústeres en el sector. El estudio, predominantemente cuantitativo, identificó varias dificultades para evaluar la influencia de la cooperación internacional en la estructura del gobierno y las redes locales, y reconoció la necesidad de mayores estudios de tipo cualitativo que incluyeran variables culturales, así como la implementación de metodologías para medir las redes locales (Café & Silva, 2012). Otros estudios locales en el Estado de San Pablo, Brasil, más enfocados en los SRI, han abordado el problema de la gobernanza a través de las capacidades locales y regionales de aprendizaje como generadoras de atmósferas de transformación productiva y desarrollo económico, con el apoyo de los gobiernos federales y estatales, el sistema académico universitario y las empresas promotoras de los sistemas institucionales y regionales de innovación (Cassiolato & Lastres, 1999; Campolina, 2003; Saraiva et al., 2008).

En el departamento de Antioquia-Colombia, un estudio de la Universidad de Antioquia sobre gobernanza regional analizó los procesos de adaptación de actores públicos y privados entre 1994 y 2009 frente a los cambios institucionales que trajo la descentralización a finales de los años ochenta. En este fueron abordados los arreglos institucionales alcanzados por el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación a partir de la participación del sector privado, la concurrencia de esfuerzos intergubernamentales y el trabajo en red del sector de ciencia y tecnología. Una de las alianzas público-privadas más destacada fue el Plan Estratégico de Antioquia, formulado desde el sector privado y acogido por el gobierno antioqueño como un instrumento de planeación territorial de largo plazo que buscó la convergencia de todas las fuerzas vivas del departamento bajo la metodología de planeación estratégica situacional (Zapata, 2012).

En síntesis, en primer lugar, los estudios sobre desarrollo regional en la UE me permitieron identificar la importancia de los factores blandos “no espaciales” en la explicación del desarrollo económico regional como la gobernanza, el capital social y las redes turísticas. En segundo lugar, los trabajos más politológicos en una escala nacional y local me

advirtieron acerca de la centralidad de las diferencias entre sistemas federales y centralistas, las diversas culturas organizacionales entre públicos y privados, la centralidad de las instancias participativas y los mecanismos de rendición de cuentas en la implementación de las iniciativas de gobernanza, así como las dificultades de trasladar estudios de esta naturaleza a sociedades no europeas de tipo clientelista. En tercer lugar, los estudios sobre gobernanza en América Latina a nivel local, identificaron por una parte, una estrecha relación entre alianzas público-privadas, mecanismos de cooperación técnica descentralizada, desarrollo del sector de ciencia y tecnología e instrumentos de planeación de largo plazo liderados por el sector privado como factores que terminaron reforzándose mutuamente. Por otra parte, estos últimos identificaron el importante énfasis en la adaptación institucional, sometida a cambios y ajustes difíciles de estudiar cuantitativamente que demandaban investigaciones de tipo cualitativo. En cuarto lugar, los resultados de investigación, tanto en Europa como en la región, son mínimos a nivel comparativo y no se encontraron estudios de tipo fronterizo, más allá de las investigaciones sobre cooperación transfronteriza que abordo a continuación.

### **1.1.2 Trabajos sobre cooperación transfronteriza**

Una vez revisadas las aplicaciones sobre la gobernanza local, es conveniente considerar algunos de los trabajos más relevantes que han desarrollado el tema de la cooperación transfronteriza en el caso europeo, para luego revisar los trabajos sobre el caso colombo-venezolano y el Mercosur. La historia de la cooperación transfronteriza en Europa ha estado dividida en tres grandes etapas<sup>1</sup>. La primera hizo referencia a los inicios de la cooperación transfronteriza después de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, a través de los hermanamientos de las ciudades alemanas y francesas en torno a problemáticas comunes. En cuanto a los acuerdos y convenios más o menos formales obtenidos, estos fueron producto de la cooperación que ofrecían sus respectivos sistemas legales, a través de comisiones predominantemente intergubernamentales que abordaron temas como la planificación territorial y las infraestructuras de transporte en áreas

---

<sup>1</sup> La investigación sobre las regiones transfronterizas (RTF) y la cooperación trasfronteriza (CTF) fue realizada a partir de tres grandes etapas: la identificación de sus iniciativas, la naturaleza jurídica y el tipo de agentes participantes, con base en la tipología enunciada por Perkmann (Oliveras, Dura & Perkman, 2009).

---

fronterizas, con una baja participación de las colectividades locales o regionales, y con una ausencia general de apoyo financiero y técnico a nivel supraestatal.

La segunda etapa, entre los años setenta y ochenta, estuvo caracterizada por un creciente interés y un incremento del apoyo supraestatal, a través de las primeras regulaciones jurídicas en la materia: el convenio marco europeo de cooperación transfronteriza entre autoridades y comunidades territoriales y la carta europea de autonomía local del año 1985. Estos documentos no establecieron obligaciones legales rigurosas, pero constituyeron una declaración de principios para promover y facilitar la cooperación transfronteriza (CTF) y supusieron el primer paso para establecer estructuras con personalidad jurídica.

Durante la tercera etapa, desde finales de la década de 1980, tuvo lugar una considerable expansión cuantitativa y cualitativa, fruto de la aplicación de los tratados interestatales sujetos al convenio marco y a la política regional europea. La cooperación fue favorecida por una mayor implicación de la UE mediante las iniciativas comunitarias de fondos estructurales de carácter financiero, la mayor y más importante fue Interreg, creada en 1990. A partir de esta, fueron desarrollados tres programas, cada uno con mayor dotación económica que el anterior. En este contexto, muchas eurorregiones y otras entidades similares buscaron financiamiento para sus operaciones. En los primeros años de esta etapa, Perkmann identificó bajo el nombre del “factor alemán”, una participación superior al 40 % y una alta intensidad de cooperación por parte de las autoridades de este país en las iniciativas adelantadas. Este factor fue identificado hasta 1995, momento en el que tuvo participación en un 36 % de las regiones transfronterizas (RTF) y en un 60 % de la cooperación integrada, localizada a lo largo de la frontera occidental y meridional en un ámbito predominantemente local. A nivel regional, durante los años noventa, la extensión de la cooperación se extendió paulatinamente hacia el resto de Europa, especialmente en la zona oriental como un mecanismo previo de preparación para la adhesión de nuevos miembros a la UE. Como consecuencia de esta expansión, la distribución geográfica que había girado en torno al caso alemán cambió diametralmente a partir del “factor Europa del Este”, cuando el 68 % de las RTF creadas entre 1995 y 2007 tuvieron participación total o parcial con agentes de esta área. En efecto, se trató en muchos casos de RTF y CTF incentivadas por los tratados interestatales y por las iniciativas comunitarias de

financiación, razón por la cual incorporaron una importante debilidad: al desaparecer los estímulos, cesaron las acciones de cooperación, como efectivamente sucedió en varios casos. Igualmente, en algunas RTF, la intensidad de la cooperación no dependió de manera exclusiva de su naturaleza jurídica, ya que en ocasiones una mayor formalidad implicaba mayor rigidez institucional, lo cual limitaba las actividades (Oliveras, Dura & Perkman, 2009; Perkmann, 2007).

El principal aporte de estos trabajos fue de tipo conceptual y no metodológico<sup>2</sup>. En cuanto a los hallazgos de estos trabajos, fue destacable la reflexión sobre las dinámicas de cooperación emergentes y predominantemente informales, las cuales demandaron mayores estudios cualitativos, al reconocer que la cooperación más formalizada no estaba exenta de problemas, pues podía implicar una mayor rigidez institucional (Oliveras, Dura & Perkman, 2009). Este punto es esclarecedor en el análisis de mis casos de estudio, pues, a pesar de su carácter emergente e informal al margen de la normatividad subregional, la cooperación transfronteriza alcanzada consiguió, en algunas ocasiones y bajo ciertas limitaciones, desarrollar informales mecanismos de cooperación transfronteriza.

También es importante destacar, por su relevancia, algunos enfoques de tipo funcional, centrados en las complementariedades económicas, la competencia y la competitividad, utilizados en el análisis de regiones económicas transnacionales. Un caso paradigmático en la región ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual centró su crecimiento en las zonas de libre comercio de frontera entre México y Estados Unidos, incentivadas por sus procesos descentralizadores y la implementación de estrategias más autónomas de desarrollo.

---

<sup>2</sup> Los aportes metodológicos de estos estudios, dados sus alcances, rigor cuantitativo y grado de formalización en el marco de tratados interestatales y supranacionales con progresivas líneas de financiación, y en un entorno geopolítico en el que la cooperación y la integración tienen una relevancia estratégica, plantean varias limitaciones para mi investigación, en razón de las diametrales diferencias de contexto frente al caso andino y el Mercosur durante el periodo de estudio.

---

El TLCAN ha sido concebido como una región económica transnacional, de corte funcional, constituida a partir de la acción de grupos y cámaras empresariales, asociaciones comunitarias y gobiernos locales, los cuales desarrollaron acciones para mejorar sus flujos comerciales, localización industrial, planeación del transporte y cruces fronterizos, entre otros. Independientemente de su forma, como “regiones económicas binacionales”, “corredores comerciales” o “proyectos transfronterizos de gran visión”, todas tienen un objetivo común: mejorar la posición competitiva de sus regiones en los mercados de Norteamérica y del mundo (Wong, 2005; Bailey, 2003; Pavlakovich, 2004).

La pertinencia de este tipo de trabajos de tipo funcional, centrados en las complementariedades económicas, la competencia y la competitividad, ha sido muy limitada para mi investigación, ya que en el ámbito andino de la frontera colombo-venezolana, la integración económica surgió entre sus principales centros productivos — Medellín, Valencia, Bogotá, Caracas—, alcanzando los 7.000 millones de dólares, en el año 2007, pero su dinámica local de integración transfronteriza fue muy limitada y muy diferente a los flujos tecno-productivos, el desarrollo de clústeres transfronterizos de servicios, manufacturas y agronegocios que también han caracterizado a regiones como Sonora-Arizona o Nuevo León-Baja California.

El ámbito andino de la frontera colombo-venezolana, a pesar de su fluidez comercial y humana -en el año 2006, ya que era cruzada por 30.000 trabajadores diariamente-, no logró integrarse productivamente a una red de intercambios comerciales configurada de manera predominante entre los centros productivos nacionales, y no consiguió desarrollar una red sectorial e intersectorial consolidada a la par del incremento del comercio binacional, a pesar de la existencia de sus cámaras de comercio y algunas iniciativas que buscaron mejorar la competitividad regional, tema que justamente estudio en esta tesis.

A continuación, reviso algunos trabajos que en el ámbito andino colombo-venezolano abordaron el problema de la cooperación transfronteriza. En este caso, como ya lo mencioné en el I capítulo, por sugerencia de la Copiaf, los gobernadores Blanco y Morelli contrataron a la Universidad de Los Andes del Táchira, a la Universidad Francisco de Paula Santander de Cúcuta y a la Universidad Libre de Colombia, seccional Cúcuta, para

elaborar una respuesta académica a la Decisión 501 de la CAN del año 2001<sup>3</sup>, que buscaba “aplicar mecanismos reales y factibles de cooperación entre los organismos públicos y privados, y las comunidades, para lograr el desarrollo de la frontera”. En esta dirección, surgió la Propuesta de Definición y Delimitación de la ZIF<sup>4</sup>.

La definición y delimitación de la ZIF del ámbito andino colombo-venezolano giraron en torno a los ejes urbanos del área metropolitana de Cúcuta, en Colombia, y las ciudades de San Antonio, Ureña y San Cristóbal, en Venezuela, y buscaban la interconexión urbana, vial y fluvial de una región con un área de 32.000 km<sup>2</sup> y una población aproximada de 1.300.000 habitantes. El estudio fue el producto de un trabajo de coordinación académica entre los equipos de dos universidades de frontera, que, a través de entrevistas e información aportada por las entidades de estadística, administración y planeación de ambos países, buscó homogeneizar conceptos, variables y metodologías —cualitativas y cuantitativas— para construir de manera conjunta un sistema de información geográfica (SIG) y una amplia caracterización social e institucional de la zona.

La propuesta de definición y delimitación fue concebida a partir de los siguientes criterios y niveles de análisis: 1) objetivos comunes (visión de futuro, actitud emprendedora, confianza mutua); 2) estructura económica (redes económicas, fuerza laboral, índice de necesidades básicas insatisfechas); 3) recursos compartidos (cuencas hidrográficas, interconexión telefónica, interconexión eléctrica); 4) infraestructuras (aeropuertos, ejes viales, zonas industriales, complejos feriales, universidades, centros de investigación); 5) dimensión espacial (movimiento de vehículos, sistema de ciudades, disponibilidad de servicios); 6) condiciones ambientales (recursos hídricos, calidad del aire, calidad del suelo, recursos forestales, condiciones físico-naturales); 7) capacidad institucional (sistema de administración y planificación municipal); 8) entorno jurídico institucional

---

<sup>3</sup> La propuesta consideró el mayor número de factores para definir los municipios con las mejores condiciones y los más preparados para asumir con éxito relativo el proceso de cooperación transfronteriza: Cúcuta, Villa Rosario, Puerto Santander, Herrán y Ragonvalia en Norte de Santander, y Bolívar, Ureña, García de Hevia, Rafael Urdaneta y San Cristóbal en el Táchira.

<sup>4</sup> Este estudio estrictamente binacional, Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander (Colombia)-Táchira (Venezuela), fue coordinado por Ana Marleny Bustamante de la Universidad de Los Andes del Táchira y Marina Sierra de Rodríguez de la Universidad Francisco de Paula Santander en Norte de Santander.

---

(acuerdos legales, armonización jurídica, coordinación institucional, implementación de políticas); 9) adyacencia geográfica, y 10) percepción de los actores locales (Bustamante & Rodríguez, 2007, p. 27). La amplia información recabada —con algunas limitaciones en su recolección y ciertos énfasis en variables como la espacial y la ambiental— permitió establecer una radiografía duradera de la zona, que fue de enorme utilidad para el desarrollo posterior de políticas e investigaciones.

En un plano conceptual, bajo la definición de la propuesta subyacían directrices analíticas y normativas de coordinación local y cooperación transfronteriza, imprescindibles en un proceso de integración que evocó de manera más o menos explícita la experiencia europea. En este caso, la noción de lo fronterizo no suponía la convergencia de modelos complementarios, pero sí asumía como necesarias la coordinación y la planificación compartidas. Las áreas fronterizas bajo las directrices de la propuesta fueron concebidas a la luz de la teoría de la microrregionalización (Duquette & Laflamme, 2002, citados en Bustamante & Rodríguez, 2007) y ajustadas al espíritu normativo de lo dispuesto por la CAN, como espacios de integración coordinada de dos o más economías con políticas propias, que buscaban su armonización en un entorno de mercado.

El marco analítico de esta ambiciosa propuesta de diagnóstico y delimitación recurrió a diferentes enfoques y teorías sobre integración y desarrollo regional. En esta dirección, fueron identificados dos grandes marcos analíticos sobre el tema: la teoría de las etapas y la teoría de la base exportadora (Stabler, 1970; North, 1970, citado en Bustamante & Rodríguez, 2007); ambas partían de un supuesto y un imperativo relacionado con la “sobreproducción” y el “éxito exportador” como condiciones necesarias para el incremento del comercio y la transformación sectorial de sus sociedades. Igualmente, fueron incluidas y enfatizadas algunas teorías sobre sistemas regionales de innovación (SRI) y desarrollo de clústeres (Piore & Sable, 1984; Eser, 1999; Porter, 1998, citado en Bustamante & Rodríguez, 2007). En este sentido, fue delimitado un campo analítico ajustado a las aglomeraciones geográficas, distritos industriales, empresas especializadas, mejoras en la productividad y aceleración del aprendizaje y la innovación. En cuanto a la visión sobre la integración, esta osciló entre una perspectiva funcional y otra territorial, la segunda mucho más ambiciosa en su alcance geográfico y orientada a la formalización de nuevos organismos de cooperación de naturaleza predominantemente intersectorial.

La aplicación de estas teorías presentó limitaciones y desajustes relacionados con la problemática estudiada, ya que de entrada los dos primeros marcos analíticos sobre la teoría de las etapas y la base exportadora partían de un supuesto que en la zona no tuvo lugar, pues no surgieron economías de escala, no hubo integración tecno-económica y tampoco fueron consolidadas dinámicas de industrialización productiva<sup>5</sup>. Adicionalmente, las teorías sobre los SRI y los clústeres asumieron una consolidada dinámica productiva que en la frontera no fue manifiesta, ya que no hubo una planificación socioeconómica compartida o una política industrial. Por último, la visión sobre una integración territorial era válida y prometedora bajo la expectativa de aprobación de la ZIF. No obstante, la ZIF no fue aprobada en el ámbito andino colombo-venezolano.

Los aportes analíticos y metodológicos de esta propuesta de definición y delimitación de la ZIF son limitados para mi investigación. En primer lugar, mi aproximación analítica está en el plano de la gobernanza local y no en la conceptualización aportada por las teorías sobre el desarrollo de clústeres y los SRI, ya que el problema de mi investigación gira en torno a la emergencia de dinámicas de coordinación entre actores públicos y privados. En segundo lugar, la escala geográfica y el marco institucional que subyacen a esta propuesta rebasan mi ámbito y enfoque de investigación, que es predominantemente local, centrado en las ciudades de Cúcuta, Ureña, San Antonio y San Cristóbal, y no en toda la zona delimitada por el estudio.

También reviso algunos trabajos en el ámbito brasilero-argentino sobre cooperación transfronteriza, que fueron más esporádicos y carecieron de la envergadura de la propuesta de definición y delimitación de la ZIF, ya que han sido producto de dinámicas y compromisos subregionales diferentes. Estos se desprendieron de algunos proyectos de investigación que la Cepal venía adelantando sobre cooperación transfronteriza en la región, y fueron extendidos a la triple frontera a raíz de una iniciativa de cooperación descentralizada del Sebrae brasilero, que buscó apoyo para uno de sus programas más

---

<sup>5</sup> Según datos de la misma propuesta en Cúcuta, fueron identificadas 11.995 empresas de las cuales el 54 % eran comerciales y el 17 %, industriales; mientras que en el Táchira, de 17.000 establecimientos económicos, el 85 % eran comerciales.

---

relevantes sobre integración productiva, el CDT-AL, el cual dio origen al proyecto académico sobre Fronteras Abiertas.

En los trabajos adelantados por la Cepal, ha estado presente en diferentes reflexiones y estudios de caso la relación entre integración regional y desarrollo territorial, mediada por actores públicos subnacionales (Oddone, 2013). En particular, el trabajo de Oddone y Rhi-Saussi ha sido enfático sobre el papel y el interés de los gobiernos subnacionales en la implementación de nuevos modelos de gobierno regional e iniciativas de integración fronteriza envueltas en procesos de descentralización, negociaciones con actores del sector privado y la transformación de las políticas públicas articuladas a nuevas formas de participación política y ciudadana (Rhi-Saussi & Oddone, 2009; Oddone, 2013).

No obstante, los resultados empíricos y estudios de caso no son muy esclarecedores acerca de estas genéricas afirmaciones a nivel de mi frontera de estudio y en el Mercosur en general<sup>6</sup>. En este sentido, estos trabajos sobre cooperación transfronteriza no me aportaron mayores ideas, sus aplicaciones fueron sumamente generalistas y no lograron precisar con claridad casos o proyectos específicos, más allá del proyecto Fronteras Abiertas y algunos de sus resultados de investigación en el marco de las iniciativas de cooperación descentralizada llevadas a cabo, que, en el caso de la triple frontera, identificaron un ambiente de convivencia que favoreció la construcción de una identidad compartida y promovió algunas iniciativas de desarrollo territorial que no fueron precisadas por el estudio. Por último, la gran diferencia entre estos trabajos y mi investigación radicó en que mis actores subnacionales fueron, principalmente, público-privados y, en ocasiones, privados, pero muy articulados con agentes o entidades públicas de planeación.

---

<sup>6</sup> En cuanto a la triple frontera, un estudio de Rhi-Saussi & Oddone (2010) sobre esta identificó la importancia que la convivencia pacífica había tenido en el desarrollo de mecanismos de gobernanza territorial, los cuales habían sido favorecidos por la construcción de una identidad fronteriza compartida. Ambos autores tienen otros trabajos sobre legislación municipal en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), los cuales han aportado mayores resultados empíricos al respecto.

Finalmente, las aplicaciones desprendidas de los trabajos sobre cooperación transfronteriza son limitadas para mi estudio. En primer lugar, las investigaciones sobre este tema en la UE no se ajustan a mi problemática de estudio dadas las dificultades para determinar y cuantificar iniciativas estrictamente cooperativas e identificar áreas geográficas definidas sobre la implementación de estas a lo largo del tiempo en ambas zonas de frontera. Sin embargo, es importante resaltar la atención que estas investigaciones prestaron a las dinámicas de cooperación emergentes y predominantemente informales, las cuales demandaron mayores estudios cualitativos, al reconocer que la cooperación más formalizada no estaba exenta de problemas, pues podía implicar una mayor rigidez institucional. Este punto es esclarecedor en el análisis de mis casos de estudio, pues a pesar de su carácter emergente e informal al margen de la normatividad subregional de la CAN y el Mercosur, la cooperación transfronteriza alcanzada consiguió, en algunas ocasiones y bajo ciertas limitaciones, desarrollar informales mecanismos de cooperación transfronteriza. En segundo lugar, los trabajos bajo un enfoque funcional que estudiaron las “regiones económicas binacionales” como Sonora-Arizona tienen limitaciones frente a mis casos de estudio, donde la integración económica ha acontecido a través de sus centros productivos nacionales, pero no han tenido manifestaciones fronterizas de integración productiva consolidada. Así, pues, ante la ausencia de una integración tecno-económica y de una política industrial, las teorías que sirvieron de marco analítico a la propuesta de definición y delimitación de la ZIF también experimentaron un desfase difícil de superar. En tercer lugar, los estudios adelantados en el Mercosur son muy generalistas y no me aportaron mayores resultados o ideas sobre su aplicación en casos concretos. Finalmente, a lo largo de toda esta revisión, una ausencia considerable es la de trabajos de tipo comparado consistentes que estudien dinámicas puntuales de gobernanza local y cooperación trasfronteriza.

## **1.2 Marco conceptual**

### **1.2.1 Gobernanza local y capital social**

Por medio del debate general que la sociología, las relaciones internacionales, la ciencia política, las políticas públicas y el desarrollo regional plantearon sobre la gobernanza, identifiqué algunos elementos de la llamada gobernanza local como categoría central de

---

la investigación, y definí un conjunto de elementos que facilitarían la interpretación y comparación de la información a lo largo del estudio, uno de ellos es el capital social.

La gobernanza suele ser utilizada —a partir de un informe elaborado por el Banco Mundial en 1988— para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas. El estudio de esta como alternativa al control jerárquico puede organizarse a partir de tres niveles de reflexión: un problema de coordinación estatal (Mayntz & Scharp, 1995; Peters, 1996; Pierre, 1998), una red autónoma de políticas urbanas (Kooiman, 1993; Kickert, 1996; Stoker, 1998; Skelcher, 2004) y una red de coordinación multinivel (Hooge & Marks, 2001).

En primer lugar, en un plano estatal, a comienzos de la década de los años noventa, algunos estudios predominantemente de ciencia política y de políticas públicas del Max-Planck Institut, con Mayntz y Scharp a la cabeza, tomaron distancia del debate sociológico luhmaniano sobre una sociedad sin centro (Luhmann, 2007; Willke, 1987; Ruffino, 2009; Teubner, 2000, 2010), que había sido formulado en medio de una generalizada crisis fiscal en los países desarrollados, donde el Estado aparecía débil, “semisoberano” (Katzenstein, 1987). Frente a este debate, los autores del Max-Planck plantearon que el control jerárquico y la autorregulación social no eran mutuamente excluyentes. Según Scharp, la noción de gobernanza incluía las redes como elementos que facilitaban la autonomía en la organización social; estas eran usadas para describir una variedad de fenómenos que dependían de los mecanismos jerárquicos de toma de decisiones en manos del Estado (Scharp, 1993).

Unos de los trabajos de Scharp y Maintz aclararon que no se trató tanto de una pérdida de control por parte del Estado como de un cambio de forma. La autonomía en la regulación social, después de todo, tuvo lugar en un cuadro institucional reconocido por el Estado, donde este no solo ejerció una función de legitimación, sino que a menudo apoyó la emergencia de varias formas de gobierno autónomo. El actor estatal participó en las redes de políticas públicas, disfrutó de un estatus muy especial y privilegiado, y controló instrumentos de intervención cruciales incluso en las situaciones en las que la toma de decisiones fue transferida a instituciones de gobierno autónomo en un ámbito social

(Mayntz, 1998). El Estado mantuvo el derecho a la ratificación legal y a imponer decisiones autoritarias a través de actos legislativos o ejecutivos en sistemas de gobierno autónomo en los que no se llegara a un acuerdo o no se alcanzaran las expectativas regulatorias (Scharpf, 1993). Estos trabajos señalaron las limitaciones en la capacidad de las redes para autorregularse y solucionar problemas, y dieron lugar a interpretaciones más críticas sobre su funcionamiento y el gobierno autónomo de los privados. También fue manifiesta la inconveniencia para alcanzar acuerdos por parte de agentes públicos o privados con diferentes intereses, lo que incrementaba los costos para una solución efectiva (Mayntz & Scharp, 1995; Mayntz, 2001; Prats, 2000, 2005).

Algunos autores anglosajones, como Peters y Pierre, también reconocieron el papel directivo del Estado en la gobernanza. Según Peters, la gobernanza implicaba la dirección o el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección coherente de la sociedad. De este modo, era asumida como necesaria alguna dirección central si una sociedad quería efectivamente responder a los retos a los que estaba enfrentada. Esta posición predominantemente politológica no negó todo valor a principios como los de descentralización o desconcentración, sino que señaló con insistencia que no podía obviarse totalmente la capacidad del Estado para dirigir, pues este seguía siendo el centro de un considerable poder político; por tal razón, planteaba un *continuum* entre el papel del Estado y el gobierno en la gobernanza (Pierre, 2000; Peters, 1996, 1998).

En segundo lugar, a partir de una problemática predominantemente subnacional y de políticas urbanas, otro grupo de autores principalmente politólogos y especialistas en gobierno y Políticas públicas como Rhodes, Kooiman, Kholer-Koch y Kickert, entre otros, trabajaron bajo un denominador común, con una posición más escéptica e indiferente sobre el papel del Estado. Esta visión respondía a un enfoque localista y regionalista en una coyuntura marcada por el ascenso del nuevo regionalismo a finales de 1990 y comienzos del nuevo siglo. En esta dirección, Rhodes y Kickert asumían que el gobierno había perdido su capacidad de gobernar en medio de un vacío de legitimidad, donde la gobernanza era el producto de redes autónomas (Rhodes 1996; Kickert, 1996; Kickert & Koppenjan, 1997). A su vez, Kooiman definió la gobernanza como un fenómeno de organización autónoma que era esclarecido bajo la perspectiva de la gestión y dirección compartida (Kooiman, 2004). Estos trabajos consideraban que el rol del Estado cambiaba desde la autoridad vertical a un socio estratégico (Kholer-Koch, 2004; Kholer-Koch &

---

Rittberger, 2006). Esta nueva concepción del orden en las políticas no era concebida como algo impuesto desde arriba, sino a través de la emergencia de las negociaciones, la relación entre instituciones, una mayor conciencia colectiva en proyectos regionales y la existencia de normas y valores compartidos a nivel local (Kooiman, 2004; Rhodes, 1996; Amin & Thirft, 1995; Amin, 2000). En el ámbito de las políticas urbanas, un estudio adelantado por el British Economic and Social Research Council (ESRC) identificaba entre las principales características de la gobernanza local: 1) sistemas locales flexibles con acuerdos organizacionales sobre su estructura; 2) gobiernos locales que pueden autónomamente elegir su proceso de desarrollo sostenible y establecer estrategias de coordinación cooperativa entre el gobierno, el sector privado y organizaciones ciudadanas, y 3) la gobernanza local depende de la participación ciudadana en redes vinculadas a los asuntos públicos (Sthor, 1990; Goss, 2001; Rhodes, 1997; Skelcher, 2004; Stoker, 2004; Sullivan & Skelcher, 2002).

En tercer lugar, autores como Hooge & Marks desarrollaron un nuevo concepto, la *gobernanza multinivel*, que terminó imponiéndose en muchas investigaciones en el campo de las relaciones internacionales, ya que resultó ser sumamente pertinente para analizar la dinámica de gobierno europea y permitió matizar las dos posiciones anteriores sobre el peso que aún conservaban la coordinación vertical y la autonomía de las redes en un ámbito europeo. Este concepto terminó generalizándose en el análisis de la emergente realidad europea, delineada bajo el liderazgo de la Comisión Europea, la pérdida relativa de poder de los Estados nacionales centrales y las innovadoras dinámicas regionales. El eje principal de la discusión fue planteado a través de un sistema de negociación continua de varios niveles interconectados y no anidados de gobierno territorial. La toma de decisiones, según la gobernanza multinivel, no está monopolizada por la autoridad de los gobiernos de los Estados miembros y es difundida de manera interdependiente a los diferentes niveles de toma de decisiones, bajo formas no jerárquicas que envuelven en redes dinámicas tanto a actores públicos como a privados (Marks, 1993; Hooge, 1995; Hooge & Marks, 2001; Morata, 2003).

El anterior grupo de autores —agrupados en estos tres niveles de reflexión— plantearon posiciones diferenciadas frente al papel del Estado. El primero reconoció el estratégico papel directivo que el Estado conservaba en medio de una realidad local emergente. El

segundo reivindicó una visión distanciada del poder central, ajustada a dinámicas autónomas de regulación. Y el tercero buscó un nivel de coordinación entre autoridades locales, estatales y europeas, con un énfasis en la coordinación entre el ámbito local y el europeo.

Frente a estos tres grupos, descarto las nociones de “dirección centralizada” y “gobernanza multinivel”, ya que mi problemática sobre la emergencia de la coordinación público-privada y la cooperación interinstitucional no gira sobre la planeación centralizada o las iniciativas originadas en la CAN y el Mercosur. Mi apuesta conceptual está en el terreno de la gobernanza local, planteada por el segundo grupo de autores; por consiguiente, establezco mayores afinidades con la teoría de las redes autónomas, con algunos matices relacionados con un rol más activo por parte del Estado central; por esto, recojo el concepto de la coordinación vertical en el análisis de las redes locales.

La perspectiva de la gobernanza local hasta aquí descrita es predominantemente politológica, y reivindica el ámbito subnacional y urbano. Si bien esta me permite definir algunos elementos de interpretación, establecidos por el estudio adelantado por el ESRC sobre gobernanza urbana, estos deben ampliarse a la luz de otros conceptos útiles para la tesis, que son aportados por las teorías de transición y la nueva economía sociológica en el área del desarrollo regional. Estas han centrado su atención en las dinámicas sociales y económicas, antes que en los debates teóricos sobre dirección o autorregulación.

En Europa, a finales de los años setenta, en medio del descontento por los resultados del keynesianismo espacial y el desarrollismo nacional que trajeron grandes disparidades sociales y económicas al interior de las naciones, aparecieron los primeros estudios centrados en la implementación de políticas territoriales por parte de actores regionales (Armstrong & Taylor, 2000; Keating, 1998). La primera oleada de regionalismo surgió a comienzos de los ochenta en un escenario de crecientes disparidades socioeconómicas al interior de los Estados, y cifró en la política regional la manera idónea de reducirlas y contribuir a una mayor equidad social de la nación. Los reclamos de esta primera oleada pusieron de presente los descontentos económicos regionales al interior de estructuras centralizadas, articulados con reivindicaciones políticas autonomistas. La segunda oleada, más conocida como *nuevo regionalismo*, surgió en los años noventa con un foco más económico y respondió a la evolución de la dotación económica regional y a las nuevas

---

facilidades que tenían las regiones para alcanzar la descentralización, apremiadas por sus aspiraciones de convertirse en agentes responsables de su propio desarrollo (Mendez, 2002).

En este contexto, las llamadas *teorías de transición* centraron su atención en el resurgimiento de las economías regionales, estimularon el interés por el desarrollo de abajo hacia arriba a partir de redes descentralizadas de cooperación y competencia, y por la capacidad de los territorios para promover el aprendizaje, la adaptación social y el espíritu empresarial (Pike & Sengenbeger, 2001; Pike et al., 2011; Morgan 1997). En cuanto a *la nueva economía sociológica*, esta enfatizó en las condiciones contingentes del crecimiento económico regional. Esta teoría argumentaba —inspirada en Polanyi y Veblen— que cualquier conceptualización o comprensión de lo económico era explícitamente social y no podía explicarse más allá de su contexto, características propias y formas subyacentes, en particular sus activos y capacidades económicas locales (Grabher, 1993; Granovetter & Swedberg, 1992; Granovetter, 1985; Maskell, 2002). Bajo este enfoque, las redes recibieron una atención inusitada como formas intermedias e institucionalizadas de organización social, pues, al no ser mercados ni jerarquías organizativas, constituían entornos cooperativos potencialmente beneficiosos para sus integrantes. Estas redes, basadas en relaciones de confianza entre sus actores, prescindían de la necesidad de contratos y favorecían la innovación rápida y la adaptación a los cambios que traía el desarrollo (Cooke & Morgan, 1998; Saxenian, 1994; Wolfe & Gertler, 2002; Boschma, 2005).

A partir del esbozo de estos enfoques sobre el desarrollo regional, identifiqué un conjunto de conceptos útiles para constatar y comparar las iniciativas de gobernanza local en mi investigación. El primero de ellos está referido al *liderazgo* ejercido por actores vinculados con entidades público-privadas de comercio y planeación del desarrollo que establecen marcos de referencia y garantías de funcionamiento en regiones con bajos o intermedios niveles de desarrollo socioeconómico (Copus, 2008). Este liderazgo emerge a través de dinámicas asociativas, integradas por instituciones privadas (empresas), públicas (universidades, institutos de investigación, etc.) e intermedias (asociaciones de empresarios, cámaras de comercio, etc.). La característica central de estas dinámicas asociativas es el empoderamiento y liderazgo de las instituciones intermedias (Garnise &

Rees, 1997; Cooke & Morgan, 1998). A lo largo del trabajo hago referencia al *liderazgo económico*, con el objetivo enfatizar en el tipo de actores que la investigación cubre, los cuales están inscritos en una órbita predominantemente privada pero directamente relacionados con entidades público-privadas de gestión comercial, turística o de desarrollo regional.

El segundo elemento, directamente relacionado con los liderazgos económicos visibles y concertadores, es el de un “modelo” consensuado de futuro, el cual proporciona las pautas para el involucramiento de actores públicos y privados en una *visión local* que integra diferentes intereses traducidos en estrategias y políticas consensuadas de desarrollo (Copus, 2008; Le Gales, 1998). Este modelo proporciona las pautas para el desarrollo territorial y socioeconómico —independientemente de la existencia de un documento escrito— en el momento de identificar objetivos que son aceptados y conocidos por la comunidad y sentar las bases para las actuaciones futuras de la política regional (Copus, 2008).

Finalmente, el tercer elemento que puede ser trabajado como una categoría independiente a la gobernanza local, dada su fuerza e identidad, es el *capital social*. Diferentes investigaciones mostraron un amplio interés en el rol de la cultura social como una explicación del porqué algunas regiones o países son ricos y otros permanecen pobres a pesar de tener casi los mismos niveles de capital humano. El impacto de la llamada cultura social incluye la estructura social basada en la confianza, normas, cooperación y redes. Bourdieu (1980, 1986), Coleman (1988, 1990) y Putnam (1994, 1995) introdujeron y popularizaron el concepto de *capital social* como un amplio termino que contiene normas sociales y redes que generan entendimientos compartidos, confianza y reciprocidad que apuntalan la cooperación y la acción colectiva para alcanzar beneficios mutuos y crear la base de la prosperidad económica (Dinda, 2014).

En el amplio marco de estos diferentes aportes tuvo lugar un giro epistemológico que tomo distancia de las explicaciones individualistas, esencialistas y atomistas hacia explicaciones más relacionales, contextuales y sistémicas agrupadas en las teorías de redes. En este campo de investigación, una red es considerada un conjunto de actores conectados por lazos. Los actores (en ocasiones denominados nodos) pueden ser personas, equipos, organizaciones, conceptos, etc.). Los lazos a su vez conectan pares de actores y pueden

---

ser dirigidos (dirección potencial) no dirigidos (proximidad física) dicotómicos (presente o ausente, amigos o no) y valorados (medidos en escala, la fortaleza de la amistad). Probablemente uno de los mayores campos de investigación, en los estudios de redes organizacionales es el concerniente al capital social el cual es trabajado en términos del valor de las conexiones, las cuales toman forma en el estudio topológico de un actor utilitario al interior de la red “structural holes” (Burt, 1992 citado en Borgatti & Foster, 2008).

En este campo de investigación muy cercano a la sociología organizacional y al management, el capital social es considerado como una metáfora de la ventaja. El capital social como metáfora expresa como las personas mejor conectadas lo hacen mejor. Ciertas personas o ciertos grupos están conectados con otros, confían en otros, están obligados a apoyar a otros, y dependen del intercambio de otros. En los mercados, cuando la información es ambigua, los mecanismos de redes entran en análisis –dentro de esta perspectiva- la gente usa la estructura de la red como un mejor proveedor de información. Esta última, circula más dentro de un grupo que entre ellos, más dentro de una industria que entre varias industrias, etc. (Burt, 2000). No obstante, dentro de la misma teoría de redes, otras aproximaciones menos organizacionales y más sociológicas plantearon las conexiones (*bridges*) entre las interacciones a un nivel micro con un nivel macro relacionado con fenómenos como la movilidad social, la organización de la comunidad y la estructura política (Granovetter, 1973)

A pesar de la relevancia que las teorías de redes podrían llegar a tener para mi investigación, estas no fueron del todo útiles dado su enfoque predominantemente organizacional y sus metodologías socio métricas, pero si están muy conectadas con la conceptualización más general del capital social que es rescatada por un politólogo como Putnam (1994) en relación a las características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando la acción coordinada.

Es en esta última dirección, que muchos trabajos de desarrollo regional retoman e instrumentalizan el concepto de capital social, el cual al ser engendrado por la confianza, puede sostener una inteligencia local y regional colectiva y la capacidad de aprender y adaptarse con éxito a los cambios (Cooke & Morgan, 1998). A escala micro, el capital social

es representado por la naturaleza y el grado de desarrollo de redes personales y funcionales, junto a un sistema compartido de valores y normas que favorecen la conducta cooperativa y las relaciones basadas en normas y confianza. A escala macro, por relaciones institucionales sinérgicas que promueven programaciones comunes y sistemas eficientes de gobernanza (Copus, 2008; Farr, 2004; Saxenian, 1994; Putnam, 1994).

En síntesis, el concepto sobre gobernanza local que uso en la tesis recoge las nociones sobre redes de dirección compartida y coordinación vertical frente al Estado bajo un énfasis de tipo subnacional y urbano en el que identifiqué un conjunto de características como: 1) sistemas locales flexibles con estructuras organizacionales producto de acuerdos; 2) gobiernos locales que pueden autónomamente elegir su proceso de desarrollo sostenible y establecer estrategias de coordinación cooperativa entre el gobierno, el sector privado y organizaciones ciudadanas, y 3) la gobernanza local depende de la participación ciudadana en redes vinculadas a los asuntos públicos. Esta caracterización es ampliada e instrumentalizada a partir de los elementos tomados de las teorías de desarrollo regional: liderazgo económico de entidades predominantemente mixtas, visión regional –que trabajo como *visión local* por el énfasis municipal del estudio y evitar confusiones- y el *capital social* que es trabajado en términos de confianza frente a sus contrapartes.

### **1.2.2 Frontera y cooperación transfronteriza**

Una vez establecidos algunos elementos de análisis sobre la gobernanza local útiles para la investigación, la escala geográfica de la problemática demanda una precisión frente a las concepciones de frontera y cooperación transfronteriza. A partir de algunos aportes europeos y latinoamericanos sobre estos, identifiqué algunas nociones generales con algún grado de aplicabilidad para la investigación. En Europa, el final de la Guerra Fría, la caída del muro de Berlín y la integración europea en medio del proceso globalizador de los años noventa dieron lugar a la creación de nuevos actores, zonas y entidades, lo que dio paso a una nueva etapa que trajo consigo un renovado interés por la problemática de lo fronterizo y la cooperación transfronteriza (Perkmann & Sum, 2002).

La integración del Viejo Continente y, en concreto, la creación del mercado común implicaron la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, y obligaron a dejar atrás la visión tradicional de las fronteras como límites o barreras hacia una que

---

tendía puentes entre las diferentes culturas, sociedades y economías. Un rol esencial lo tuvieron los gobiernos subnacionales europeos como unos de los principales promotores de los modelos de integración transfronterizos generados desde abajo. A su vez, los organismos supranacionales apoyaron en una segunda y decisiva etapa esta dinámica de cooperación entre territorios, y dedicaron una atención creciente al fenómeno de la cooperación transfronteriza entre autoridades locales (Anderson & Wilson, 2002).

Así, pues, las nociones de *frontera*, *región transfronteriza* y *cooperación transfronteriza* tuvieron una gran relevancia en el debate académico europeo y en la agenda político-económica regional. En cuanto a la frontera, en su ámbito de estudio, fue manifiesto que no existía una teoría única y era inútil buscar un marco explicativo ideal (Newman, 2006). Algunos trabajos, al dejar de relacionar la frontera con la noción de barrera o límite, focalizaron su atención en temas como la interacción y la transformación de un lugar que pasó a ser identificado con la reconciliación, cooperación y coexistencia (Newman, 2006). Bajo el enfoque planteado por Newman, el nivel de cierre o de apertura de la frontera determinaba los diferentes procesos alrededor del límite:

[...] en lugares donde los límites eran cerrados y rígidos se podían formar espacios sociales y económicos muy diferentes a cada lado de la muralla, a pesar de la gran proximidad física. En cambio, en donde los límites eran abiertos y permitían libertad de movimiento, había un desarrollo de regiones transfronterizas capaces de reducir el impacto del límite (Newman, 2002, p. 22).

No obstante, el cierre absoluto era poco probable en la Unión Europea (UE), ya que la apertura solía prevalecer; y, esta última constituía la situación más frecuente, pues en la práctica, los límites nunca estaban netamente definidos ni eran completamente impermeables (Zanini, 1997; Dell' Agnese, 2005). En áreas con alta densidad demográfica, en las cuales había bastante permeabilidad, las interacciones transfronterizas eran frecuentes y espontáneas, con tendencia a construir un nuevo espacio con características propias. En suma, el cierre absoluto no parecía ser una opción, y tampoco lo era la apertura total (Raffestin, 1987).

En medio de estas dos situaciones entre cierre absoluto y apertura total, difíciles de matizar de manera independiente e imposibles de fusionar, el trabajo de Raffestin destaca cuatro

momentos característicos de una zona fronteriza: *diferenciación, traducción, relación y regulación* (Raffestin, 2005, p. 37). A partir de estos cuatro momentos, abordo mi problemática sobre la emergencia de la gobernanza local y la cooperación transfronteriza en los casos de estudio.

En cuanto al aporte latinoamericano a la teorización de la frontera, o más precisamente de *las fronteras*, rescato algunos trabajos de Alejandro Grimson que alcanzan un nivel de abstracción y elaboración analítica importante y son además muy relevantes para mi investigación ya que su reflexión parte de la experiencia de campo adquirida en la frontera argentino-paraguaya de Posadas-Encarnación y la argentino-brasilera de Paso de los Libres-Uruguayana. Para este autor, la polisemia y complejidad del concepto de frontera reside en primer lugar, en la dualidad de significados que gravitan sobre una primera conceptualización de esta en términos territoriales como objeto/concepto, donde se plantea una imprescindible distinción entre *frontier* y *border*. Por una parte, el concepto de *frontier*, alude a una expansión que manifiesta toda la fuerza de una asimetría estructural entre una sociedad nacional y el “desierto” o la “barbarie”. Por otra parte, la noción de *border*, hace referencia a una abstracción formal legalmente reconocida entre estados “iguales” (Grimson, 2000).

Un aporte para superar esta primera ambigüedad semántica, está en asumir el desafío de mostrar como las fuerzas complejas que incluyen diferentes niveles del Estado y distintos grupos locales interactuaron en un proceso histórico de largo plazo y crearon diversos hitos territoriales y diferentes distinciones políticas y culturales. Este proceso es definido por el autor en términos de *fronterización* y para resaltar la historicidad de ese sistema contingente de relaciones se recurre al concepto de *estructura de la coyuntura*. Este concepto es muy útil ya que permite

“dilucidar en un momento histórico específico como se organizan los actores sociales como producto a la vez de una historia y de una posición relacional. El concepto enfatiza la contingencia del momento crítico donde se condensan diferentes tensiones a la vez que realza que las relaciones se encuentran estructuradas, en el sentido de que la acción de cada agente no deriva del azar, sino de la posición que –producto de la historia- ocupa en ese contexto. Especialmente, nos sirve para pensar los contrastes entre distintas “estructuras de coyuntura” que derivan de políticas diferentes del Estado,

---

de realidades económicas distintas y de intereses divergentes de los actores (Grimson, 2003: 20)".

La utilidad de esta conceptualización para mi investigación radica en el peso otorgado a la historicidad, a la necesaria convergencia entre el Estado y los actores locales y a la comparación de diferentes procesos -como efectivamente recojo en el siguiente capítulo y a lo largo de la tesis- ya que esta investigación procura a los largo de los capítulos una aproximación a la ineludible e imperativa convergencia entre la alta y la baja territorialidad de los estados, con un énfasis muy marcado en los procesos de fronterización gestados y narrados por los actores locales. Bajo esta lógica, procuro abordar la reflexión que subyace al siguiente capítulo sobre antecedentes donde analizo las diferencias entre dos procesos en fronteras marcadas por relevantes similitudes y un profundo contraste.

El segundo momento de polisemia identificado por Grimson, producto del cuestionamiento que diferentes estudios sociales y culturales realizaron sobre la visión del límite político como límite cultural, se condensa en torno a la acepción de la frontera como concepto/metáfora. En este sentido, se pasó del relato geopolítico del ser nacional vinculado al territorio al deconstructivismo historicista, desnaturalizando las fronteras jurídicas y esencializando las identidades sociales. Estos nuevos estudios dieron lugar a un optimismo sobre el contacto intercultural. No obstante, la investigación propuesta por el autor sobre las fronteras se ubica por fuera de esta visión optimista sobre el cruce y el dialogo, ya que también enfatiza en los espacios de conflicto, estigmatización y desigualdades crecientes.

“Así como el vínculo no implica ausencia de conflicto, la comunicación entre dos grupos puede ser el proceso a través del cual esos grupos se distinguen mutuamente. Nadie se preocupa demasiado por diferenciarse de grupos lejanos. “Los otros” que más nos importan generalmente son nuestros vecinos, los grupos limítrofes geográfica o simbólicamente (Grimson, 2003: 16)”

La importancia de esta conceptualización para mi trabajo está más allá de la reflexión culturalista, ya que esta investigación no se propone ese nivel de análisis, pero si la

identificación de algunos de los complejos procesos de diferenciación institucional entre zonas atravesadas por múltiples cruces y diálogos de diferente naturaleza.

En suma, mi noción de lo fronterizo, en un primer momento, retoma la conceptualización europea relativa a la diferenciación. Este concepto es muy relevante en mi análisis comparado centrado en dinámicas locales de gobernanza y, a su vez es ampliado con las nociones ya identificadas relativas a la *traducción, relación y regulación*. En un segundo momento, la noción latinoamericana de *estructura de la coyuntura* me es muy útil para analizar las diferentes políticas estatales que convergen en diferente grado en distintas realidades económicas e interactúan de divergentes formas con los actores locales.

Ahora bien, estos aportes sobre la noción de lo fronterizo deben ampliarse a través de dos conceptos más amplios como el de *región transfronteriza y cooperación transfronteriza*. En un sentido institucional, la noción de región transfronteriza para el caso europeo está circunscrita a un área territorial que incluye a dos –o más– zonas de frontera que están asomadas a un límite fronterizo, gobernada a nivel político y administrativo por distintos sujetos que van desde los Estados colindantes hasta las entidades supranacionales, pasando por las comunidades locales, regionales o instituciones transfronterizas, envueltas en relaciones multinivel a través de una gobernanza horizontal y vertical (Keating, 1998; Ricq, 2006; Coletti, 2009; Wolf, 2006).

A la luz de una lectura predominantemente social, la conceptualización de la región transfronteriza estuvo directamente relacionada con la cooperación transfronteriza, y por esta vía con una categoría concerniente a los procesos de *re-escalamiento social (rescaling)*.<sup>7</sup> Esta categoría estuvo enmarcada en un debate político-económico mucho más amplio que planteó entre sus ejes de reflexión la relación entre gobernanza y

---

<sup>7</sup> Bajo el enfoque de re-escalamiento, los Estados se transformaron en socios y árbitros de consorcios público-privados más que en los impulsores de políticas, pues ni las fuerzas puras del mercado ni el comando de un centro político podían garantizar la competitividad sistémica o estructural de un espacio económico. Por el contrario, podía haber lugar para una búsqueda más cooperativa a través de medios más flexibles y no jerárquicos, en ejes territoriales fijos de aglomeración urbana, bajo formas estatales de regulación, donde la escala emergía como un espacio histórico de regulación y una arena para la transformación social.

---

cooperación. Esta corriente de pensamiento cuestionó la literatura existente sobre los espacios de flujo, la disolución de la geografía, el fin de las fronteras y la supraterritorialidad que traía consigo la globalización (Jessop, 1999; Brenner, 2003; Swyngedouw's, 1997; Lipietz, 1994).

Uno de los aportes más sustanciales de la teoría sobre el *re-escalamiento social* en Europa provino del trabajo de Perkmann (2003; 2007) sobre las eurorregiones, el cual mostró un escenario regional construido por una serie de relaciones e intervenciones entre las instituciones de la UE y los gobiernos descentralizados, envueltos en redes de cooperación transfronteriza, acuerdos organizacionales y gobernanza en unidades socioterritoriales determinadas por la cooperación y no por las interdependencias funcionales o el determinismo económico. La apuesta conceptual de Perkmann estuvo en el plano de la cooperación transfronteriza, definida como una más o menos institucionalizada colaboración entre autoridades subnacionales contiguas, donde el principal protagonista era la autoridad pública en el campo de la agencia pública (Perkmann, 2003; 2007). Esta modalidad era diferente a otras formas de cooperación porque fue establecida entre autoridades pertenecientes a dos o más Estados, con contigüidad geográfica y, por tanto, con una frontera interestatal común. En este sentido, la cooperación buscó la solución de problemas originados por las disfuncionalidades derivadas de la existencia de la frontera (Perkmann, 2003; González et al., 2010).

De esta manera, a la luz del trabajo de Perkmann, inspirado en uno de sus momentos por la teoría del re-escalamiento, los conceptos de región transfronteriza y cooperación transfronteriza están fusionados y diferenciados frente a la noción de región funcional - espacio inherente a la geografía, la ecología y las dinámicas económicas, dividido por los gobiernos-. La noción adoptada por Perkmann, que es la que asumo en esta investigación, no toma el carácter regional como algo dado y seguro, sino como un proceso de construcción social desarrollado a partir de las experiencias aportadas por la cooperación transfronteriza, que es definida como "la unidad territorial delimitada compuesta por las autoridades territoriales participantes en una acción de cooperación transfronteriza" (Perkmann, 2003, p. 157). La importancia de este concepto para mi investigación reside en que asume lo regional no desde una perspectiva geográfica, funcional o transnacional.

Por el contrario, su conceptualización recae sobre los actores (autoridades territoriales) y las dinámicas de cooperación de estas.

La región transfronteriza plantea dos elementos característicos: el primero está dado por su intensidad (integrada o emergente), producto de la capacidad alcanzada por los organismos de cooperación y su nivel de autonomía respecto al Estado central y; el segundo, por su escala (local o regional). De estos elementos, resultan cuatro combinaciones (Schneider, 2006; Oliveras, Durá & Perkmann, 2010),<sup>8</sup> y de estas, destaco en mi investigación la cooperación emergente en un ámbito local, que es producto de acuerdos de cooperación entre agentes subestatales. En este sentido, la intensidad y cooperación de mis casos de estudio es evaluada a través de una cooperación transfronteriza emergente, por lo tanto, predominantemente informal y desprovista de personalidad jurídica.

En síntesis, descarto la noción fronteriza formulada en términos de su apertura o cierre y, me inclino, por una parte, hacia el planteamiento que la caracteriza a partir de cuatro momentos que no son desarrollados por el autor ya que se limita solo a enunciarlos: diferenciación, traducción, relación y regulación. Por otra parte, retomo el concepto de estructura de la coyuntura que es muy útil en el análisis comparado de complejas dinámicas fronterizas desde una perspectiva histórica.

En relación a la noción de región funcional establecida a través de sus interdependencias, ya sean geográficas, ecológicas o económicas, tomo distancia de estas aproximaciones y opto por la noción que explica la existencia de las regiones transfronterizas a partir de la

---

<sup>8</sup> a) Local integrada: organismos de cooperación autónomos previstos en acuerdos o convenios interestatales, con personalidad jurídica (derecho público o privado) en un ámbito local.

b) Regional integrada: la misma intensidad de cooperación, en un ámbito regional.

c) Local emergente: organismos establecidos a partir de un acuerdo o convenio de cooperación entre agentes subestatales, carentes de estructura formal y personalidad jurídica, en un ámbito local.

d) Regional emergente: la misma intensidad de cooperación, en un ámbito regional.

emergencia de una cooperación más o menos institucionalizada entre autoridades subnacionales contiguas.

En conclusión, a lo largo de la tesis entiendo por gobernanza local un conjunto de dinámicas de coordinación y cooperación interinstitucional caracterizadas por la flexibilidad de sus estructuras organizacionales; la capacidad de sus gobiernos locales de elegir autónomamente su proceso de desarrollo y estrategias cooperativas entre actores públicos, privados y civiles en el marco de una coordinación con políticas y directrices nacionales; y la convocatoria de la ciudadanía a través de redes vinculadas a los asuntos públicos. Esta caracterización es instrumentalizada en la investigación a partir de los siguientes elementos: *liderazgo económico*, *visión local* y *capital social*. En cuanto a la noción de región transfronteriza esta es concebida a partir de la emergencia de una cooperación informal y desprovista de marcos jurídicos entre autoridades subnacionales contiguas en fronteras caracterizadas por diferencias institucionales y de regulación nacional producto de estructuras de la coyuntura particulares y diferenciadas.

## **CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES**

La problemática sobre la desigual emergencia de un conjunto de dinámicas de gobernanza local y su consolidación en medio de una diversa coordinación con las políticas nacionales, así como sus ambiguos resultados en una escala transfronteriza, es abordada a partir de dos similares y contrastantes dinámicas fronterizas. A través de esta comparación se busca estudiar los antecedentes de las diferentes políticas de frontera y las distintas dinámicas de coordinación nacional en la frontera brasilero-argentina en el Estado de Paraná y la provincia de Misiones y en la frontera colombo-venezolana en el departamento de Norte de Santander y el Estado Táchira. En medio de las diferentes potencialidades y limitaciones de sus políticas de nacionales de ocupación e integración de la frontera a la nación y de su convergencia nacional, algunos actores y dinámicas locales se beneficiaran de una favorable coordinación nacional o por el contrario buscaran suplir en medio de muchas limitaciones la ausencia de políticas nacionales más consistentes y unas condiciones de dialogo binacional favorables.

En el presente capítulo sobre antecedentes reviso diferentes trabajos e investigaciones relacionados con las zonas de estudio, con el fin de introducir la temática y resaltar tanto las fortalezas como las debilidades previas al periodo de mi estudio. Consta de dos partes: la primera hace referencia a la frontera brasilero-argentina y la segunda a la colombo-venezolana. Estas dinámicas fronterizas son seleccionadas por la densidad demográfica de sus poblaciones fronterizas, la conurbación, la ubicación estratégica dentro de los flujos de comercio del Mercosur y la CAN, y el liderazgo relativo y desarrollo institucional de sus entidades público-privadas de coordinación y planeación local. En las zonas estudiadas identifiqué las posiciones de Brasilia y Buenos Aires sobre sus fronteras, las dinámicas de integración productiva gestadas por Brasil en la zona y las iniciativas cooperativas en un ámbito trinacional y en el Mercosur. Al igual que las visiones de Bogotá y Caracas sobre lo fronterizo, los principales momentos cooperativos locales y las iniciativas llevadas ante la CAN.

## **2.1 Dinámica brasilero-argentina en la triple frontera**

### **2.1.1 Las políticas de frontera de Brasilia y Buenos aires**

El Estado Brasileiro, a diferencia de los herederos del imperio hispánico, logró definir con mayor claridad estratégica la importancia asignada a la ocupación y al control del espacio, así como concretar sus aspiraciones territoriales y arraigar sus iniciativas -con mayor o menor eficacia- en el terreno. El imperio lusitano desde muy temprano, ostento una mayor capacidad y un más robusto control territorial frente a su competidora ibérica, lo que dio origen a un embrionario control territorial a través del establecimiento y consolidación de diferentes y más numerosos fuertes militares fronterizos, además de algunos instrumentos de tipo económico como la Compañía General de Comercio, de tipo político como el Directorado y de huestes misioneras completamente subordinadas a los intereses del imperio (Zarate, 2008).

Una vez Brasil alcanzó su independencia bajo la forma del imperio en 1822, heredó buena parte de algunas de estas ventajas relativas, a pesar de que seguía siendo un conjunto de capitanías desarticuladas, con muy pocos elementos que permitieran constituir una nación, y fue solo con la llegada de la guerra a comienzos de la década del setenta contra Paraguay que alcanzó a concebir un sentimiento nacional. En este nuevo contexto, la política de integración de los habitantes que permanecían en los márgenes externos del imperio –como fue el caso de la Amazonia- debía tener un cambio, ya que no era válida la dominación de los indios para convertirlos en aliados y en súbditos inferiores (Zarate, 2008). La expresión de estos cambios se puede ver, en el caso brasilero, cuando se intensificaron las acciones estatales en algunos puntos estratégicos de la extensa frontera amazónica y se decidió reconocer a la población indígena al asignarle una función decisiva en la construcción de la nación al convertir parte de ella en “guardias de frontera” (Lima, 1992 citado en Zarate, 2015)

En el caso de la Amazonia, las ventajas que determinaron una mayor incidencia y participación territorial por parte de Brasil frente a sus competidoras andinas, provenían de

“La continuidad de una relativa unidad política, que a su vez expresaba la persistencia y el reforzamiento de una tradición estatista muy consciente acerca de la importancia de las fronteras. El estado fue el vehículo de inclusión en la política de diferentes sectores de la población en el Brasil del siglo XIX, contando la amazónica, lo que se hizo a través de la constitución de una suerte de derecho de “estadania” que, de acuerdo con Murillo de Carvalho, fue mucho más efectivo que la afirmación del comúnmente llamado derecho de ciudadanía” (Zarate, 2008: 118).

La visión brasilera de frontera se remonta al reinado de Pedro II con la Ley 601 del 18 de septiembre de 1850, donde fue concebida como una zona con un régimen jurídico particular. La ley reservó a lo largo del límite del territorio nacional 66 km de un perímetro de seguridad y garantizó el acompañamiento del proceso de ocupación a través de un órgano específico del gobierno imperial: la Dirección General de Tierras Públicas.

En la década de 1930, bajo el gobierno de Getulio Vargas, y bajo la dirección del Consejo de Seguridad Nacional, se amplió la extensión de esta zona de frontera de los 100 km hasta los 150 km actuales. En 1955, con la promulgación de la Ley 2597,<sup>9</sup> fueron definidos los perímetros indispensables de defensa nacional, de la zona de frontera. La ley estableció que un 60 % del presupuesto federal anual debía ser implementado en obras públicas, previa solicitud de las prefecturas a la Comisión Especial de la Faja de Frontera para financiar el 50 % del costo de las obras realizadas, con pequeñas intervenciones locales. El propósito político era más ambicioso, propiciar condiciones mínimas de sobrevivencia a las poblaciones fronterizas, impedir el éxodo rural para los grandes centros, difundir el sentimiento nacional agitado por la ausencia del poder público en los puntos más remotos del territorio nacional y reducir las desventajas en relación con otras poblaciones fronterizas (Faixa de Fronteira, Ministerio da Integração Nacional, 2009).

Posteriormente, a través de la Ley 6634 del 2 de mayo de 1979, bajo la dictadura militar, se definió el marco jurídico vigente y por primera vez de manera explícita se hace

---

<sup>9</sup> Bajo la legislación actual, esta ley fue transformada en el Programa de Auxilio Financiero a los Municipios de la Faja de Frontera.

---

referencia a la noción de faja de frontera, que estableció la necesidad de identificar las actividades estratégicas de interés que merecieran la supervisión del Estado. En su contenido, ratificó la extensión de 150 km correspondientes a la faja de frontera, que fueron considerados como indispensables para la seguridad nacional. Bajo la democracia, a la luz de la interpretación de la Constitución de 1988, y bajo la dirección de un nuevo órgano en cabeza de la Secretaría General del Consejo de Defensa Nacional y adscrito a la Presidencia de la República, se estableció que en la medida en que la faja era merecedora de políticas específicas, la Ley estaba en armonía con el artículo 20 de la Constitución y no debía ser interpretada como un obstáculo a las propuestas de desarrollo (Faixa de Fronteira, Ministerio da Integraçao Nacional, 2009).

La faja de frontera se considera indispensable para salvaguardar la seguridad nacional, por esta razón el elemento militar sigue siendo predominante. Su administración y gestión dependen en última instancia del ejecutivo a través del Ministerio de la Integración Nacional, en consonancia con una Política de Defensa regida por Conselho de Segurança Nacional y diseñada para responder a las amenazas externas, entre las que se encuentra la derivada del conflicto armado colombiano (Monteiro, 2009 citado en Zarate, 2015).

En la década de 1990, Brasil asumió la faja de frontera como un espacio de integración económica y política entre las naciones suramericanas. Las políticas de frontera de Brasil se ajustaron con los cambios en las relaciones internacionales y afianzaron con la creación del Mercosur. En este nuevo contexto, la faja de frontera dejó de ser interpretada de manera exclusiva por la concepción originaria de un perímetro de “seguridad, control y protección” para ser abordada también como una espacio favorable a la integración con los países limítrofes, que, sin desatender temas estratégicos y de seguridad militar como el tráfico de armas y estupefacientes, incluyera otras dinámicas como el incremento de la densidad demográfica, la mejora de la red urbana y la ampliación de los servicios sociales (Cardin, 2012).

En el año 2000, la Secretaría de Programas Regionales del Ministerio de la Integración Nacional creó el Programa de Desarrollo de la Faja de Frontera (PDFF), por medio de inversiones y acciones comprometidas con: 1) el apoyo a la implementación de infraestructura complementaria y productiva, 2) la formación de agentes para el desarrollo

integrado y sostenible de la zona de frontera, 3) la estructuración y dinamización de acuerdos productivos locales y 4) la organización social y el asociativismo (Bases para una Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, 2010).

El Programa buscó consolidar la infraestructura social, incrementar el dinamismo económico y afianzar la organización institucional, y responder al objetivo de la “integración nacional” de un país caracterizado por marcadas diferencias regionales. El PDFF a través de la alianza entre el gobierno federal con los estados y municipios, convirtió a la faja de frontera —con resultados parciales y diferenciados— en una de las áreas de desarrollo prioritarias del país. La diversidad regional y la desigualdad social eran más agudas en la frontera y descubrían una realidad social heterogénea y precaria, correspondiente al 27 % del territorio nacional (11 Estados y 588 municipios), en la cual se aglomeraban aproximadamente 10 millones de habitantes, en ambientes socioeconómicos poco desarrollados, con dificultades para acceder a bienes y servicios, y con una alta inobservancia de la ciudadanía derivada de problemas particulares de la frontera (Grabois & Costa, 2005; Machado et al., 2005).

No obstante, la visión brasilera sobre la faja de frontera no se ha caracterizado por su unanimidad y recientemente ha estado atravesada por debates al interior del Congreso Nacional que han puesto de presente una profunda fisura nacional sobre esta a raíz de una Propuesta de Enmienda Constitucional presentada en noviembre de 2012 que buscaba una reducción de su margen de los 150 km actuales a 50 km. Esta medida con un amplio eco nacional toca fibras muy sensibles del Consejo de Defensa Nacional y de la Política de Defensa Nacional envueltas en una arraigada posición del Estado brasilero que tienen reminiscencias imperiales relativas a la consolidación de su base territorial y a una acentuada vigilancia de áreas estratégicas. En este punto, emerge una novedosa postura muy articulada a los interés público-privados de actores locales y transfronterizos —que esta tesis estudia— que son interlocutores de una dinámica social y económica muy diferenciada de las fronteras del centro-norte del país. En palabras de uno de los senadores que presentaron la Propuesta:

“Entendemos, en este sentido, que las fronteras del centro-sur del territorio brasilero — por estar directamente afectadas por el proceso de integración, notablemente más intenso en esas regiones, y sobre todo en virtud de su alta densidad poblacional— deben

---

tener un tratamiento diferenciado en relación a las fronteras del centro-norte, cuyas especificidades locales todavía justifican el mantenimiento de la extensión actual (bajo poblamiento en las fronteras, relativa ausencia del Estado, presencia de recursos naturales supuestamente codiciados por extranjeros, entre otras (Sprandel, 2013: 43)”

Así pues, la frontera en Brasil fue configurada de manera temprana como una zona de ocupación y seguridad bajo las aspiraciones decimonónicas del Imperio y en los años setenta del siglo XX se configuró como una faja de frontera y logró diferentes objetivos: amplió su alcance en la década de 1930 bajo la implementación de un modelo desarrollista; militarizó su visión bajo la dictadura de 1960 y 1970, cuando delimitó el marco jurídico actual, y, finalmente, abrió su posición con la democratización e ingreso al Mercosur, sin dejar atrás sus imperativos desarrollistas y de seguridad arraigados en su ADN nacional que no dejan de estar sometidos a interpelaciones de representantes e intereses de otras dinámicas fronterizas que hasta el momento terminan suprimidas por el peso del aparato de seguridad y defensa del Estado brasileiro.

En relación a este último punto, algunos trabajos han investigado la mediación entre la concepción de las amenazas y las políticas de control operadas por agentes estatales específicos, con diferentes finalidades y características, principalmente las Fuerzas Armadas, ya que estas asumen un papel fundamental en los asuntos de seguridad y defensa, tanto en la concepción de las políticas como en su aplicación. El análisis del documento de la Política de Defensa Nacional, aprobada en 1996 y revisada en 2005, presenta un diagnóstico del cuadro político internacional y define orientaciones y directrices para la inserción del gobierno de Brasil. En el 2005, la identificación de las condiciones geopolíticas y amenazas globales es más explícita. Con relación a la cuestión ambiental, se afirma que los países que detentan una gran biodiversidad, enormes reservas de recursos naturales e inmensas áreas para ser incorporadas al sistema productivo pueden convertirse en objeto de intereses internacionales. El documento trata de las posibles disputas por áreas marítimas, por el dominio aeroespacial y por las fuentes de agua dulce y energía, cada vez más escasas, además de los litigios internacionales acerca de las fronteras (Monteiro, 2009).

En esta dirección, son perceptibles algunos cambios y redefiniciones en las políticas de control territorial del Estado brasileiro y de su función defensiva de las fronteras frente a las amenazas contemporáneas. En primer lugar, el refuerzo de la infraestructura física y de información, verificada por las nuevas bases militares y el aumento de efectivos militares en las fronteras de la Amazonia, además de la entrada en funcionamiento en el 2002 del Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM). En segundo lugar, el fortalecimiento normativo relacionado con la implementación de diversas leyes y decretos, como la ley del 2004 que confiere un papel de policía y otras atribuciones subsidiarias a las Fuerzas Armadas en las fronteras, los decretos del 2002 que regularizan la presencia de los militares en Tierras Indígenas y Unidades de Conservación, y la Ley do Abate del 2004 que permite que aviones sospechosos de transportar cargas ilegales puedan ser derribados. En tercer lugar, los programas de acción territorial, como el de la ampliación del área de acción del Programa Calha Norte del 2004 y las operaciones COBRA, desarrolladas por la Policía Federal y las Fuerzas Armadas brasileiras en cooperación con sus contrapartes colombianas (Monteiro, 2009).

En cuanto al Plan Estratégico de Fronteras, lanzado a través del Decreto 7.946 de 2011, estableció las bases para una nueva orientación del Estado brasileiro en relación a sus fronteras. El objetivo del Plan es el fortalecimiento y prevención, control, fiscalización y represión de los delitos trasfronterizos y de los delitos practicados en la faja de frontera brasileira. Además, el Ministerio de Justicia en consonancia con los objetivos del Plan elaboró una Estrategia Nacional de Seguridad Pública en las Fronteras (Enafrom), apoyadas con recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública. Bajo este marco institucional, se tienen presupuestados más de 150 millones de reales de inversión en los municipios de la faja de frontera, básicamente para acciones de refuerzo policial tales como a) Estructuración de Unidades Especializadas de Frontera; b) Estructuración de Unidades de Policía de Carreteras Estaduales; c) Estructuración de Unidades de Policía para actuación en vías fluviales y lacustres; d) Fortalecimiento de la Inteligencia de Seguridad Pública; e) Innovaciones tecnológicas de monitoreo y control fronterizo; y f) Reparación de centros y puestos integrados de seguridad pública y fiscalización (Monteiro, 2014).

No obstante, esta enfática posición hacia la seguridad fronteriza de un poderoso estado como Brasil, algunos investigadores como Villa (2008) señalan que las posibles motivaciones para una dinámica competitiva, como litigios fronterizos, está en declive en

---

la región. Por una parte, la baja capacidad de inversión dado el alto costo de compra de armamentos inhibe un rápido crecimiento del arsenal de armas, además de que los procesos de compra son concretados a lo largo de varios años, e involucran no solo largos plazos de entrega, sino también capacitaciones para el uso efectivo de determinados equipos. Por otra parte, el aumento de gastos militares no siempre corresponde a un aumento de compra de armamentos, y este refleja más bien algunas ondulaciones del poder militar regional que una tendencia propiamente consolidada. Además, es destacable el impacto positivo de las medidas formales e informales de confianza mutua aplicadas por los países de la región, principalmente en el ámbito del Cono Sur (Villa, 2008 citado en Monteiro, 2014).

En cuanto a Argentina, en la segunda mitad del siglo XIX, al tomar forma la inserción del país en el mercado internacional como productor de bienes primarios, la extensión territorial de la ganadería a través de la estancia como su unidad productiva dominante y la consolidación de las fronteras internas fueron las preocupaciones centrales de los gobiernos y el objeto de diversas políticas. A partir de diferentes avances ofensivos en la llamada “campaña al desierto”, el ejército completó la ocupación de la Patagonia y la incorporación del espacio indígena a la soberanía del Estado nacional. Este avance sobre los territorios fronterizos fue legitimado ideológicamente por la necesidad imperativa de superar la “barbarie” y asegurar la “civilización” y el “progreso”. Bajo este modelo de expansión, sometimiento y exterminio, la cordillera de los Andes fue vista como “la llaga de la República”, en la cual se perdían vacunos y ganancias en una población indígena en convivencia socioeconómica con pobladores chilenos, como sucedía en el territorio de Neuquén, uno de los últimos reductos indígenas defensivos del país (Bandieri, 2012).

En el caso de la frontera norte en Argentina, esta no estuvo delimitada hasta finalizada la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870). El territorio de la actual provincia de Misiones fue parte del territorio paraguayo hasta 1865, y solo 20 años después alcanzó la categoría de territorio nacional. En el año de 1884, bajo esta nueva categoría, el gobierno creó divisiones administrativas carentes de autonomía y bajo una legislación unificada que obviaba las singularidades regionales, y a diferencia de las tradicionales provincias, dependían enteramente del poder central, quien designaba funcionarios, recaudaba rentas y fijaba impuestos (Bandieri, 2012).

En 1944 surgió la figura de *zona de seguridad*, un territorio cercano a la línea de demarcación que quedaba sometido a revisiones periódicas para mejorar su identificación. La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad definió sus límites interiores correspondientes a 50 km, incluyendo la ciudad de Posadas, capital de Misiones, que para entonces solamente tenía la categoría de territorio nacional. Misiones adquirió el estatus de provincia nacional solo en 1953, después de largos debates políticos sobre el papel de algunas gestas coloniales y caudillos de la Guerra de Independencia en la construcción de la nación, que obviaron el tema geopolítico de la Guerra de la Triple Alianza (Sassone, 2001). En medio de este proceso, la construcción de la nacionalidad era aún incierta y estaba en pleno avance la cimentación de la “argentinidad”, a raíz de la gran cantidad de extranjeros en el país —pasaron de ser 1,7 millones a finales del siglo XIX a ser 7,9 millones a comienzos del siglo XX—, representados por un 46 % de italianos y 32 % de españoles (Cozzani, 2000).

Además, la Ley 18.575 de 1970 estableció la creación de condiciones adecuadas para la radicación de pobladores en zonas de baja densidad demográfica e interés geopolítico, a través de la mejora de la infraestructura, regímenes especiales crediticios e impositivos, apoyos económicos para la explotación de recursos naturales, asistencia técnica y el aseguramiento de la integración de la frontera al resto de la nación. Dentro de la denominada *zona de seguridad*, la ley en mención estableció *áreas de frontera*, que, debido a su situación y características especiales, requerían la promoción prioritaria de su desarrollo. La administración, modificación y cesación del régimen que las regulaba estaban a cargo del poder ejecutivo, quien formulaba las políticas y estrategias referentes a partir de los planes de desarrollo y seguridad, por medio de un comisionado de área de frontera que debía ser argentino, residir en la frontera y dependía directamente del gobernador, este, a su vez, dependía del poder ejecutivo (Sejas, 2003).

Durante la década de 1970, de predominio militar, hubo una gran expansión de las áreas naturales protegidas de jurisdicción provincial y consolidada la idea de su conservación expulsando a los pueblos originarios para colonizar estos bastiones naturales con población argentina. Los gobiernos militares delimitaron nueve áreas y trabajaron sobre ellas durante la dictadura, lo que dio lugar a la creación del poblado Comandante Andresito, en 1970, una de las comunidades limítrofes levantada en Misiones, que colindó con el

parque natural Iguazú y otras reservas naturales<sup>10</sup>. El objetivo central de estas intervenciones era el de “argentinar” las áreas limítrofes del país (Dachary & Arnaiz, 2012). Posteriormente, la Ley 19.524 de 1972 estableció las bases para el funcionamiento de las escuelas de frontera que buscaron afianzar la nacionalidad a través de la asimilación de las formas de vida y la afirmación del sentimiento de pertenencia nacional.

En 1972, el gobierno militar diferenció los países vecinos, entre “aliados” o “enemigos”. En el primer grupo fueron agrupados Paraguay, Uruguay, Bolivia y Perú; en el segundo grupo fue incluido Brasil, considerado como un enemigo con ambiciones expansionistas; esta desconfianza hacia el país vecino y la acción de sus ciudadanos en la zona prevalecieron durante todo el periodo militar, cuando primaron las planificaciones de seguridad interior y defensa nacional. Las zonas de seguridad respondieron a la concepción castrense de zonas con un alto potencial de conflicto, donde el Estado debía resguardar su soberanía nacional y la seguridad física de la población. “Bajo esta perspectiva, en la provincia de Misiones no se asfaltaban caminos o abrían nuevos, para evitar abrir las puertas a un enemigo potencial” (Dachary & Arnaiz, 2012, p. 208).

Hasta 1983, año en el que terminó el último gobierno dictatorial en Argentina, las fronteras fueron consideradas barreras políticas y militares que debían ser integradas hacia dentro del territorio nacional; con la llegada de la democracia, esta visión experimentó importantes cambios. Además, a lo largo de la década, tuvieron lugar los principales acercamientos con Brasil que permitirían la creación del Mercosur: la Declaración de Foz de Iguazú en 1985, el Acta para la Integración Argentino-Brasilera de 1986 y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Con el Tratado de Asunción de 1991, que dio origen al Mercosur, inició una nueva etapa de integración hacia afuera, soportada sobre programas binacionales y transnacionales orientados a la cooperación económica, política e incluso militar.

---

<sup>10</sup> En la década de 1930, el país austral buscó una estrecha vinculación entre la Dirección de Parques Nacionales y el Ministerio de Guerra (Fortunato, 2010).

En síntesis, las visiones de Brasilia y Buenos Aires sobre la frontera respondieron a imperativos de ocupación, integración a la nación y defensa por parte de entidades federales consolidadas durante el periodo militar. Si bien ambos países ampliaron sus visiones sobre la frontera, involucrando la integración económica y política con la llegada de la democracia y el Mercosur, sus diferencias fueron notables entre sí y frente a otro tipo de competidores en la región. En primer lugar, Brasil se benefició de la continuidad entre un arraigado proyecto imperial y un Estado desarrollista en plena expansión territorial, frente a un Estado-nación argentino tardío en su frontera norte con Paraguay y en la Norpatagonia con Chile. En segundo lugar, las desiguales capacidades federales y locales, traducidas en diferentes estrategias de ocupación, control y planeación de sus fronteras, fueron notorias. Finalmente, Argentina no dispuso de recursos ni capacidades institucionales similares frente a la magnitud del patrón de desarrollo y presencia institucional del país vecino. Estas diferencias, bajo la apuesta del Mercosur por la apertura y el libre comercio, quedaron nuevamente en evidencia,<sup>11</sup> y más recientemente ambas economías han implementado medidas proteccionistas.

### **2.1.2 La integración productiva local brasilera**

Una vez identificadas las visiones sobre la frontera de Brasil y Argentina, conviene abordar las iniciativas brasileras que tomaron forma en la faja antes del periodo de estudio de esta tesis y algunas posteriores al año 2006 que fueron identificadas por la importancia que tienen en el acondicionamiento institucional de la zona y en la configuración de su patrón productivo local. En Brasil, el desarrollo económico de la frontera es producto de la más o menos exitosa convergencia entre una planeación centralizada y un formalizado patrón de ocupación e integración territorial, que buscó consolidarse con la internacionalización de la economía y el ingreso al Mercosur. En este marco, y con los antecedentes ya mencionados, el país apostó por una integración productiva local con sus vecinos, a partir de sus puntos de mayor densidad poblacional a lo largo de la faja fronteriza. Brasilia estableció una estrategia de penetración y articulación de la frontera de tipo subregional y

---

<sup>11</sup> El comercio se marchitó en medio de la devaluación del real en 1999 y un superávit estructural del comercio de manufacturas brasileras y las retaliaciones arancelarias de una economía argentina cada vez más cerrada desde la crisis del año 2001.

---

consolidó importantes entidades y programas que buscaron coordinar vertical y horizontalmente su desarrollo a través de la implementación de una serie de estrategias de diversa índole, con el fin de afianzar la articulación entre actores federales y locales.

En el año 2005, el PDFF definió una estrategia de planeación y desarrollo de la faja de frontera a partir de tres grandes arcos (norte, centro y sur) y 17 subregiones, con el interés de optimizar las particularidades de su organización social y las características productivas locales. El área denominada *arco del sur* incluyó a los Estados de Paraná, Santa Catarina y Río Grande del Sur, y ha sido el espacio con la mayor influencia del legado socioeconómico y cultural europeo, y uno de los lugares más afectados por la dinámica transfronteriza del Mercosur debido a que ostenta un alto grado de urbanización en la mayoría de sus municipios (Machado, et al., 2005). La subregión, que incluyó a Foz de Iguazú, y es el lugar de estudio de uno de los casos de la tesis, fue caracterizada económicamente por sus actividades de extracción vegetal, forestal y de silvicultura; cadenas productivas madereras y fabricación de muebles; especialización productiva de agroindustria, y producción de maquinaria agrícola. El principal proyecto en la subregión que involucró una escala transfronteriza fue el de la producción y comercialización de yerba mate, que ha sido un producto tradicionalmente vinculado a la base productiva de la triple frontera, y ha ampliado su penetración en los mercados de Argentina y Paraguay. Entretanto, una de las principales bases de desarrollo regional ha residido en el aprovechamiento del potencial logístico (almacenamiento, distribución e intermediación comercial) con los países vecinos (Faixa de Fronteira, SPR, 2009).

En el año 2009, el Grupo de Trabajo Interfederativo (GTI) —creado por el Comité de Articulación Federativa (CAF) de la Secretaría de Relaciones Internacionales (SRI) de la Presidencia—, compuesto por representantes designados por el Ministerio de Integración Nacional, promovió la convergencia de acciones multisectoriales en territorios de frontera. Su objetivo central fue elaborar un conjunto de propuestas sobre el perfeccionamiento de la gestión de políticas sobre desarrollo fronterizo, con la participación de representantes de la Asociación Brasileña de Municipios, la Confederación Nacional de Municipios, el Frente Nacional de Prefecturas, el Consejo de Desarrollo de los Municipios Fronterizos del Lago Itaipú y el Consejo de Desarrollo e Integración del Sur. En este contexto institucional, el GTI estableció un propicio espacio de articulación, monitoreo y apoyo a las propuestas

e iniciativas de desarrollo integrado y multisectorial y a las acciones de cooperación transfronteriza con los países vecinos, en particular en el ámbito del Mercosur (Bases para una Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, 2010).

La principal propuesta del GTI consistió en la implementación de un nuevo modelo de gestión que institucionalizó el apoyo y la construcción de un diálogo intersectorial y federativo permanente, con el objetivo de mejorar la elaboración de las políticas públicas, ampliar la sinergia de acciones en la frontera y asegurar una mayor efectividad de los proyectos implementados (Bases para una Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, 2010). Entre las iniciativas más destacadas de esta propuesta federal sobre desarrollo fronterizo, estaban los *núcleos regionales* del año 2011, integrados por instituciones locales y regionales orientadas hacia el desarrollo y la integración productiva de la frontera. La formación de estos núcleos estatales relativamente descentralizados y autónomos dio origen, como uno de los más activos, al *núcleo regional para el desarrollo y la integración de la zona de frontera del Estado de Paraná*.

El decreto que dio inicio al núcleo anteriormente mencionado fue firmado en Foz de Iguazú por el gobernador, el ministro de Integración Nacional y el secretario de Turismo de la ciudad, y fue el resultado de la alianza entre el gobierno federal, el Estado de Paraná y los municipios fronterizos de la región. Entre sus objetivos centrales figuraron la articulación y el fortalecimiento de sus circuitos productivos e intercambio transnacional, junto a la defensa de proyectos de infraestructura dirigidos a mejorar la eficiencia de las cadenas productivas y los flujos de intercambio (Pereira da Silva, 2012). Esta iniciativa pública regional, gestada en medio de alianzas empresariales y comerciales, y concebidas bajo el enfoque de integración nacional de la frontera, logró la implementación de proyectos en los 139 municipios de la subregión, la cual posee el mayor contingente poblacional de la zona fronteriza en el país.

En medio de una visión de la frontera concebida desde la integración nacional y el posicionamiento del Estado, a través de la coordinación de entidades federales y locales orientadas a consolidar el desarrollo sectorial e intersectorial, la integración productiva local en la subregión del sur fue concebida bajo una pauta de coordinación y desarrollo impuesta por Brasilia en sus espacios de mayor nivel de urbanización y densidad poblacional. Estas dinámicas de integración productiva, al estar enmarcadas en andamiajes institucionales

---

federales y locales bajo su control, no encontraron una interlocución expresa más allá de sus límites, con la excepción de algunos proyectos agroindustriales. Bajo esta visión de la integración, Brasil estableció un patrón de relacionamiento muy desigual, al imponer sus capacidades institucionales y recursos sobre sus vecinos. Esta asimetría institucional dificultó gestar dinámicas de cooperación consolidadas.

### **2.1.3 Mercosur, la triple frontera y la iniciativa brasilera en la zona**

Bajo esta visión de la integración, Brasil estableció un patrón de relacionamiento muy desigual, al imponer sus capacidades institucionales y recursos sobre sus vecinos. Esta asimetría institucional dificultó gestar dinámicas de cooperación consolidadas.

Después de haber revisado el andamiaje institucional sobre el cual Brasil soportó sus estrategias de integración productiva local, es necesario abordar las iniciativas de regulación de la zona de frontera en el marco subregional, para luego identificar sus dinámicas regulativas en la triple frontera. En Mercosur, la institucionalidad específica sobre el tema fronterizo tomó forma a partir del año 2002 con la conformación del Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), que fue creado con el objetivo de dar fluidez al relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados parte. El grupo buscó la elaboración de un Estatuto de las Fronteras del Mercosur que nunca prosperó a pesar de los reiterados reclamos de sus poblaciones. Los gobiernos nacionales abordaron la cooperación transfronteriza en pocas reuniones y bajo una lógica estrictamente *top-down*, sin la representación de poblaciones fronterizas y en total ausencia de unidades subnacionales (Rhi-Sausi & Conato, 2009).

En cuanto al Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), creado en el año 2004, a partir de los Estados designados por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos, este debía propiciar la realización de una visión compartida sobre el desarrollo territorial en el marco de la integración. Tras una puesta en marcha bastante compleja, el FCCR tuvo lugar en Buenos Aires los días 27 y 28 de junio de 2008, con el objetivo de definir una serie de propuestas que ayudaran a articular políticas con otras

instancias del Mercosur, las cuales tuvieron varios problemas operativos, ya que la coordinación nacional por diferentes secciones dependientes del poder ejecutivo generó un desequilibrio institucional difícil de corregir (Rhi-Sausi & Oddone, 2010).

En 2008 surgió el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF), conformado por funcionarios nacionales que plantearon un debate sobre la institucionalidad atinente a las fronteras del Mercosur. De aquí se desprendieron algunas iniciativas de cooperación técnica descentralizada, una de ellas fue el Proyecto Fronteras Abiertas del año 2009 que tuvo alguna incidencia en una de las dinámicas de gobernanza y coordinación interinstitucional lideradas por Brasil en la triple frontera.

Ahora cabe señalar que en el ámbito triple fronterizo —Brasil, Argentina y Paraguay— hubo algunas iniciativas de integración trinacional y subregional, con intenciones y resultados ambiguos. A raíz del anuncio a comienzos del año 2007 del presidente de la Cámara Municipal de Foz y del delegado de la Policía Federal de la ciudad sobre la construcción de un muro en el lado brasilero en el Puente de La Amistad para contener el contrabando y el tráfico de drogas en la frontera, sumado a un conjunto de medidas de fiscalización federal, los líderes políticos de los municipios de Foz de Iguazú, Santa Terezinha de Iguazú (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina), Hernandarias, Presidente Franco, Ciudad del Este y Mingua Guazú (Paraguay), reaccionaron de manera inmediata frente a los riesgos de un inminente colapso del comercio. Ante este escenario, los líderes de la región decidieron conformar un foro de discusión y coordinación, que oficializó su nacimiento en abril del 2007 con el nombre de Parlamento Trinacional Intermunicipal. Los temas abordados en esta iniciativa fueron los derechos humanos, las políticas de frontera e integración, la autonomía municipal, el Parlamento del Mercosur y la elección de una nueva mesa ejecutiva del Comité Latinoamericano de Parlamentos Municipales. A pesar de la gran expectativa y el interés manifestado por los diferentes líderes políticos —mas no por actores del sector privado ni por representantes del gobierno federal—, la experiencia tuvo una vida muy corta. “El Parlamento desarrolló actividades regulares por cerca de un año para luego caer en el olvido, aparentemente por problemas internos de representación institucional” (Pereira da Silva, 2012).

Otro proyecto en la zona, originado a finales del año 2009, fue el del parque turístico de tres fronteras. La iniciativa contó con una nutrida asistencia por parte de autoridades

---

subregionales de la Comisión de Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Turismo, junto a diferentes miembros municipales de Brasil, Argentina y Paraguay. Sin embargo, los recorridos y las reuniones que debían haberse hecho en toda la región fueron realizados solo en el lado brasilero. Adicionalmente, la iniciativa perdió fuerza ante el desinterés de Brasil frente al proyecto de construcción de un segundo puente entre la población de Hernandarias-Paraguay y Foz, y la falta de claridad sobre el rol y la participación de Paraguay en este. El proyecto finalmente no vio la luz a pesar de haber sido tramitado en una audiencia pública en el Parlamento del Mercosur.

En medio de los limitados avances en el Mercosur y las dificultades en el desarrollo de la escala trinacional, las iniciativas han sido tomadas por Brasil. En el ámbito de la triple frontera, a raíz de una iniciativa del Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae<sup>12</sup>-Paraná), con sede en la ciudad de Cascabel, surgió en el año 2009 un proyecto de integración productiva de Brasil en la zona: el programa Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza (CDT-AL)<sup>13</sup>. La región planteaba una serie de desafíos fronterizos relacionados con una creciente demanda de servicios sociales y empresariales, amplificadas por la diversidad cultural y una población urbana cercana a un millón de personas, hecho que a su vez la convertía en una gran fuente de oportunidades y negocios, y en un espacio propicio para el intercambio comercial y social de servicios y pequeños negocios (Sebrae, CDT-AL, 2010). Este proyecto es retomado en siguientes capítulos dada la importancia que tiene como un programa federal en la incidencia de la gobernanza local en Foz y en algunos procesos de capacitación de desarrollo emprendedor en Puerto Iguazú.

---

<sup>12</sup> El papel de Sebrae como entidad federal (público-privada) ha sido el de promover el emprendimiento privado, la formalización empresarial y apoyar los procesos de gestión de micros y pequeños empresarios en todo el país, con el objetivo de facilitar su acceso al mercado, a los servicios financieros y a la tecnología, con un enfoque en la competitividad empresarial.

<sup>13</sup> En el marco de una región triple frontera, la cual, a pesar de la existencia de Mercosur carecía de políticas y estrategias dirigidas a la construcción de alianzas y al diálogo productivo, nació el programa Sebrae CDT-AL (Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas del Mercosur y América Latina).

La elección de Foz de Iguazú estuvo motivada por razones estrictamente geopolíticas, una de ellas fue la ubicación de Itaipú, la mayor hidroeléctrica binacional del mundo, así como por el atractivo turístico internacional del Parque Natural y la cercanía a uno de los puertos secos más importantes en lo logístico del Mercosur. El centro de mando del programa CDT-AL fue Foz, bajo el hermético complejo federal de la empresa Itaipú. El programa planteó desde su creación en el año 2009 desarrollar en la triple frontera una serie de plataformas de cooperación técnica, centros de información y cámaras de desarrollo empresarial con el objeto de identificar liderazgos y establecer un diagnóstico de la región. Entre los programas implementados en un ámbito binacional y trinacional entre Brasil, Argentina y Paraguay, están los siguientes proyectos: 1) Profrontera: proyecto de desarrollo del sudoeste de Paraná y Santa Catarina en la región de la zona de frontera con Argentina, en la provincia de Misiones, que trabajó para la cooperación intermunicipal, formando un sistema integrado de cooperación turística, comercial, económica y cultural. 2) Nandeva: programa de desarrollo de artesanía que buscó el fortalecimiento de una identidad trinacional mediante la inserción de elementos e iconos culturales de estos pueblos a lo largo del río Paraná. 3) Ruta Iguazú-Misiones: iniciativa que promovió el turismo transfronterizo y gestionó la formación de un camino turístico, que actuara como un catalizador para las iniciativas dirigidas a la integración de las rutas turísticas ligadas a las misiones jesuíticas, con el fin de mejorar la infraestructura y la atracción de la región (Sebrae, CDT-AL, 2010). Sin embargo, los proyectos no consiguieron formalizarse ni perdurar ante las dificultades encontradas para poder concebir un mecanismo de planeación y coordinación compartida de asuntos en común.

En medio de la concepción e implementación de estos programas, subyacen unas muy desiguales capacidades locales de coordinación y cooperación transfronteriza, en una zona de triple frontera que ha sido estratégica para Brasil y ha demandado una serie de medidas particulares para dar respuesta a las solicitudes originadas localmente. Esta situación fue expresada por el director del programa CDT-AL, quien insistía en que:

Sebrae es una institución que tiene un mandato nacional, y no transnacional. Es una empresa que maneja un modelo de gestión paraestatal, que trabaja con fondos públicos, pero todavía es privada y aplicamos los recursos a partir de leyes de fondos públicos. La intención del proyecto fue la de identificar en el portafolio Sebrae algunas soluciones que pudieran de alguna manera ser transferidas a algunos de nuestros

---

aliados en la frontera para ser tropicalizadas a través de cooperación internacional, para que ellos pudieran utilizar esta metodología autónomamente sin la necesidad de la presencia de Sebrae. En esta zona más del 70% de la población es descendiente de brasileños, incluso hay ciudades donde el portugués se habla muy fluidamente. Estos brasiparaguayos utilizan las instituciones brasileñas de educación, salud y las instituciones de diálogo empresarial, pidiendo atención en nuestras capacitaciones. El tema es que debido a que nuestro mandato era nacional, necesitábamos una organización con una caracterización jurídica para atender a esta población. En este marco, por proposición de Paraná a Brasilia nació el programa CDT AL. (Luis Rolim, Director del Programa Sebrae CDT-AL. Entrevista realizada el 12 de julio de 2013)

En efecto, la insistencia del director del CDT-AL en el mandato nacional y la mirada asistencialista con la que eran percibidos los servicios prestados por el programa a través de mecanismos de cooperación internacional puso de presente el ánimo centralista de un proyecto que ha buscado con resultados parciales, desiguales y muy poca continuidad la integración productiva de la triple frontera.

Bajo esta visión de la frontera, Brasil consiguió afianzar en su territorio un conjunto de arraigadas capacidades federales y locales sin conseguir una coordinación interinstitucional consolidada más allá de sus límites. Las dificultades que Brasilia encontró más allá de sus fronteras para desarrollar proyectos e iniciativas concebidas bajo redes de coordinación interinstitucional han sido extensivas al caso de la hidroeléctrica Itaipú Binacional; por esta razón, no fue incluida dentro de la investigación, y prescindí del caso paraguayo. Si bien Itaipú es casi un Estado al interior de la zona, irrigada por millonarios recursos y administrada por directivas de Brasil y Paraguay, las enormes disparidades de medios y capacidades institucionales entre ambos países han impedido generar redes interinstitucionales al interior de la frontera. En este caso, las autoridades paraguayas han permanecido supeditadas a la dirección y el control de su poderoso vecino y patrocinador, dadas sus mayúsculas debilidades institucionales.

Finalmente, en el ámbito subregional, ha sido poca la importancia concedida y los logros obtenidos frente a la integración y la cooperación transfronteriza, como lo demostró la incapacidad de sacar adelante un Estatuto de las Fronteras del Mercosur. En cuanto a la

triple frontera, los actores locales no consiguieron llevar a cabo a través de iniciativas de cooperación trinacional, ni apelando a la institucionalidad del Mercosur, algún proyecto o mecanismo de regulación y planeación coordinada de desarrollo regional en la zona. De este modo, lo trinacional terminó perdiendo fuerza normativa y regulativa, y estuvo limitado a contingentes iniciativas y proyectos bajo el liderazgo y el control institucional de Brasil.

La excepción a este patrón en el que han imperado desiguales capacidades locales de coordinación y cooperación está en el caso de gobernanza transfronteriza entre Brasil y Argentina en el parque natural Iguazú, que fue mi tema de estudio en los capítulos siguientes. En este caso, a pesar de la clara influencia que Brasil ha tenido en la concepción del modelo de desarrollo, Argentina ha conseguido desarrollar capacidades locales de coordinación y cooperación, y ha contado con el apoyo y los recursos del Ministerio de Turismo en Buenos Aires para afianzar su dinámica de gobernanza turística.

## **2.2 Dinámica en el ámbito andino colombo-venezolano**

En esta segunda sección identifiqué los contrastes entre las visiones sobre lo fronterizo de los gobiernos centrales de Bogotá y Caracas y, como ejemplo, estudié el caso de la Central Azucarera del Táchira (CAZTA). Además, ubicó los principales momentos cooperativos originados desde el ámbito binacional y local que buscaron regular la vecindad. Finalmente, hago un análisis sobre la iniciativa llevada ante la CAN que se convierte en parte de una política de frontera a través de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), pero que se malogró en el ámbito andino colombo-venezolano por la crisis binacional del 2007.

### **2.2.1 Políticas de Bogotá y Caracas sobre la frontera**

Suele señalarse que el Estado colombiano no promovió la ocupación efectiva ni el desarrollo de sus zonas de frontera, y que muchas de sus políticas tuvieron un carácter excesivamente limitado. No obstante, a pesar de la errática y débil actuación estatal de Colombia en muchas de estas zonas -recientes estudios realizados en algunas de las regiones geográficamente más desarticuladas de los centros nacionales y atravesadas históricamente por múltiples conflictos como la Amazonia vienen a cuestionar este lugar común que suele relacionarse de manera acrítica con el llamado “fracaso” de la nación (Zarate, 2008). En esta zona convergieron de manera fragmentada diferentes estrategias

---

que no fueron integradas bajo una concepción coherente de una política de fronteras y carecieron de una articulación a los imperativos de incorporación territorial de la Amazonia a la sociedad colombiana (Zarate, 2008).

Las elites colombianas, después de la independencia y durante todo el siglo XIX, se distinguieron en mayor grado que cualquiera de sus competidoras andinas y significativamente del imperio del Brasil por su excesivo respeto al *uti possidetis jure* de 1810, que invocaba una abstracta y aun indiscutible fórmula jurídica como mecanismo de reivindicación de los inciertos linderos de los virreinos. Esta cómoda postura de reminiscencias coloniales denotaba no solo la falta de conocimiento de la geografía, sino también el profundo desfase entre la débil capacidad de los aparatos administrativos y las enormes exigencias de penetración y control territorial en las fronteras (Zarate, 2008).

No obstante, las instituciones consulares en la región amazónica llegaron a constituir el soporte fundamental de la acción del Estado colombiano en esta difusa frontera y al lado de la prefectura Apostólica de la orden capuchina y las comisarias especiales creadas a partir de 1912 en Caquetá y Putumayo, constituyeron durante las tres primeras décadas del siglo XX las principales instituciones en las fronteras de nuestro país. Muchos de estos esfuerzos –improvisados, infructuosos, problemáticos y erráticos- junto a los realizados por otros agentes públicos como los comisarios dependientes del poder eclesiástico, no fueron capitalizados por el país ni permitieron consolidar una presencia permanente en la Amazonia, en parte por la distorsión generada por la persistencia de actuaciones e intereses económicos de algunos de los miembros de la dirigencia nacional (Zarate, 2008).

Entre los factores que pueden explicar las dificultades de Colombia para articular su región amazónica al resto del país durante esta época, está la incapacidad del Estado para conectar física, política y administrativamente la que hemos llamado Amazonia de los cónsules en el oriente de esta región, con la Amazonia de los misioneros en el occidente del piedemonte. Dos poderosas fuerzas, una de orden físico y otra de orden político, complicaban la ya de por sí vacilante y famélica repuesta del Estado colombiano en la Amazonia a comienzos del siglo XX (Zarate, 2008: 248)

A partir del conflicto entre Perú y Colombia que se configuró a través de la ratificación del congreso peruano en 1928 del Tratado Lozano-Salomón y explotó cuatro años después cuando un grupo de loreanos apoyados por miembros de las fuerzas armadas peruanas se tomaron la población de Leticia, en respuesta a la entrega que el Perú había hecho del trapecio amazónico a Colombia. Este último, robustecerá sus programas de colonización militar –muy débiles e intermitentes, antes de esta fecha- con base en miembros del Ejército y la Policía Nacional que se instalaron a lo largo del río Putumayo. Algunas de las acciones que siguieron al fin de este conflicto han estado acompañadas de un esfuerzo por diseñar instrumentos propios de una política de fronteras, entendida como un cuerpo jurídico y normativo explícito para orientar la actividad estatal. En el caso colombiano, esta política se ha venido consolidando en las tres últimas décadas (1980-2010) aunque con muy pocos resultados prácticos (Zarate, 2015).

“Estas fallas no solamente son de diseño; cuando corresponden visiones políticas cortoplacistas de los gobiernos; cuando su estructura, su capacidad y sus alcances reales distan mucho de corresponder a lo que se consigna en la normatividad, que se supone debe ser implementada en todo el territorio de cada nación; cuando predomina una mentalidad y unas prácticas excluyentes, discriminatorias, autoritarias y centralistas con respecto no solo a la periferia amazónica sino a su población, las mismas que se agudizan por el desconocimiento de las fronteras (Zarate, 2015: 440)

Además, es importante resaltar que con la excepción de las disputas territoriales que ocasionaron el conflicto armado con Perú en 1932 y algunas pequeñas escaramuzas con Venezuela, las situaciones de conflicto vividas por Colombia durante el siglo XX fueron principalmente guerras civiles y conflictos armados entre el Estado y grupos políticos internos. Como consecuencia de esta situación, las concepciones de seguridad y defensa del Estado colombiano se orientaron más para dentro que para fuera del territorio. La geografía del conflicto colombiano fue entonces marcada por fronteras internas, establecidas entre las fuerzas oficiales y los grupos armados irregulares, en áreas donde la actuación estatal es limitada. La expresión más evidente de esa configuración fue la creación de la zona desmilitarizada, en la región amazónica colombiana (departamento del Guaviare) entre 1988 y 2002, como condición para las negociaciones entre el gobierno y las FARC (Monteiro, 2014).

---

En medio de esta desarticulación institucional, falta de coherencia en una política de fronteras, persistencia de intereses privados sobre los públicos, limitaciones de orden físico que no fueron rebasadas por falta de capacidad administrativa, tardías y poco consistentes medidas militares, limitada visión del país y una arraigada persistencia de los conflictos internos sobre los externos. Solo hasta los años ochenta, el gobierno de Belisario Betancourt tomó algunas relevantes medidas sobre el tema a través del Decreto 3448 de 1983 conocido como el Estatuto de Fronteras y la creación de la Secretaría de Fronteras (Sierra, 2003). Al mismo tiempo, autoridades fronterizas reclamaron mayor atención por parte del gobierno nacional a través de diferentes iniciativas legales que priorizaron la integración con los vecinos. Estas alcanzaron un rango constitucional con el artículo 289 de la Constitución de 1991, el cual otorgó facultades a gobernadores y alcaldes fronterizos para fomentar y gestionar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y el cuidado del medio ambiente con sus pares de frontera sin necesidad de pasar por las cancillerías y los ministerios nacionales. El gobierno buscó a través de la Ley 191 de 1995 establecer un régimen especial para las zonas de frontera con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

El desarrollo de la política de frontera fue impulsado a través de la citada Ley 191 de 1995, el Conpes 3155 de enero de 2002, el Conpes 3805 de 2014 y los planes de frontera ratificados en el marco de los planes nacionales de desarrollo 2006-2010 y 2010-2014; sin embargo, estos avances no lograron transformar la informalidad de las capacidades locales, limitar el predominio del centralismo, revertir la conflictividad binacional y ampliar el limitado diagnóstico de la zona fronteriza restringido a su ámbito andino colombiano y venezolano de mayor desarrollo relativo (Ramírez, 2014).

En Venezuela, la disputa territorial con Colombia y Guyana condujo al país a identificar la frontera con su defensa territorial, lo que quedó demostrado con la dificultad para sacar adelante una Ley Orgánica de Fronteras. En esta dirección, en contra de algunos reclamos provenientes principalmente de la zona del Táchira por conseguir una legislación fronteriza, la visión defensiva y de integración exclusiva a la nación fue impuesta y ratificada con la expedición en 1976 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacionales (LOSD) (Bustamante & Sánchez, 2008; Torres, 1999).

Algunos autores que tratan el tema de la frontera colombo-venezolana, como Bustamante y Sánchez (2008), han identificado en la Constitución venezolana de 1999 un contraste sobre lo fronterizo en sus artículos 15 y 327, donde fueron conjugados los aspectos de integración regional e integración a la nación. No obstante, el contraste no es del todo claro y ambos artículos pueden ser leídos como complementarios. El artículo 15 establecía que

El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una Ley Orgánica de Fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad. (Artículo 15)

Sin embargo, la Constitución precisaba que la atención a esos espacios geográficos era prioritaria en el cumplimiento y la aplicación de los principios de seguridad del artículo 327, el cual determinaba lo siguiente:

La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial. (Artículo 327)

La ley sobre la cual se regularía esta franja de seguridad no sería otra que la LOSD. Si bien el documento constitucional no esclareció a qué tipo de integración hacía referencia, los autores mencionados identificaron un contraste entre una visión más general, que buscaba una integración de las fronteras en el marco de una Ley Orgánica de Fronteras que regulara la integración con los vecinos, y una visión centrada en la defensa, que fue esgrimida a través de la LOSD.

Ahora cabe mencionar el caso de la central azucarera CAZTA, empresa colombiana, ubicada en una población fronteriza venezolana, en el estado del Táchira, el cual

---

ejemplificó la tensión entre el peso de la visión de la frontera como una zona de seguridad y la integración binacional, además fueron manifiestas las presiones gremiales en torno al caso. Al respecto, en el año de 1991, en el marco de la CAN y en un ambiente aperturista, una empresa cañera colombiana ganó la licitación abierta por el gobierno Caldera en pleno proceso privatizador en Venezuela. La empresa subió de manera significativa el nivel de producción frente a otras empresas menos productivas que recibían subsidios del gobierno, generó más de 7000 empleos y llegó a convertirse en una de las iniciativas más relevantes de integración económica en la zona.

La situación de la empresa empezó a verse afectada cuando a comienzos del año 2000 Venezuela acordó una política de racionalización de las importaciones de azúcar cruda mediante licencias no automáticas con el objetivo principal de estabilizar el mercado azucarero nacional y reducir el déficit interno. En este contexto, demandan a Venezuela ante el Tribunal Andino: la primera por el gobierno colombiano y la segunda por CAZTA (Bustamante & Sánchez, 2008). A pesar de los apoyos que la empresa consiguió a nivel local, estos no se extendieron a nivel nacional con dos organismos estratégicos para el sector: el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINAL), que otorgaba las licencias de importación y el certificado de producción nacional, y el Ministerio del Poder Popular de Industrias Ligeras y el Comercio (MILCO), que debía vigilar la producción nacional de las industrias de su sector.

En la medida en que CAZTA era para entonces la mayor empleadora de la zona y un eslabón central en la cadena de producción y comercialización, su aporte local fue complementado con algunos mecanismos de cooperación que la empresa estableció con diferentes actores regionales como los cañicultores, los proveedores, los transportistas, las gobernaciones, las Secretarías de Planeación y la Oficina de Relaciones Internacionales de Enlace (ORIE). En este contexto, la expectativa frente a la creación de la ZIF aportó un marco para que la empresa garantizara sus inversiones a través de un régimen que regulara la producción, industrialización y comercialización de caña en la región (Bustamante & Sánchez, 2008).

Finalmente, la empresa fue nacionalizada en el año 2009, en una disyuntiva entre una arraigada defensa local, las presiones militares a raíz de la ubicación de la empresa dentro

de la franja de seguridad y las presiones de otros gremios cañeros que estaban siendo afectados por CAZTA. Según Ana Marleny Bustamante, autora del informe *Régimen para el sector azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander* (2008):

El proyecto no logró superar la tensión política generada frente al gobierno central y fue expropiado a pesar de haber realizado una campaña de concientización e información con el objeto de demostrar sus beneficios económicos en la zona y su importancia estratégica para la conformación de la ZIF, la cual había cumplido ya con el trámite de intercambio de las notas revérsales y estaba a la espera de su implementación. (Ana Marleny Bustamante, Directora del CEFI Universidad de los Andes Táchira. Entrevista realizada el 17 de diciembre de 2012)

La expropiación de CAZTA demostró el peso de la visión esgrimida por el Estado venezolano de la frontera como una zona de defensa, la cual logró imponerse sobre la integración binacional. El suceso perturbó el clima de inversiones y la seguridad jurídica de las transacciones privadas en la zona, en medio de una relación binacional ya resquebrajada a raíz de la crisis binacional del año 2007.

En síntesis, las visiones de los Estados centrales y las fuerzas militares difirieron de las de los actores locales frente a la integración de la frontera. Por una parte, Colombia, en pleno proceso de apertura económica y bajo algunos reclamos autonomistas y descentralizadores cristalizados en la Constitución de 1991, reivindicó la autonomía de las autoridades fronterizas y la integración hacia afuera. Por el contrario, Venezuela no logró la aprobación de una Ley Orgánica de Fronteras, como lo establecía la Constitución y lo reclamaban sus ciudadanos de frontera —principalmente en el Táchira—, y reivindicó una vieja tesis defensiva en pleno proceso de integración binacional. Esta posición fue agudizada con la llegada de la crisis binacional del año 2007 y acentuada con la influencia del sector castrense en el Estado venezolano, que antes del régimen bolivariano derivó parte de su poder de la defensa de la frontera. Actualmente, el poder de los militares proviene además de un acceso privilegiado a los ministerios y a los recursos del Estado.

Colombia y Venezuela siguen opciones distintas en relación al efectivo militar. Colombia cuenta con fuerzas armadas profesionales apartadas de la sociedad, en actuación permanente en el conflicto interno contra las guerrillas y con entrenamiento permanente

de los Estados Unidos (86.405 militares y policías entrenados entre 1999 y 2014). Venezuela posee un efectivo militar cerca de tres veces menor que el colombiano, sin entrenamiento de los Estados Unidos (después de 2004, fueron entrenados 201 miembros), con una política de compromiso social de los militares y movilización de los reservistas, que fusiona pueblo-ejército y con una alta valoración de los reservistas (Vargas, 2008 citado en Monteiro, 2014).

Estos antecedentes del caso colombo-venezolano, en cuanto a sus diferentes visiones de frontera, me permiten identificar una tensión en la zona, manifestada a través de diferentes encrucijadas, como es el caso de la central azucarera CAZTA. La emergencia de esta tensión en la frontera amerita una comparación de las dinámicas locales público-privadas bajo marcos nacionales contradictorios, ya que las capacidades de cooperación transfronteriza resultaron anuladas con la crisis binacional.

### **2.2.2 Momentos cooperativos binacionales y locales**

A pesar de las diferentes miradas sobre la frontera entre Colombia y Venezuela, es preciso abordar los momentos que han permitido iniciativas de cooperación fronteriza. El primero tuvo lugar décadas atrás, cuando la firma del Tratado de Límites en 1941 por los presidentes López y Santos en la ciudad de Cúcuta propició óptimas condiciones para el entendimiento binacional. Al poner fin al diferendo terrestre, la dinámica bilateral adoptó un nuevo ritmo, abrió nuevos horizontes y despejó el camino para el proceso de integración que se iniciaría años más tarde (García & Urdaneta, 1999). En el ámbito andino, los representantes del Táchira y Norte de Santander formularon ante los gobiernos una serie de decisiones:

Los comerciantes organizados, los productores agrícolas, grupos de opinión y hasta la Iglesia católica, refrendaron la petición de una mayor atención política a los problemas de la frontera que para ese momento eran: eliminación de las restricciones a la libertad de comercio y circulación, reactivación de la vía ferrocarrilera, reapertura de la salida al lago de Maracaibo, reducción de la discrecionalidad de las autoridades civiles y militares locales, permiso de contratación de inmigrantes, facilidades para la navegación de los ríos comunes, y apoyo económico estatal a la actividad agrícola. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993)

Además, la Sociedad Binacional del Táchira y Norte de Santander pidió una regulación ajustada a las necesidades de la frontera y, en medio de la estabilidad que trajo el fin del diferendo limítrofe, ambos gobiernos acordaron en 1942 crear un estatuto fronterizo que eliminara la necesidad del pasaporte para el ingreso de los pobladores fronterizos a la zona.

En lo referente a la suscripción del Acta de San Cristóbal en 1963, a raíz de la visita del presidente Guillermo León Valencia a su homólogo venezolano Rómulo Betancourt, esta constituyó la primera alianza económica colombo-venezolana. Los gobiernos pactaron la coordinación de programas sociales, la evaluación de sus posibilidades de integración económica y establecieron que los resultados de los estudios serían analizados por un comité mixto de expertos, quienes presentarían sus recomendaciones. Enfocados en una línea de trabajo hacia el desarrollo, según lo dictaba el acta suscrita, los gobiernos nacionales llevaron a cabo diferentes gestiones para conseguir apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para así realizar un estudio sobre la realidad fronteriza que generara propuestas para la integración (Ardila, 1991; García & Urdaneta, 1999).

En el año de 1964, a través del informe del BID, en un plano técnico, fueron identificadas, de manera formal, las dinámicas de la zona a partir de criterios geográficos, económicos y culturales. El diagnóstico mostró que la integración espontánea de las poblaciones ubicadas en la zona fronteriza del Táchira y Norte de Santander mantenía profundos vínculos informales con dinámicas propias que obviaban cualquier restricción que pretendiera obstaculizarlos. Además, logró establecerse que esta profunda coexistencia cultural y subsistencia socioeconómica tenía dinámicas particulares que debían ser interpretadas por las políticas de desarrollo fronterizo para promover la evaluación y solución de problemas comunes y la realización de programas coincidentes con un propósito de bienestar social y mayor progreso de los pueblos.

En Venezuela, la presentación del informe BID coincidió con la creación de la Corporación de los Andes (Corpoandes), la cual, más que una decisión gubernamental para atender a los Estados del interior, fue el resultado de un movimiento promovido por las élites andinas que tuvo muy buen recibo al interior de sus comunidades. Corpoandes inauguró el

---

esquema de división regional del país, y centró su actividad en la planificación y promoción del desarrollo económico regional (Rincón, 1987; Otalvora, 2003). La creación de esta corporación inició en la zona una tradición de planificación bajo entidades locales que cobró gran importancia durante la década de los años ochenta, en uno de los momentos más determinantes de la cooperación binacional, bajo la tutela de dos nuevas corporaciones que contribuyeron desde el lado colombiano y venezolano a gestionar nuevos diagnósticos y mecanismos cooperativos.

Un segundo momento cooperativo en la frontera tuvo lugar también en la década de los ochenta con las Asambleas Regionales Fronterizas (ARF), gestadas a partir de los acuerdos entre las Asambleas Legislativas del Táchira y Norte de Santander, las cuales intentaron replicarse posteriormente en el Zulia y la Guajira. Además, buscaron el apoyo del Parlamento Andino con el fin de garantizar su continuidad en medio de la creciente tensión binacional de 1987 originada por el incidente de la Corbeta Caldas. Las ARF lograron mantenerse relativamente activas durante cinco años, en el marco de dos presidentes provenientes de la frontera, hasta que fueron perdiendo impulso, por ser consideradas por los gobiernos centrales un símbolo de independencia inconveniente.

Lo anterior sirvió de base para que la Corporación Venezolana para el Desarrollo del Suroeste (Corposuroeste) y la Corporación Nororiental para el Desarrollo (Corponor) de Colombia constituyeran un equipo técnico binacional, que inició una serie de diagnósticos para definir una microrregión fronteriza. Estos estudios proveyeron material suficiente para que, en la Declaración Presidencial de Ureña, en marzo de 1989, fuera incluido el tema de la zona de frontera Táchira-Norte de Santander y la interconexión de sus áreas urbanas. A partir de la iniciativa, fue demostrado que los actores locales estaban venciendo las limitaciones para mantener vigente la integración fronteriza (Bustamante & Rodríguez, 2005; Bustamante, 2004).

Así, Corposuroeste y su homóloga norte santandereana, Corponor, consiguieron conformar en 1989 un equipo de trabajo binacional, integrado casi exclusivamente por profesionales nativos y residenciados en la zona de frontera. Bajo esta tercera etapa cooperativa, el equipo binacional, liderado en Venezuela por Julio Estevez, elaboró un informe que caracterizó a la región a partir de sus flujos comerciales y laborales, un sistema

jerárquico de ciudades, una legislación vigente y la infraestructura de transporte, productiva y energética. El informe “señaló una propuesta de delimitación del perímetro que debería ser declarado como una ZIF, en la cual se establecería un régimen aduanero especial de libre comercio para los residentes, y funcionaría como el centro de intercambio de bienes entre los dos países” (Otalvora, 2003, p. 101). Al respecto, es importante resaltar que a medida que los trabajos binacionales fueron avanzando, sus resultados eran debatidos tanto en la prensa regional fronteriza como en los medios capitalinos.

Posteriormente, la firma de la Declaración de Ureña en el año 1989 distendió la relación binacional luego del episodio de la Corbeta Caldas, y dio origen a un nuevo aliento cooperativo que trajo consigo las Comisiones Presidenciales para Asuntos Fronterizos (COPAF) y las Comisiones Negociadoras (CONEG). Estas nuevas comisiones asesoraron a los presidentes en materia de desarrollo social y económico en la frontera, realizaron un seguimiento a las dinámicas fronterizas y trataron los asuntos del diferendo territorial. Las COPAF dieron inicio a una duradera relación que incluyó y tomó en cuenta lo fronterizo, y una vez transformadas en la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF), este fue el marco institucional que no solo consideró lo fronterizo, sino que incorporó asesores provenientes de la frontera, y ayudó a que una vez Chávez abandonara la CAN, la idea de la ZIF se mantuviera vigente por un tiempo (Bustamante & Rodríguez, 2005; Ramírez & Cárdenas, 2006; Ramírez, 2010).

En octubre de 1989, los presidentes Barco y Pérez suscribieron una declaración que extendió indefinidamente la existencia legal de las comisiones. Las comisiones presidenciales de asuntos fronterizos para Venezuela o de vecindad, como fueron conocidas en Colombia, constituyeron un novedoso momento dentro de la cooperación binacional y una estratégica respuesta a las urgentes realidades sociopolíticas de la zona (García & Urdaneta, 1999; Cardona, 1992; Zamora, 2001). Desde entonces hasta la crisis binacional de 2007 que terminó paralizando las comisiones ante el incremento de la mutua desconfianza y la desinstitucionalización de las relaciones, estas desempeñaron un papel fundamental, a pesar de que tuvieron algunos altibajos en la convocatoria por parte de los gobiernos (Bustamante & Rodríguez, 2005). El universo temático de las comisiones aumentó hasta llegar a identificar más de setenta temas en materia de integración para finalmente concentrarse en proyectos estratégicos de interés fronterizo.

---

En cuanto a los momentos cooperativos, gestados desde los gobiernos centrales y por iniciativa de actores locales, generan varios resultados: los primeros diagnósticos sobre lo fronterizo ampliaron las capacidades institucionales de planeación, desarrollaron sus primeras estrategias cooperativas y propusieron a la CAN institucionalizar esas iniciativas, lo que se convirtió en política de desarrollo e integración de las fronteras andinas.

### **2.2.3 La plataforma andina y el desfase binacional**

En uno de los momentos cooperativos los actores locales buscaron en el marco de la integración andina institucionalizar una política de frontera que tuvo éxito en el ámbito andino, pero fracasó en la frontera colombo-venezolano en Norte de Santander y el Táchira, pues no logró superar la llegada de la crisis binacional.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó en Cartagena, en 1999, la Decisión 459, con los principios, los lineamientos, los objetivos y la institucionalidad necesarios para desarrollar la política de fronteras andina. Con el fin de concretarla, acogieron la iniciativa del ámbito andino colombo-venezolano y crearon en el año 2001 las ZIF, mediante la Decisión 501, que buscaba, entre otras cosas, generar un espacio de mayor cohesión entre los países a partir de la integración de las zonas de frontera, el mejoramiento de la infraestructura, la ampliación del comercio, el desarrollo productivo y la agilización de pasos en las fronteras. Los gobiernos asumieron el compromiso de conformar, en un plazo de un año, al menos una ZIF en los países miembros en cada una de las fronteras comunes; también definieron la creación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (Cebaf) que fue aprobado mediante la Decisión 502. Sin embargo, la propuesta de estructuración de las ZIF se estancó en el ámbito andino colombo-venezolano que la propuso y terminó formalizándose en otras zonas de frontera. Mientras la propuesta perdió vigencia en lo local y binacional por diferentes razones e intereses, la idea tomó fuerza en la CAN (Ramírez, 2002, 2005; Martens, 1992).

A comienzos de 2003, por sugerencia de la Copiaf, los gobernadores Blanco y Morelli contrataron a la Universidad de Los Andes del Táchira y a la Universidad Francisco de Paula Santander de Cúcuta y la Universidad Libre de Colombia, seccional Cúcuta, para escoger los municipios que integrarían la ZIF, pues a pesar del largo periodo de

discusiones, no había una definición formal frente a la Decisión de la CAN sobre el ámbito geográfico donde ejecutarla e instrumentarla. La *Propuesta de definición de la zona de integración fronteriza: área Norte de Santander (Colombia)-Táchira (Venezuela)* estableció una delimitación de 12 municipios en Norte de Santander y 15 en el Estado Táchira, en la que el municipio fue concebido como unidad de análisis y entidad político-administrativa de toma de decisiones y ejecución de políticas (Bustamante, 2004).

A lo largo del año 2005, una vez superada la crisis del “caso Granda”,<sup>14</sup> diferentes reuniones presidenciales y de cancilleres, acuerdos entre los ministerios del interior, junto al encuentro de la Copiaf, sellaron el reencuentro gubernamental. En el mes de febrero fue creada la Comisión Binacional de Alto Nivel (Coban). Durante su segunda reunión, en el mes de julio, los cancilleres presentaron a la CAN el establecimiento de la ZIF Norte de Santander-Táchira. Al finalizar el mes de noviembre, Chávez y Uribe retomaron y ampliaron los acuerdos energéticos, establecieron fechas de ejecución para los proyectos de infraestructura paralizados, y manifestaron su compromiso con la integración en materia comercial (Ramírez, 2010).

A comienzos de 2006, luego del retiro de Venezuela de la CAN, la Copiaf propuso, junto al apoyo de los gobernadores de frontera y las cancillerías, la necesidad de constituir cinco mesas de trabajo binacional: económica, cooperación social, ambiental, infraestructura y diseño de la estructura operativa de la ZIF, las cuales formularon un conjunto de proyectos estratégicos en la zona. Entre los principales proyectos presentados estaban un plan maestro para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico; la creación de circuitos turísticos y una documentación turística; el montaje de un proyecto binacional en torno a la caña de azúcar regulado por un régimen administrativo; la facilitación del trámite aduanero para el transporte de carbón colombiano hacia el Lago de

---

<sup>14</sup> La captura irregular en Caracas del guerrillero Rodrigo Granda, en el año 2005, para ser entregado en Cúcuta a miembros de la fuerza pública colombiana puso en evidencia los más profundos temores y la mutua desconfianza de ambos gobiernos. La pugna verbal y escrita entre presidentes, vicepresidentes y ministros terminó imponiendo posiciones extremas e irreconciliables que apelaron en uno y otro caso a la “seguridad” y a la “soberanía” sin buscar una mediación en el derecho internacional o en la buena vecindad (Ramírez, 2006).

---

Maracaibo, y la creación de un comité minero y una escuela minera; entre otros (Ramírez, 2008; González & Ramírez, 2006).

Ante los avances en la relación binacional, el mutuo entendimiento presidencial y la creciente presión nacional e internacional a favor del acuerdo humanitario, Uribe nombra a Chávez y a la senadora Piedad Córdoba como facilitadores en el acuerdo humanitario, en agosto de 2007, en la hacienda Hato Grande, donde Uribe agradeció la voluntad de su homólogo por ayudar a Colombia a alcanzar un proceso de paz. A medida que acrecentaba el protagonismo de Chávez, la senadora Córdoba y las FARC, las tensiones afloraron y exasperaron la sensibilidad colombiana. En noviembre del mismo año, ante las molestias por este creciente protagonismo y los altibajos de un proceso carente de reglas claras en la facilitación y el manejo de la información, el presidente Uribe decidió suspender la labor de su colega a través de un escueto e imprevisto comunicado de prensa. A partir de entonces, inició una fase de parálisis binacional y amenaza militar, y una creciente desconfianza terminó instalándose entre ambos gobiernos, sometidos a una agenda mínima, con pocos mecanismos funcionando y bajo control presidencial. De este modo, la crisis presidencial entre Chávez y Uribe en noviembre de 2007 impidió el arranque de la ZIF (Ramírez, 2010).

Finalmente, las políticas de frontera de los gobiernos centrales difirieron en cuanto a sus diferentes visiones de lo fronterizo. A pesar de que la Constitución colombiana otorgó un conjunto de facultades a las autoridades fronterizas y buscó desarrollar una política de frontera, estas medidas no permitieron superar la informalidad de la zona, afianzar capacidades locales, revertir el centralismo y superar la conflictividad binacional. En Venezuela, la visión defensiva y de integración de la frontera a la nación logró imponerse a través de la LOSD e impidió la formalización de una Ley Orgánica de Fronteras. Esta situación determinó la suerte de algunos proyectos estratégicos en la zona, como fue el caso CAZTA. En cuanto a los momentos cooperativos binacionales y locales, estos permitieron elaborar los primeros diagnósticos sobre la zona, plantearon la necesidad de políticas de frontera, realizaron los primeros programas de desarrollo, crearon las primeras entidades regionales de planeación y cooperación, implementaron asambleas regionales fronterizas, instituyeron las comisiones de buena vecindad y llevaron a la CAN la iniciativa ZIF que terminó convertida en política de frontera de la CAN. No obstante, a pesar de estos

avances, una vez superada la crisis Granda, en medio de la normalización de las relaciones y un prometedor clima de negociación y avances estratégicos entre los dos países, la crisis del 2007 paralizó la iniciativa ZIF e instaló la desconfianza entre ambos mandatarios.

En síntesis, las dos fronteras en las que se enmarcan los casos de estudio han sido concebidas sobre diferentes visiones de lo fronterizo y desiguales capacidades locales y nacionales de cooperación y coordinación. En primer lugar, en cuanto a las visiones de frontera de Brasilia y Buenos Aires, ambos centros de gobierno establecieron desde el siglo XIX políticas de ocupación e integración a la nación de sus zonas de frontera y abrieron de manera simultánea sus posiciones defensivas con el arribo de la democracia y el ingreso al Mercosur. Sin embargo, sus políticas de fronteras fueron estructuradas sobre muy desiguales capacidades federales y locales donde Brasil logró imponer un patrón de desarrollo en la zona. Ante la consolidación de este modelo, sus vecinos permanecieron al amparo de sus recursos, capacidades y liderazgos sin lograr entablar redes de cooperación interinstitucional consistentes, con la excepción del caso del parque natural Iguazú y su modelo de coordinación y cooperación transfronteriza. En segundo lugar, en el ámbito andino colombo-venezolano las visiones de frontera difirieron entre las facultades que la Constitución colombiana le otorgó a las autoridades fronterizas en medio de una truncada política de frontera, frente a la primacía de la tesis de defensa esgrimida por el Estado y el ejército venezolano impuesta a través de la LOSD. Adicionalmente, las capacidades del caso colombo-venezolano desplegadas a lo largo de diferentes y creativos momentos cooperativos no lograron superar la crisis binacional del año 2007, atenuar la posición defensiva impuesta por Caracas en la frontera y cambiar la creciente informalidad de la zona.

En medio de este marcado contraste, algunas de las iniciativas de gobernanza local, en una de las fronteras que paso a investigar, se verán beneficiadas por una coordinación nacional exitosa y afianzaran algunas de sus iniciativas locales bajo un margen de autonomía local que favorecerá la cooperación transfronteriza bajo una lógica sectorial público-privada liderada por actores locales. Por el contrario, en la otra zona de frontera, las divergencias frente al políticas nacionales y la parálisis de los canales de dialogo binacional contrarrestaran los avances de los diferentes momentos cooperativos. No obstante, emergerán y se consolidaran algunas iniciativas locales lideradas por actores

económicos que buscaran contrarrestar las dificultades de la zona a través de algunas iniciativas de cooperación transfronteriza predominantemente informales.

## **CAPÍTULO 3. LA EMERGENCIA DE INICIATIVAS LOCALES**

En este capítulo analizo la desigual emergencia local de un conjunto de dinámicas lideradas por actores económicos que convergen en entidades público-privadas de comercio y planeación del desarrollo en las ciudades fronterizas de Foz de Iguazú y Cúcuta. El estudio está centrado en la percepción del liderazgo económico, la visión local y el capital social de un conjunto de directivos y funcionarios a cargo de las entidades público-privadas estudiadas.

En primer lugar, estudio entre 2006 y 2013 el caso de Foz de Iguazú a partir de la creación del Comtur que establece una pauta de relacionamiento público-privado que se generaliza hasta la creación de Codefoz en el 2012 el cual contribuye a configurar una dinámica de gobernanza local que busca gestionar el desarrollo de la ciudad.

En segundo lugar, abordo entre el 2006 y 2012 el caso de Cúcuta a partir de la creación de la Comisión Regional de Competitividad en la Cámara de Comercio, cuya Secretaria Técnica trata de articular al sector público, el privado y la academia a través de una serie de proyectos.

### **3.1 Impactos en la gobernanza local en Foz de Iguazú**

En esta sección estudio los niveles de liderazgo institucional, visión local y capital social que subyacen a las dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional ligadas a la creación del Comtur en el sector turístico, el cual establece una pauta local de gobernanza que logra formalizar una novedosa instancia de planeación público-privada para toda la ciudad a través de la creación de Codefoz.

### 3.1.1 Liderazgo económico

El liderazgo económico es un elemento determinante en la emergencia y consolidación de la gobernanza local, este suele ser compartido por diferentes actores de naturaleza pública o privada, y entidades sectoriales e intersectoriales, que responden a dinámicas locales propias. Este liderazgo de tipo asociativo suele ser ejercido por entidades público-privadas (asociaciones de empresarios y cámaras de comercio); no obstante, el peso de lo público y lo privado, así como la preeminencia de ciertas entidades, presentan variaciones significativas según los lugares y países.

La importancia del sector turístico en la economía urbana y el desarrollo de sus instituciones de planeación y entidades de gestión, se explica por la cercanía que tiene la ciudad con el Parque Natural Iguazú<sup>15</sup> a menos de 15 minutos, en la frontera con Argentina. Foz de Iguazú recibe anualmente en su aeropuerto internacional 1.300.000 turistas que luego cruzan la frontera para conocer la parte Argentina, que es reconocida por tener una naturaleza mucho más exuberante y por la calidad de los servicios culinarios que presta la ciudad de Puerto Iguazú.

La estructuración del sector turístico en la ciudad a nivel de infraestructura, servicios, capacitaciones y proyección estuvo a cargo de la Secretaria de Turismo quien desde la década de los ochenta asumió el reto de responder a los cambios que trajo el arribo de la democracia y el creciente interés por la integración y el comercio entre Brasil y Argentina<sup>16</sup>,

---

<sup>15</sup> En este parque natural, en el límite de la provincia de Misiones-Argentina y el Estado de Paraná-Brasil, se encuentra un complejo natural de más de 185.000 hectáreas de arbusto atlántico, 150 especies de animales y 900 tipos de aves, conformado por 275 saltos de agua, de los cuales, más del 80 % se encuentra en el lado argentino. El destino cuenta con tres aeropuertos internacionales y dispone del tercer parque hotelero más grande del Brasil, con más de 260 establecimientos y algunas ofertas dentro de los más altos niveles de exigencia internacional.

<sup>16</sup> En 1985, con la presencia de los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín, fue inaugurado el Puente Internacional Tancredo Neves que conecta a Brasil con Argentina<sup>16</sup>. En el año de 1987, la Cámara Municipal de Foz de Iguazú presentó un proyecto de ley para la creación de un régimen de economía mixta para el gerenciamiento del turismo en la zona. Al final del mismo año, la Unesco declaró como Patrimonio Natural de la Humanidad el Parque Natural Iguazú. Finalmente, a lo largo de 1989, fueron inauguradas la primera etapa del Centro de Convenciones de Foz de Iguazú y las nuevas instalaciones del Aeropuerto Internacional.

ya que hasta entonces las relaciones binacionales habían girado exclusivamente en torno al modelo de cooperación binacional de Itaipú entre Brasil y Paraguay.

A nivel institucional, al final de la década de los 90 bajo el proceso privatizador que vivía Brasil, un proyecto de ley de la Cámara Municipal reestructuró el régimen de economía mixta que administraba el sector turístico de la ciudad -con un 51 % de participación pública y 49 % de participación privada-, por un nuevo régimen de mayoría privada. Esta medida fue ampliada dos años después con la privatización de los servicios del Parque Nacional con el objetivo de implantar, operar, administrar, mantener y explorar las áreas concedidas por la licitación, en la que fue comprometida una inversión de 30 millones de reales. Bajo este nuevo modelo de gestión público-privado, la Secretaria de Turismo conservaba la dirección de las grandes inversiones de infraestructura más no la administración del Parque. A continuación, el testimonio del Director de la Secretaria de Turismo:

El papel de la Secretaria de Turismo es crear las condiciones para que el sector se desarrolle. En primer lugar, atraer turistas a través del marketing, la divulgación y la promoción de la ciudad y el destino. En segundo lugar, la estructuración del destino, a través de legislación, infraestructura urbana, educación y sensibilización, accesibilidad, movilidad, seguridad, cualificación y atracción de inversiones para disciplinar la actividad turística (Jaime Nascimento, director de la Secretaría de Turismo de Foz de Iguazú. Entrevista realizada el 19 de julio de 2013)

Esta dinámica de gestión público-privada, alcanzó un nivel de formalización y ampliación de su modelo en el año 2006 con la creación del Comtur, en el marco de un renovado reconocimiento sobre el potencial turístico de la zona, que coincidió con la nominación de las cataratas como participantes en el concurso de las VII Maravillas Naturales, organizado por la empresa *New Open World Corporation*.

La novedad del Comtur, el cual ha sido definido por sus funcionarios como un modelo de gestión integrada, que logra convocar a todos los actores públicos y privados directa e indirectamente relacionados con el turismo, está en que opera como un órgano consultor en la planeación del sector, que legalmente está en cabeza de la Secretaría de Turismo, quien asume todas las labores que se encuentran relacionadas con el desarrollo del Distrito Turístico.

---

Nosotros tenemos un Consejo Municipal de Turismo Comtur como un órgano de asesoramiento al prefecto. En este Consejo están todos los miembros públicos y privados. En él se encuentran los sindicatos hoteleros, las asociaciones de restaurantes y todos los demás actores [...] A través del Consejo se definen las políticas públicas para el sector turismo. El consejo opera como una interfase entre todos los actores privados con la prefectura. Nosotros nos reunimos a través de Comtur para planear en conjunto y para que todos los actores tengan un lugar donde reunirse para presentar sus estrategias y acompañar su ejecución (Jaime Nascimento, director de la Secretaría de Turismo de Foz de Iguazú. Entrevista realizada el 19 de julio de 2013).

A través de este modelo de gobernanza local, el Comtur ha permitido canalizar los liderazgos, iniciativas y estrategias de todas las fuerzas vivas que integran un sector profundamente integrado al cuerpo social, con el fin de buscar una planeación y una concertación a través de un foro de encuentro que permita socializar las incitativas y garantizar el acompañamiento en la ejecución de los proyectos bajo un liderazgo predominantemente privado. De este modo, las decisiones son validadas y legitimadas democráticamente a partir de una pauta administrativa de gobierno donde públicos, privados y civiles estructuran su desarrollo y concretan estrategias comunes de inversión y acompañamiento a la luz de sus directrices. El foro de convergencia entre todos los actores del sector es la Conferencia Municipal de Turismo que

Busca facilitar la participación de la población, la cual cuenta con más de 500 delegados que se reúnen cada dos años en lugares de amplia convergencia en la ciudad con una participación masiva de los miembros de los barrios, las escuelas, entidades religiosas, asociaciones de barrios, empresas y conferencias populares para que la población que no está organizada participe con sus gestiones y críticas en la definición del modelo de turismo. A partir del trabajo de estas conferencias, los delegados electos popularmente elevan al consejo de turismo las sugerencias y críticas para formular un documento que se presenta a la Secretaria de Turismo y al COMTUR (Jaime Nascimento, director de la Secretaría de Turismo de Foz de Iguazú. Entrevista realizada el 19 de julio de 2013).

La administración de esta conferencia está a cargo del Comtur quien recibe, tramita y responde a las iniciativas y propuestas que surgen de esta gran asamblea que convoca a

todos los delegados y representantes quienes elevan al Consejo las sugerencias y opiniones que son recogidas en un documento de trabajo. Una vez culminado el documento de trabajo, este es presentado a la Secretaría de Turismo quien legalmente ejecuta las inversiones y es la responsable del desarrollo del Distrito Turístico.

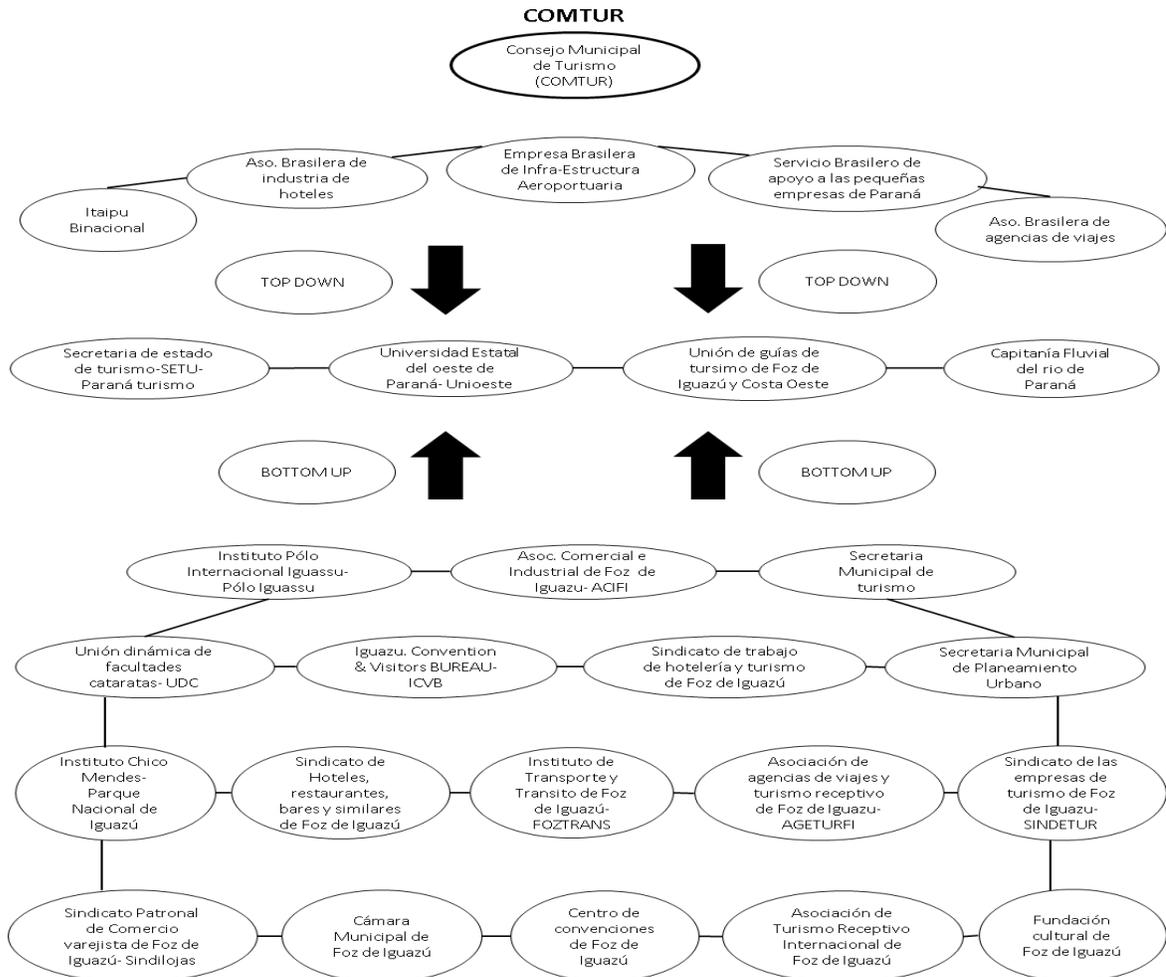


Gráfico 3-1. COMTUR

Gráfico 3-1: El anterior gráfico es el resultado de la diagramación de un conjunto de actores que participan en el COMTUR, donde identifico la convergencia de fuerzas *top down* y *bottom up*.

El liderazgo alcanzado por el Comtur a través de la amplia concertación de una red de actores públicos, privados y civiles que desde un plano federal, estadual y local participan

---

y convergen en la planeación y el desarrollo del sector ha sido determinante en su fortalecimiento institucional, como se aprecia en el gráfico 1. Mas no se trata tan solo de un liderazgo refrendado a través de la exitosa convocatoria del Consejo y de una amplia participación a través de la Conferencia Municipal de Turismo, sino también de la organización de los actores locales, debidamente asociados y coordinados en torno a las labores del Consejo como se aprecian en la parte inferior del gráfico anterior. Este dinamismo local de abajo hacia arriba es determinante en la explicación del desarrollo del sector a través de una gestión compartida de inversiones y proyectos y una canalización estratégica de las diferentes ayudas gubernamentales por parte de los gestores privados vinculados al sector y en instancia intersectoriales como las que se estudian más adelante.

Esta pauta local de gestión compartida, liderada institucionalmente por el Comtur es financiada a través de una red local de actores predominantemente privados integrados principalmente por el *Iguazú Convention & Visitors Bureau* (ICVB) y el Fondo Iguazú, este último administra un *Tourism Tax* de todos los ingresos de turistas al Parque. Estas dos entidades estructuradas y administradas por iniciativa privada en un plano local, están articuladas con la empresa federal Itaipu quien presta apoyos financieros y técnicos considerables para el sector

Nosotros tenemos el ICVB que busca captar eventos, convenciones, ferias y visitantes. En Foz tenemos un *room tax*, para cada *room night*. Con lo cual se financia el marketing y la captación de eventos. También se tiene un fondo privado que es el Fondo Iguazú el cual recoge una tasa voluntaria que nosotros llamamos como la tasa de turismo en Itaipu y en el parque nacional de Iguazú de 1 real que se destinan a promoción y proyectos estructurantes del destino. Finalmente tenemos a Itaipu Binacional que es una empresa pública federal que aporta recursos económicos para divulgación, promoción y estructuración del destino. En este esquema todos los actores aportan dinero al sector en un modelo que nosotros llamamos como gestión integral del turismo (Jaime Nascimento, director de la Secretaría de Turismo de Foz de Iguazú. Entrevista realizada el 19 de julio de 2013).

Por lo expuesto hasta aquí, puedo mostrar como los principales actores público-privados vinculados al sector otorgan altos niveles de aprobación a las labores del liderazgo

asumido por el Comtur, lo cual es constatado a través de la encuesta realizada en el trabajo de campo referente al liderazgo económico. Este alto nivel de liderazgo, es central para entender la exitosa emergencia de la coordinación local y la cooperación interinstitucional, junto a la visión local y el capital social como elementos que subyacen a su favorable emergencia local.

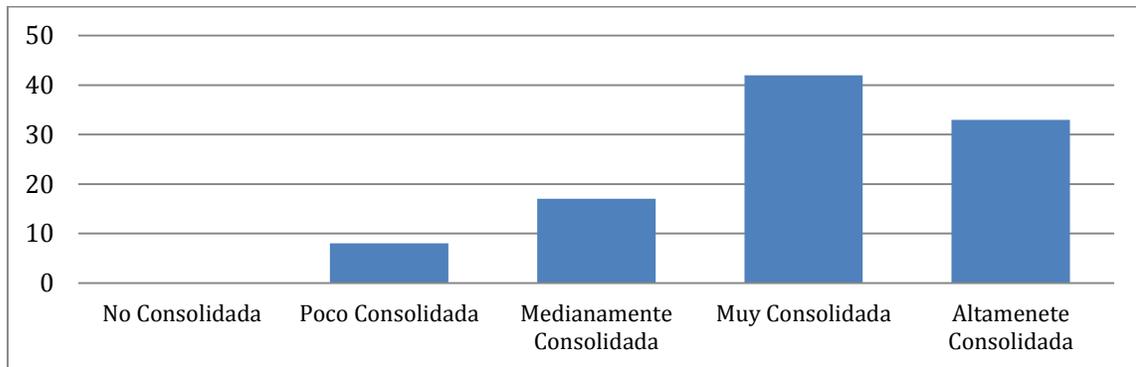


Gráfico 3-2. Liderazgo económico

Finalmente, la importancia del Comtur radica en que consigue establecer una exitosa pauta de planeación y gestión compartida entre actores públicos, privados y civiles, gracias a la formalización de un espacio de refrendación y participación a través de la Conferencia Municipal de Turismo. Esta logra aglutinar todas las fuerzas vivas que gravitan en torno al sector y afianza el liderazgo de sus principales entidades de planeación y gestión que, en función de su diseño institucional, convergen en el Comtur, como lo muestra el Gráfico 3-2 con un liderazgo sectorial muy consolidado. Esta pauta local de gobernanza es extendida y generalizada a través de un mecanismo de planeación público-privado de tipo intersectorial que involucra a toda la ciudad y aglutina la visión local de todos los actores involucrados a través de la creación de Codefoz.

### 3.1.2 Visión local

Una vez identificado el liderazgo de una entidad como Codefoz, sobre el cual subyace una exitosa dinámica de gestión y planeación compartida entre diferentes actores, estudio un segundo elemento característico de la gobernanza local: la visión local. Este elemento es definido como una pauta de involucramiento de actores públicos y privados, en una visión

---

común que integra diferentes intereses traducidos en políticas de desarrollo. En esta dirección, la creación de Codefoz como pauta de planeación público-privada para toda la ciudad ha sido un punto de inflexión en el proceso de consolidación de la gobernanza local, producto de un largo proceso de deliberaciones y acuerdos liderados por la Prefectura municipal, la Secretaría de Turismo y la Asociación Comercial y Empresarial de Foz de Iguazú (Acifi).

El origen de Codefoz se remonta a la Ley 4041 del 12 de noviembre de 2012, la cual instituye la creación del Fondo Municipal de Desarrollo Económico y Social (FMDES), que da origen al Programa de Desarrollo Económico de Foz de Iguazú. El Consejo es creado con un carácter deliberativo y consultivo para formular y ejecutar las políticas de desarrollo social y económico, según los términos establecidos por la Ley.

En esta dirección, una de las razones principales que motivó la creación de Codefoz fue la inexistencia de una relación más formalizada y estrecha entre el sector privado y el público en la planeación y el desarrollo de toda la ciudad, la cual se limitaba a un plano estrictamente reivindicativo y contestatario. Más allá de estas reivindicaciones que el sector privado formulaba al poder público municipal y a Itaipú, no se había tenido un grupo formalizado y estructurado que pensara el desarrollo de Foz de Iguazú. Fue así como surgió, en cabeza de las directivas de Acifi y una serie de notables, la idea de crear Codefoz; según su director:

Estas iniciativas no tenían efectividad, ya que no tenían una pauta estructurada de trabajo y no lograban superar la etapa de la estricta petición que se elevaba al poder público. Hoy a partir de las elecciones municipales se reunieron las entidades para establecer una pauta de reivindicaciones y establecer un Consejo de desarrollo, que es como una agencia de desarrollo regional llamada Codefoz. (Dimas Bragagnolo, director de Codefoz. Entrevista realizada el 3 de julio de 2013)

La creación de Codefoz formaliza la sinergia entre públicos y privados a través de la implementación de un mecanismo de planeación técnico y democrático para toda la ciudad, el cual depende del grado de aprobación y relevancia que la sociedad le otorgue. En ese sentido, el éxito de Codefoz está en su capacidad de democratizar un instrumento

de planeación público-privado al interior de un tejido social que demanda altos niveles de visión local. Bajo esta lógica, los principales actores locales pensaron las cámaras técnicas como un mecanismo de participación que permita formular y ejecutar el Plan Plurianual, el cual metodológicamente es concebido como un mecanismo que identifica *la ciudad que se tiene para planear la ciudad que se quiere*.

La fuerza de este instrumento de planeación compartida, es otorgada a Codefoz por la Ley 4041, la cual establece entre sus principales y estratégicas funciones: 1) buscar el intercambio permanente con los demás órganos municipales, estatales y federales, organismos internacionales e instituciones financieras, atendiendo la ejecución de la política municipal de desarrollo económico; 2) coordinar el Fondo Municipal de Desarrollo Económico y Social, estableciendo programas y prioridades para la aplicación de sus recursos; 3) establecer directrices que permitan la generación de empleos y el desarrollo económico del Municipio; 4) realizar estudios que apunten a la identificación de potencialidades y vocaciones económicas del municipio; 5) firmar convenios, acuerdos, términos de cooperación, ajustes y contratos con instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales; 6) contratar servicios de instituciones en el ámbito público o privado para atender, cuando sea necesario, sus objetivos; 7) instituir cámaras técnicas para la realización de estudios, opiniones y análisis en materias específicas, con el objetivo de ayudar a sus decisiones; 8) promover foros, seminarios o reuniones especializadas, con la intención de oír a la comunidad sobre los temas de su competencia, cuando sea necesario, y bajo la forma de plenaria; 9) crear un sistema de informaciones para orientar la toma de decisiones y la evaluación de las políticas de desarrollo económico del municipio; entre otras (Diario Oficial do Município Foz do Iguaçu, Nº 1874). Al respecto conviene señalar que estas diferentes y amplias funciones otorgadas al Consejo facilitan la convergencia de actores públicos, privados y civiles para construir de manera conjunta un proyecto de ciudad más allá de los planes de gobierno de la municipalidad o los intereses privados de los diferentes sectores y entidades intersectoriales para buscar una visión conjunta del desarrollo local.

Para garantizar la operatividad del Consejo y poder responder a estas ambiciosas funciones, Codefoz despliega a través de su organización una exitosa convocatoria de las principales fuerzas sociales de la ciudad, en un sistema flexible que facilita su funcionamiento a través de una estructura funcional y participativa. En Codefoz participan

23 entidades de la sociedad civil, el sector privado y el sector público, mayoritariamente entidades del sector privado, las cuales componen la plenaria. La estructura organizacional del Consejo está soportada en varias cámaras técnicas: 1) asuntos comunitarios; 2) asuntos universitarios; 3) integración tecnológica; 4) atracción de inversiones; 5) agricultura, comercio, industria y servicios; 6) comercio exterior; 7) construcción civil y sector inmobiliario; 8) turismo; 9) deporte, cultura y placer. A través de estas cámaras, se establecen planes de trabajo que luego son aprobados en la plenaria de Codefoz para ser elevados al poder público ya como indicación de política pública, con el ánimo de buscar una concurrencia de los principales actores civiles y privados en una visión pública del desarrollo. A continuación, el testimonio de su Director:

El consejo es formado por voluntarios de toda la ciudad, donde participan más de 200 personas que son escogidas por las entidades que componen el Consejo. La Plenaria de Codefoz es elegida al interior del Consejo y tiene como presidente a un representante de Acifi, como vicepresidente al Presidente de Itaipu y al Secretario de Turismo como representante de la Prefectura quien está a cargo de la Secretaria de Codefoz. La función de la Secretaría es la de coordinar la plenaria que incluye a las universidades de la ciudad y entidades más importantes del turismo y la sociedad civil para alcanzar la gobernanza participativa del municipio y coordinar el planeamiento futuro de la ciudad, el cual es validado por la sociedad civil. (Dimas Bragagnolo, director de Codefoz, entrevista realizada el 3 de julio de 2013).

El funcionamiento del sistema demanda una convocatoria amplia y una participación masiva de todas las organizaciones de base que componen la dinámica societal de la ciudad, a partir del liderazgo de las entidades públicas y privadas más relevantes que gracias a su visibilidad, poder de convocatoria y capacidades técnicas y financieras garantizan la convergencia local en el Consejo, como se aprecia en el Gráfico 3-3. De este modo, la estratégica convergencia y posicionamiento en la cúpula administrativa del Consejo por parte de Acifi, la Secretaria de Turismo e Itaipu, afianzan la convocatoria de diversas asociaciones, secretarías, sindicatos, fondos y otro tipo de actores que participan activamente en la formulación de *los planes de trabajo* a través de las distintas cámaras técnicas que confluyen a la construcción de una visión local compartida y representativa de la ciudad.

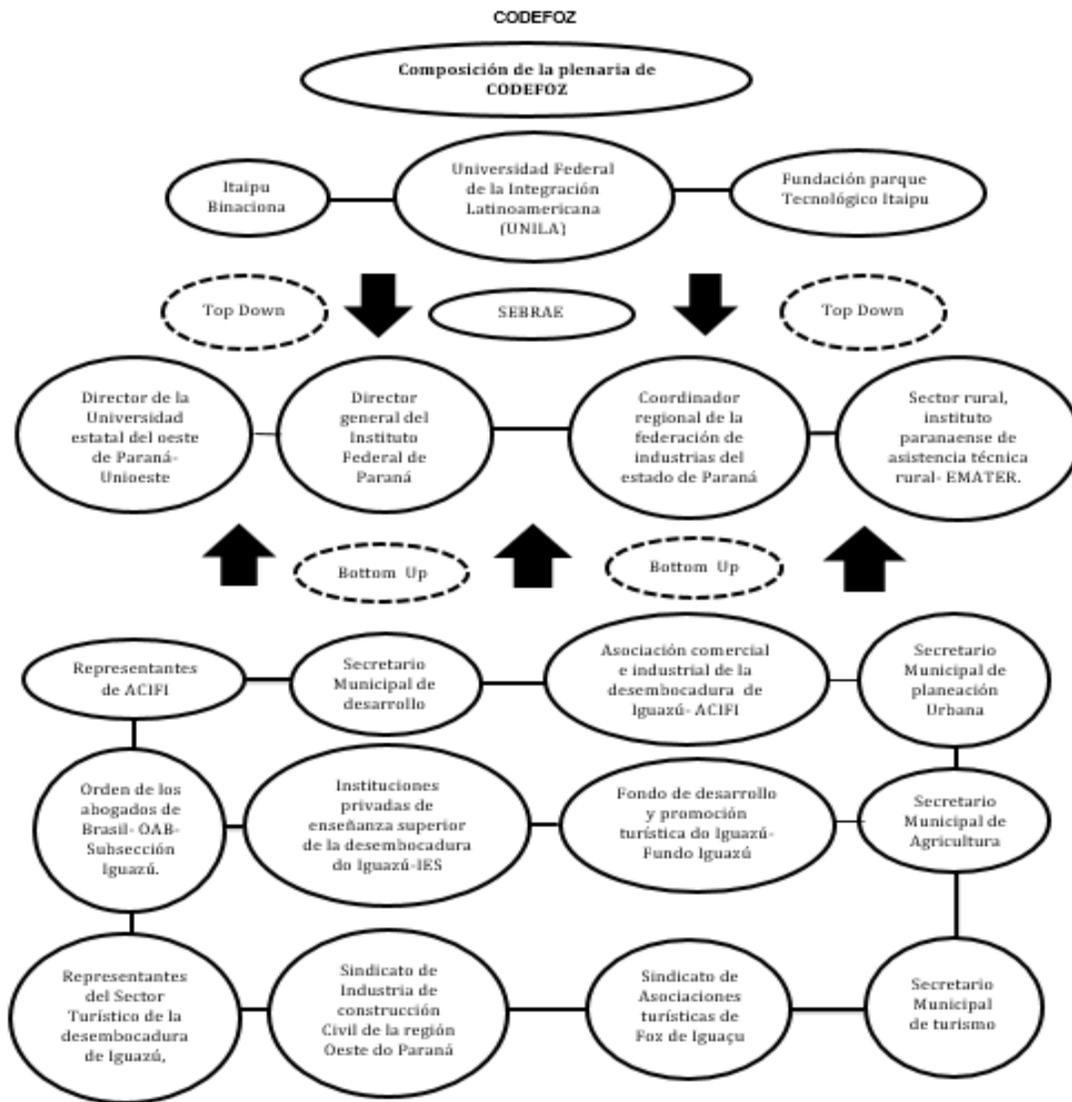


Gráfico 3-3. CODEFOZ

Gráfico 3-3: La anterior figura es el resultado de la diagramación de un conjunto de actores que participan en el CODEFOZ, donde identifiqué la convergencia de fuerzas *top down* y *bottom up*.

Este nivel de confluencia y articulación al interior del Consejo, se aprecia en el Gráfico 3-4 a través de una visión local altamente consolidada, la cual es una pieza determinante en la explicación del funcionamiento de las cámaras técnicas en la formulación de los planes de

trabajo y en su procesamiento en niveles superiores de decisión administrativa para redefinir la formulación de la política pública de la ciudad. Si bien, en Brasil existe una ley federal que obliga a seguir una metodología común referente a la planeación del desarrollo regional, Codefoz ha buscado una orientación estratégica de la gestión de la Prefectura a través de las cámaras técnicas, para que estas provean información y construyan indicadores para la planeación público-privada de la ciudad. La coordinación entre autoridades públicas locales y las cámaras técnicas no pudo evaluarse de manera más sistemática en la investigación, lo cual pudo efectuarse a partir de un seguimiento y estudio de las actas de reunión o de entrevistas de mayor profundidad a los secretarios de planeación de la ciudad. Sin embargo, esta omisión puede explicarse por el diseño de la investigación, la cual gira en torno a las entidades público-privadas que facilitan la coordinación, pero no en quienes realizan la ejecución. Por consiguiente, mi análisis sobre la visión local compartida por los diferentes actores que concurren en un mecanismo de planeación como Codefoz se limita a un plano predominantemente formal que está dado por el diseño y funciones del Consejo, así como por las percepciones de los principales líderes acerca de su funcionamiento.

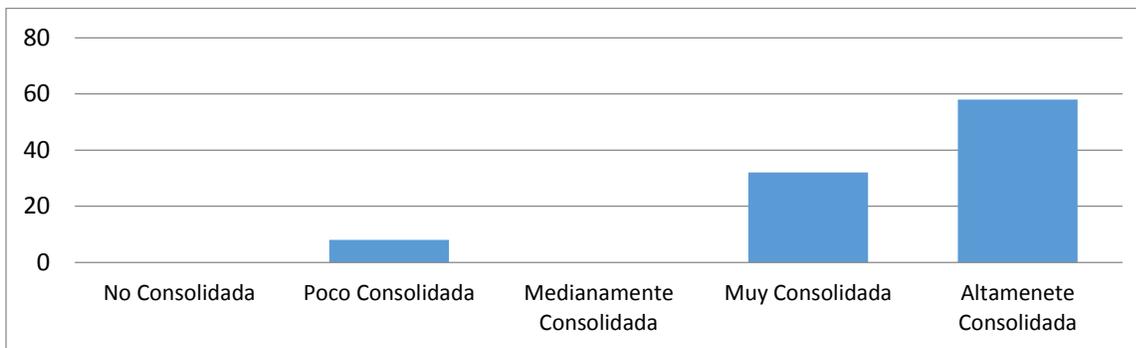


Gráfico 3-4. Visión local

Un punto central en la construcción de una metodología participativa y una visión técnica convergente buscada por los técnicos de Codefoz, está en la definición y estructuración de los indicadores que las diferentes cámaras técnicas deben manejar. Este asunto estrictamente metodológico -no es irrelevante- ya que la participación y consenso en la definición de unos mínimos técnicos sobre la elaboración de los planes de trabajo es medular para garantizar una convergencia entre la sociedad civil y las entidades de planeación para construir una visión del desarrollo de la ciudad que sea cimentada y acompañada por los principales actores locales a partir de sus distintas posiciones

ejercidas a través de las diferentes cámaras. Este aspecto, pudo igualmente estudiarse en mayor profundidad, pero por tratarse de una entidad tan reciente para cuando realicé el trabajo de campo, no pude estudiar en mayor grado este importante asunto. No obstante, pude asistir a una de las reuniones donde se discutió la metodología del Plan Plurianual, convocada por las directivas de Codefoz, la cual para la fecha contó con una nutrida asistencia por parte de los diferentes representantes de las cámaras técnicas y de la mayoría de líderes y representantes que hacen parte del Consejo. Es importante destacar, que este tipo de iniciativas y metodologías de planeación compartida que subyacen a la estructura de Codefoz son típicas de muchas de las ciudades del sur del Brasil, como Yaragua, Maringa, Londrina, entre otras, las cuales han servido de guía para Foz. A continuación, un fragmento de la entrevista al Director de Codefoz:

Codefoz está organizado por varias cámaras técnicas [...] quienes establecen planes de trabajo para que luego estos sean aprobados en la plenaria del Consejo y sean elevados al poder público ya como indicación de política pública. (Dimas Bragagnolo, director de Codefoz. Entrevista realizada el 3 de julio de 2013)

Esta convocatoria en instancias de tipo técnico y metodológico tiene una dimensión financiera que refuerza el compromiso y visión local que ha rodeado a esta iniciativa. El núcleo financiero de Codefoz sobre el cual se estructuran los proyectos parte de la creación de un fondo común por parte de todos los actores a través del FMDES<sup>17</sup>. Esta convocatoria de financiación ha sido planteada de manera abierta y libre, y es una muestra de confianza y éxito en la cohesión institucional conseguida, sin la cual Codefoz no existiría hoy día como una ambiciosa apuesta que ha buscado reestructurar las solicitudes del sector privado a la Prefectura para redefinir la concepción de la política pública.

Por último, es importante mencionar que la emergencia de estas iniciativas de coordinación y cooperación interinstitucional que se formalizan con la aparición del Comtur y la

---

<sup>17</sup> Según el reglamento interno, los recursos del FMDES provienen en primer lugar de ingresos del municipio de Foz de Iguazú resultantes de impuestos y transferencias del gobierno federal y estadual. En segundo lugar, donaciones, contribuciones en dinero y bienes muebles que serán recibidos de organismos y entidades nacionales, internacionales y personas físicas y jurídicas. En tercer lugar, financiamiento de instituciones públicas y privadas.

implementación de la Conferencia Municipal de Turismo, para luego ampliarse a través de una nueva y más ambiciosas pauta que incide en la gobernanza a través de la creación de Codefoz. Así logran crear diferentes espacios de convergencia entre actores públicos, privados y civiles para cimentar una visión conjunta del desarrollo local. La construcción de estos espacios está soportada sobre un conjunto de elementos directamente relacionados con el capital social como lo es el fuerte asociativismo de base, imprescindible para entender las dinámicas de emergencia de este tipo de proyectos y los altos niveles de cooperación de tipo sectorial e intersectorial de las distintas asociaciones locales que logran aglutinarse a partir de diferentes criterios y persiguiendo distintos intereses. Estos elementos deben contextualizarse al interior de basamentos socioculturales de naturaleza local que se manifiestan a través de altos niveles de capital social.

### 3.1.3 Capital social

El capital social emerge a través de redes personales y funcionales articuladas por la confianza y un sistema compartido de valores que favorecen la conducta cooperativa, las relaciones institucionales y la programación conjunta. La emergencia de este entramado de reconocimiento, confianza, reciprocidad y simetría, lo convierte en un invaluable activo social que viene siempre de abajo y nunca de arriba y se manifiesta a través del asociativismo y la cooperación sectorial e intersectorial. En una ciudad como Foz, este basamento cultural que sostiene a entidades tan diversas y aglutinadas bajo el liderazgo de entidades de naturaleza público-privada está soportado sobre una estructurada política de asociativismo local, y una profunda confianza en el sector privado junto a la reivindicación de su autonomía frente al sector público.

El asociativismo es un rasgo muy marcado en la dinámica social y en las políticas de planeación estratégica de Foz y en términos muy generales del sur del Brasil<sup>18</sup>. El

---

<sup>18</sup> Una de las primeras pautas institucionales que marcaron una diferencia en la planeación y el desarrollo del suroeste del país, se remonta a la *Misión Cooke*, resultado de un mecanismo de cooperación técnica entre Estados Unidos y Brasil en los años cuarenta. La Misión planteaba una estructura de planificación a partir de una perspectiva regional: noroeste/este, norte/centro y sur. El mayor esfuerzo debía hacerse en el sur, dado que la región tenía las mejores condiciones para un rápido crecimiento económico. En esta misma década, el *Reporte Niemeyer* estableció entre sus directrices estratégicas para sobreponerse a la crisis económica buscar la industrialización en

asociativismo público-privado bajo el liderazgo de entidades de tipo privado, en una ciudad de muy pequeña escala y poco diversificada económicamente como Foz de Iguazú, ha tenido en Acifi<sup>19</sup> un actor estratégico, quien ha jugado un papel central en la consolidación y ampliación de la gobernanza local a través de su defensa del asociativismo de la empresa privada y la cooperación con los actores públicos locales, estaduales y federales. Esta Asociación Comercial e Industrial busca congregarse, defender y representar los intereses de la libre iniciativa y cooperar con los poderes públicos para promover los intereses de la actividad empresarial y suscitar cualquier medida que favorezca a la comunidad urbana, la libre empresa y el desarrollo económico y social del municipio y el Estado de Paraná.

La Asociación es de naturaleza privada, recibe apoyos públicos y mantiene su autonomía e independencia administrativa frente al sector público. Entre las líneas de actuación estratégica de la entidad están: 1) la participación en el desarrollo local o sectorial, 2) la prestación de servicios y 3) la promoción de la cultura asociativa. Este último punto ha sido central en la búsqueda de la asociatividad local para que las micro y pequeñas empresas superen los paradigmas de egoísmo y desconfianza mutua. En este sentido, para las directivas de Acifi, la relación entre independencia frente al sector público y asociativismo privado ha sido muy estrecha:

El papel de ACIFI es promover el desarrollo local, sectorial y multisectorial, prestar servicios, promover la cultura asociativista y trabajar en grupo. A través de los núcleos sectoriales promovemos el asociativismo que es estratégico para que las empresas puedan financiar capacitaciones y promover alianzas entre ellas para obtener mejores resultados y promover negocios, acceder a ferias de negocios, ferias, vistas técnicas y

---

manos del sector privado, mientras al gobierno le correspondía concentrarse en la planeación industrial general, la implementación de mecanismos de crédito industrial y en sistemas de educación técnica (Baer, 2014; Bertola & Ocampo, 2013).

<sup>19</sup> Acifi fue fundada en 1951 como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, con el fin de que asumiera la defensa de las actividades empresariales bajo un orden económico originado en la libre empresa y la valorización del trabajo; su sede actual se terminó de construir en 1971 en medio de la emergencia de Itaipú en la zona, a través de la firma del Convenio de Cooperación entre Brasil y Paraguay para establecer las condiciones técnicas y económicas del proyecto, que fue formalizado por los presidentes Geissel y Stroessner quienes crearon el Consejo de Administración de Itaipú Binacional en 1974. La primera usina eléctrica de Itaipú entró en funcionamiento en 1981.

---

capacitaciones. Se requiere una gran visión de mercado, de ciudad y de región. A través del asociativismo, tratamos de transformar la concepción de la competitividad con la cooperación: juntos somos más fuertes dentro del municipio y de la ciudad. Además de conseguir representatividad en la localidad y en la ciudad para contestar las decisiones que toma el poder público (Clayton Fontana, director del Programa Emprendimiento de Acifi. Entrevista realizada el 3 de julio de 2013)

El asociativismo y la búsqueda de independencia de Acifi se traducen en una serie de líneas de crédito y programas de emprendimiento privado que han sido articulados en torno a un programa transversal, como es el Programa Empezar Unir para Crecer. El origen de este programa es anterior a mi periodo de estudio, ya que se remonta a finales de los años 80 y ha sido uno de los programas más exitosos de Acifi, quien como veíamos anteriormente ha tenido un papel central en la creación y funcionamiento de las iniciativas locales de asociativismo privado. El programa fue concebido al margen de avales públicos, siguiendo el modelo de Santa Catarina donde tuvo su origen y ha sido estructurado a partir de la creación de un grupo de núcleos sectoriales y multisectoriales<sup>20</sup> con el fin de canalizar y optimizar los apoyos prestados por la asociación y dar respuesta a las necesidades requeridas por las empresas.

El programa es transversal a todos los servicios prestados por la entidad, y busca unir empresarios en varios segmentos para conseguir un mayor nivel de especialización y así canalizar y coordinar, de manera más efectiva, la asociación empresarial. Por una parte, los núcleos sectoriales realizan seguimientos específicos, y buscan obtener resultados puntuales. Por otra parte, los núcleos multisectoriales reúnen varios tipos de empresas y promueven el asociativismo como condición necesaria para acceder a líneas de financiamiento, información sobre ferias de negocios, visitas técnicas y capacitaciones.

---

<sup>20</sup> Actualmente hay nueve núcleos: metalurgia, comunicación, electricistas, inmobiliaria, industria de confecciones, librerías, tecnologías de información, joven emprendedor y mujer empresaria. Estos dos últimos son concebidos como consejos, gracias a su naturaleza multisectorial, e involucran diferentes tipos de actividades e iniciativas compartidas y cooperativas a través de metodologías específicas como la planeación estratégica.

Los núcleos multisectoriales de emprendimiento y mujer empresaria, a través de sus respectivos consejos, tienen una representación directa en la cadena directiva de Acifi, donde pueden opinar sobre las decisiones que establezca la entidad. Su incorporación en la cadena directiva de Acifi pone de presente no solamente la estratégica importancia que el emprendimiento tiene como tema transversal en los objetivos de la asociación, orientada a las pequeñas y medianas empresas, sino también la relevancia que la participación de las asociaciones locales organizadas tiene al interior de la dirección de Acifi. De esta manera, la entidad ha promovido desde la base una dinámica relación entre asociativismo local, emprendimiento y participación del empresariado dentro de los centros de comando de la asociación.

Bajo esta dirección participativa, y gracias a una cobertura orgánica de las iniciativas empresariales, la entidad ha ganado representatividad dentro de todo el sector privado y ha afianzado su confianza local, poder de convocatoria y capacidad de dialogo frente al sector público, como lo veíamos anteriormente en la privilegiada posición que ocupa Acifi en el interior de la secretaria de Codefoz, al punto que provisionalmente alberga en sus instalaciones a sus directivas y reuniones, mientras se termina de construir una nueva sede para el Consejo.

No obstante, esta dinámica de asociativismo local y articulación público-privada no está monopolizada por Acifi, ya que esta última representa exclusivamente a la pequeña, mediana y gran empresa -con un énfasis en las dos últimas- y no cubre al conjunto de iniciativas micro empresariales, las cuales tienen una institucionalidad propia, en el marco de un conjunto específico de políticas de fomento. Estas últimas iniciativas están organizadas a través de una entidad como la Asociación de Micro y Pequeña Empresa de Foz de Iguazú (Amefoz) y del Comité Gestor de Desarrollo Municipal vinculado a la Casa del Emprendedor, que es estudiado en el capítulo siguiente, ya que su origen está muy vinculado al apoyo federal recibido por el Sebrae.

Amefoz, como entidad completamente privada y sin fines de lucro, fue fundada en 1985, con el objetivo de fortalecer la unión, la representación y la cualificación de la micro y pequeña empresa a través del asociativismo empresarial para estimular la ampliación de

los negocios, cultivar la dignidad y la ética empresarial, de empleadores y trabajadores<sup>21</sup>. El control directivo de Amefoz ha estado exclusivamente a cargo de micros y pequeños empresarios, que han promovido y defendido su independencia frente al sector público a través de una reivindicación explícita de la calidad de sus servicios de capacitación profesional y promoción del bienestar de sus asociados, como un complemento necesario al apoyo recibido por parte del sector público, así lo confirma su director:

Esto significa que entrenamos a los empresarios para organizar su empresa y traer beneficios para sus trabajadores, porque son los trabajadores los que llevan la empresa a tener éxito. Los beneficios que nosotros ofrecemos son los de entrenamiento para los trabajadores en diferentes áreas, y ofrecemos una infraestructura de salud privada proporcionando una atención de servicios de salud que es complementaria a la salud pública que ofrece el gobierno. El gobierno brasilero fortalece el desarrollo empresarial a través de financiamientos a un interés bajo para promover el desarrollo en el área industrial, comercial y de prestación de servicios. El ciudadano necesita apoyo en el área de tecnología, información y cualificación profesional para capacitar a sus empleados y poder competir en los mercados y es aquí donde nosotros complementamos la ayuda pública. (Natalino Fonseca, director de Amefoz. Entrevista realizada el 8 de julio de 2013)

El mercado asociativismo empresarial, la relación fluida con las autoridades públicas y la reivindicación de la autonomía privada son rasgos comunes que aparecen a lo largo de las diferentes entrevistas y reflejan un conjunto de valores de la cultura local convertidos en elementos centrales de su identidad, los cuales determinan su organización empresarial, visión del desarrollo local y la implementación de mecanismos participativos en la gestión de la política pública. Estos rasgos terminan por generar un sentimiento colectivo que se expresa positivamente a través de sus altos niveles de capital social.

---

<sup>21</sup> Entre sus servicios, están la asesoría empresarial, asesoría jurídica, asesorías en cobranzas, convenios de salud, cursos de entrenamiento, marketing y propaganda, automatización comercial, reuniones empresariales, ferias de negocios y alianzas de financiamiento. Estos servicios y cursos de capacitación, en su mayoría, son prestados a través de la sede de Amefoz en el centro de la ciudad, la cual se encuentra acondicionada para atender los requerimientos de capacitación, entrenamiento y reunión de sus afiliados, a través de salones de clases, talleres, laboratorios y auditorios con recursos disponibles para su funcionamiento.

Según la encuesta aplicada, los niveles de capital social más favorables son para los actores locales, principalmente públicos y universitarios. Para la población encuestada, la percepción de confianza más baja la tiene el sector de cooperación internacional, integrado por autoridades argentinas y paraguayas. Estos resultados revelan la estrecha relación entre el capital social con las dinámicas locales aquí descritas, las cuales no son extensibles a las dinámicas argentinas y paraguayas, con la excepción del caso que estudia la tesis sobre cooperación transfronteriza en el Parque Natural Iguazú, en el cual el capital social binacional tampoco ha logrado afianzarse. Por el momento, es importante señalar que a través de estos resultados, el capital social aparece como un factor de identidad y diferenciación local muy arraigado frente a sus vecinos.

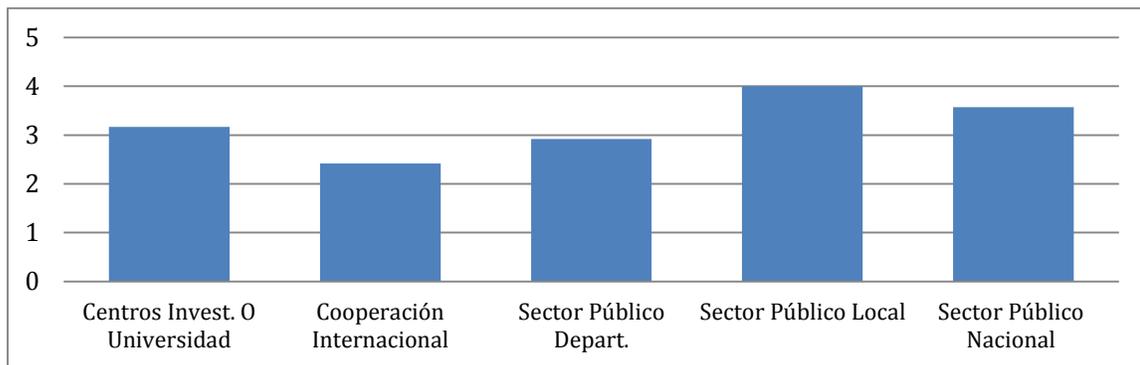


Gráfico 3-5. Capital social

En este análisis sobre el capital social, es muy fuerte la relación entre la percepción que los actores locales tienen de este activo cultural con la identidad local, que en un ámbito fronterizo se convierte en un factor de diferenciación frente a sus vecinos. De este modo, la profundización de estas percepciones termina por reivindicar en los actores locales unos rasgos de asociatividad típicamente brasileros, que los diferencian de los argentinos y paraguayos, quienes, a su vez, son caracterizados en el marco de una mayor interferencia estatal y por la persistencia de acuerdos burocráticos; según Natalino Fonseca:

No se tienen relaciones trasfronterizas con entidades similares debido a las diferencias culturales e institucionales que existen frente a Argentina y Paraguay, donde predomina la interferencia pública, a diferencia del Brasil donde no se tiene interferencia estatal. Si bien la estructura de ministerios y secretarías promueven la articulación público-

---

privada, las entidades privadas realizan de manera independiente sus articulaciones, para luego sí establecer alianzas sólidas entre públicos y privados, siendo el sector privado la base de la sociedad. El tema de la integración se debe dar a nivel de las entidades privadas y las universidades para luego ser implementada por el sector público y no al revés. (Natalino Fonseca, director de Amefoz. Entrevista realizada el 8 de julio de 2013)

La percepción que el director de Amefoz tiene sobre la iniciativa privada, a partir de su experiencia en la asociación de micro y pequeña empresa más representativa de la ciudad, está construida sobre una categórica reivindicación de la empresa como parte integrante del tejido social. A partir de esta perspectiva, la unidad empresarial es concebida como una fuerza emergente, originada en la sociedad y en la libre interacción de emprendimientos cooperativos que mantienen una relación interdependiente y autónoma frente al sector público. Esta percepción difícilmente se aproxima a cualquiera de los testimonios registrados a lo largo del trabajo de campo en ambas zonas de frontera y es una muestra clara de los altos niveles de capital social que aglutinan a los actores privados frente a los diferentes actores públicos y civiles de la ciudad como puede apreciarse en el gráfico 5.

En síntesis, el estudio de la emergencia de un conjunto de dinámicas bajo el liderazgo de actores predominantemente económicos vinculados a sectores específicos y progresivamente articulados en entidades de planeación público-privados logran construir -en mayor o menor grado- una visión local y un capital social. Permite identificar la importancia del liderazgo económico de tipo predominantemente privado en la formalización de una pauta de coordinación sectorial que tuvo lugar con la creación del Comtur en el sector turístico y fue posteriormente ampliada a través de Codefoz como instancia de programación intersectorial mucho más ambiciosa en cuanto a sus objetivos de desarrollo local. A su vez, esta emergencia ha estado soportada sobre un conjunto de programas convergentes adelantados por Acifi, de tiempo atrás, que han favorecido las dinámicas asociativas a partir de su liderazgo económico y han confluído con otro tipo de programas para arraigar una percepción de confianza frente a la autonomía del sector privado y la cooperación con entidades públicas, la cual ha terminado por convertirse en un factor de identidad local y diferenciación en el ámbito de la frontera.

Finalmente, a partir de las iniciativas lideradas por gestores predominantemente privados que inciden en la ampliación de la visión local y en la profundización del capital social están emergiendo -de manera relativamente autónoma- un conjunto de estrategias de planeación y ejecución compartida de tipo público-privado que están redefiniendo la concepción de la política pública en un plano local. De este modo, iniciativas como el Comtur y Codefoz que no son promovidas por el gobierno federal, están configurando un patrón autónomo de planeación altamente participativo a través de la Conferencia Municipal de Turismo y la implementación de las cámaras técnicas. En este proceso, la emergencia de la gobernanza ha tenido logros parcialmente exitosos. Bajo otras circunstancias y condiciones, como las que paso a analizar con las iniciativas adelantadas por la Cámara de Comercio de Cúcuta y la Comisión Regional de Competitividad, sus resultados han sido muy desiguales y ambiguos.

## **3.2 Impactos en la gobernanza local en Cúcuta**

En esta segunda parte estudio el caso de la Cámara de Comercio de Cúcuta, promotora de una serie de proyectos a través de un nuevo marco que formaliza la coordinación local público-privada a través de la Comisión Regional de Competitividad desde el 2006, sin obtener resultados consistentes en un entorno gremial disperso que no ha logrado aglutinarse en torno al liderazgo de la Comisión y los proyectos adelantados por la Cámara.

### **3.2.1 Liderazgo institucional**

El estudio de la emergencia local de dinámicas de liderazgo con una desigual calidad que generan diferentes niveles de visión local y capital social que convergen en distintas entidades de planeación de tipo público-privado requiere identificar instancias de cooperación interinstitucional que más allá de su impacto neto en el desarrollo local, establecen con sus nuevos arreglos institucionales pretensiones de coordinación entre actores públicos, privados y civiles. En este caso, la Comisión Regional de Competitividad creada en el 2006 si bien no logra crear una pauta de gobernanza afianzada localmente como acontece en Foz de Iguazú con el Comtur y Codefoz, sí formaliza una instancia de

discusión de la planeación y el desarrollo local que capitaliza el parcial liderazgo que en la ciudad tiene la Cámara de Comercio de Cúcuta<sup>22</sup>

La creación de la Comisión Regional de Competitividad se desprende de una disposición del gobierno central en las diferentes cabeceras regionales<sup>23</sup>. La Comisión es establecida en el marco de la Comisión Nacional de Competitividad para llevar a cabo la articulación de los diferentes actores públicos, privados y civiles a nivel regional con el fin de coordinar las acciones que conduzcan al mejoramiento de la competitividad a nivel local<sup>24</sup>. De este modo, el diseño de la Comisión es definido por el gobierno central bajo una institucionalidad muy informal ya que desde Bogotá es pensada como un espacio de encuentro y discusión de todos los actores involucrados en los temas de competitividad e innovación que depende del alto concejero presidencial para la competitividad y la innovación quien actúa como coordinador general<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> El origen de la Cámara de Comercio de Cúcuta se remonta al Decreto 1807 de 1915, mediante el cual se crean las cámaras de comercio de Cúcuta, Cartagena, Cali y Bucaramanga. Desde su fundación, ha estado estrechamente ligada a la historia y al desarrollo de la región, bajo el lema de *hacer de la región un mejor lugar para vivir en comunidad*<sup>22</sup>. Entre las funciones que le fueron asignadas están la de servir de órgano oficial del comercio y el empresariado ante el gobierno nacional, presentar iniciativas de desarrollo regional y servir de cuerpo consultivo del gobierno. A partir de 1930, ha llevado el registro mercantil de la jurisdicción y ha proyectado su actividad cívica a través de diferentes iniciativas que van desde la promoción de los valores culturales y la memoria urbana hasta la recuperación del espacio público y la defensa de la seguridad ciudadana. A lo largo de las últimas décadas, la Cámara ha trabajado por mejorar las condiciones del sector agropecuario, la empleabilidad de la región y promover el desarrollo industrial a través de diferentes proyectos e iniciativas mediante las cuales ha refrendado su liderazgo.

<sup>23</sup> La Comisión Regional tiene como objetivo el desarrollo empresarial y productivo; el impulso a la ciencia, la tecnología y la innovación; la educación y las competencias laborales y, en especial, el diálogo región-nación para la apropiación de la infraestructura y los servicios. Esta iniciativa estrictamente nacional se enmarca en un nuevo discurso nacional que el país empieza a manejar en un plano normativo y político a partir de la publicación de los *Informes nacionales de competitividad* en el mismo año, que dieron lugar a la implementación de las Comisiones Regionales de Competitividad que, de alguna manera, trataban de convertir en política pública el tema de la competitividad nacional y regional.

<sup>24</sup> A nivel nacional, el modelo de la Comisión Regional de Competitividad se inspiró en el modelo de desarrollo regional del Valle de Aburra, en el departamento de Antioquia, que desde finales de 1996 por iniciativa del sector privado venía implementando espacios y creando capacidades locales para el establecimiento de acuerdos sobre competitividad regional. En el año 2004, el alcalde de Medellín y el gobernador de Antioquia incluyeron en sus planes de desarrollo el tema clúster como parte de sus estrategias de desarrollo.

<sup>25</sup> El definido liderazgo local de una entidad como la Cámara de Comercio en la Comisión Regional de Competitividad, ha sido redefinido a través de posteriores iniciativas gubernamentales como la

En cuanto a su arquitectura institucional, la Comisión Regional de Competitividad debe ser la instancia análoga a la Comisión Nacional de Competitividad, la cual, a nivel regional, está integrada por un Comité Ejecutivo conformado por el gobernador, el alcalde, el presidente de la Cámara de Comercio y un representante del sector privado. Por su parte, el Comité Técnico está conformado por los equipos técnicos de la Gobernación, la Alcaldía, la Cámara de Comercio y el sector privado. Finalmente, la Secretaría Técnica está a cargo de la Cámara de Comercio local, quien tiene que convocar las reuniones, preparar actas, elaborar documentos de soporte y hacer seguimiento a la agenda local. La articulación de ambas entidades es tan estrecha que la oficina de esta última está ubicada en un despacho del edificio de la Cámara que funciona en el centro de la ciudad de Cúcuta. Igualmente, los actores locales no distinguen una entidad de la otra, ya que la referencia siempre es la Cámara de Comercio de la ciudad quien es a pesar de todas sus limitaciones un líder institucional reconocido tanto por actores públicos como privados.

Bajo este marco, la Cámara encontró un espacio ideal para profundizar e institucionalizar su labor de coordinación local y tratar de promover una visión común sobre el desarrollo regional. En esta dirección, la Cámara ha buscado en medio de todas sus limitaciones y en un entorno fronterizo extremadamente sensible, promover la cultura del emprendimiento, mejorar la productividad laboral, incorporar tecnologías en la producción, afianzar la proyección hacia los mercados nacionales e internacionales, atraer inversión privada y generar confianza institucional. En contra de la coyuntura del 2015-2016 que alerta con pánico mediático acerca del estruendoso fracaso de todas estas iniciativas y de su incipiente institucionalidad, no hay razones académicas de peso para no investigar este proceso de emergencia local que por el contrario demanda estudios más acuciosos al respecto, ya que si algo necesitan las zonas de fronteras como la del ámbito andino

---

creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, responsables de definir los proyectos de inversión en desarrollo, ciencia y tecnología sometidos a su consideración dentro del Sistema General de Regalías, los cuales están monopolizados regionalmente por las diferentes gobernaciones quienes ocupan la Presidencia y Secretaria Técnica de estos nuevos órganos, mientras que las cámaras de comercio solo participan como invitados permanentes en este nuevo sistema en manos de las autoridades públicas territoriales.

---

colombo-venezolano, son iniciativas locales gestadas por actores económicos arraigados localmente que consigan una confluencia institucional de tipo público-privada exitosa e incluyente con vocación transfronteriza, más allá del recurrente tema sobre las políticas de frontera o el de un ministerio de fronteras.

En la emergencia de las dinámicas de liderazgo económicas estudiadas, la Cámara ha actuado por iniciativa propia buscando la asesoría del gobierno central o entidades internacionales, ha sido una operadora regional de proyectos concebidos por el gobierno nacional, y ha canalizado recursos de cooperación técnica internacional para sacar adelante sus iniciativas. Estas actividades están enmarcadas en un arreglo institucional donde la Cámara ha desempeñado un papel central al lado de las autoridades territoriales de planeación (Alcaldía y Gobernación), liderando -con algunas limitaciones- la actividad intergremial y participando -en algunas ocasiones- junto a las fundaciones privadas de desarrollo que operan en la región como la Fundación Ecopetrol para el Desarrollo Regional (Fundescat)

A continuación, me limito a señalar los principales proyectos que contaron con el liderazgo de la Cámara de Comercio en el periodo 2006 y 2012 quien directamente promueve y ejecuta estas distintas iniciativas que en esta parte solo son enunciadas ya que a lo largo de este capítulo y siguientes estudios sus diferentes resultados, logros y limitaciones como uno de los objetivos de esta investigación:

a) Proyecto Alianzas Productivas (2006-2010). Propuesta empresarial y política que contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno nacional; dirigida a pequeños productores agropecuarios organizados, y orientada hacia la construcción de nuevas relaciones económicas y sociales en el agro, donde la Cámara de Comercio participó como gestora regional en las convocatorias organizadas por el Ministerio para así llevar a cabo el proceso de evaluación de perfiles, estudios, y monitoreo y seguimiento de proyectos.

b) Proyecto Reconversión Social Laboral (2006-2008). El proyecto fue concebido en el marco de un convenio interinstitucional entre la Cámara de Comercio y Ecopetrol, y contó con el asesoramiento de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación

Internacional (Acción Social), donde la Cámara de Comercio ejerció la Gerencia Regional a lo largo de todos los departamentos fronterizos con Venezuela (Vichada, Arauca, Guainía, Guajira y Norte de Santander). El proyecto buscaba ofrecer a los *pimpineros* (vendedores informales de gasolina) del área metropolitana capacitaciones para formarse en un oficio semicalificado, formular un plan de negocios, mejorar la posibilidad de asociatividad y acceder a recursos de microcrédito.

c) El proyecto CESO Ficitec (2006-2012). El proyecto deriva de un programa de cooperación descentralizada que busca traer expertos voluntarios en los diferentes sectores económicos de la ciudad, y asesorar a las empresas en la mejora de sus procesos productivos. Cuenta con la cooperación entre una ONG canadiense y una fundación privada del Banco de la República creada para ofrecer soluciones empresariales. La Cámara de Comercio facilita la coordinación sectorial para identificar necesidades empresariales y adelantar labores operativas.

d) El proyecto Mujeres Emprendedoras Colombianas por la Competitividad (ECCO) (2009-2012). El programa busca motivar el emprendimiento de mujeres empresarias a través de proyectos viables y sostenibles, con el apoyo del BID. Ofrece acompañamiento y consultoría especializada e imagen corporativa a empresas que ya están en funcionamiento y cumplen con un perfil. Ha sido diseñado bajo un espacio de planeación regional encabezado por la Cámara de Comercio de Bucaramanga (capital del departamento de Santander) como organismo ejecutor y la Cámara de Comercio de Cúcuta como aliado estratégico junto a otras dos cámaras de comercio.

e) El proyecto clúster de servicios médicos (2011-2012). Es el proyecto más reciente en el que la Cámara ha trabajado por iniciativa propia junto al sector salud; fue concebido como una iniciativa estrictamente privada bajo la coordinación de la Cámara de Comercio para establecer un clúster de servicios médicos en la región. A pesar de las dificultades del proyecto para realizar un diagnóstico y definir una metodología, ha contado con el apoyo estratégico de la Alcaldía y la Gobernación.

A través de estas iniciativas, la Cámara ha buscado fortalecer su liderazgo local y afianzar su papel como reguladora de los diferentes sectores económicos que la entidad cubre, y ha promovido la cooperación interinstitucional con las autoridades territoriales de

planeación, ministerios y entidades del orden nacional, organismos internacionales, otras cámaras de comercio a nivel interdepartamental y en general, con algunos de los actores privados más relevantes en un plano local. Este liderazgo parcial y resultados limitados en las iniciativas adelantadas por la entidad están enmarcados en un entorno socioeconómico extremadamente complejo, dada la profunda crisis económica de la zona, que durante el periodo de estudio (2006-2012) tuvo algunos de sus momentos más agudos con la declaratoria del estado de emergencia social en los municipios limítrofes con Venezuela, en julio de 2010<sup>26</sup>, y con la oleada invernal que azotó al país en abril de 2011, la cual dejó incomunicada a la ciudad por varios meses<sup>27</sup>.

En medio de estas dificultades, que hasta el momento no han dejado de acentuarse, debido a la crisis económica de la frontera, la percepción local sobre la vulnerabilidad y el aislamiento frente a los centros de producción y puertos nacionales ha sido creciente, así como la imperante necesidad de reactivar la economía local. A pesar de todas estas dificultades, el liderazgo de la Cámara ha sido reconocido por la mayoría de autoridades públicas, quienes ven en la entidad un aliado estratégico en el desarrollo de la región; su papel ha sido relevante en el planeamiento, acompañamiento y parcial ejecución de muchos de los proyectos que el departamento y la ciudad han vislumbrado y emprendido en pro del desarrollo. Esta situación es reconocida en la ciudad por los mismos funcionarios de la Gobernación, quienes, a través de planeación departamental, han interactuado con los directivos de la Cámara de Comercio. Para el gobierno departamental en Norte de Santander

---

<sup>26</sup> El desempleo en el área metropolitana de Cúcuta se incrementó entre junio de 2009 y junio de 2010 del 11 % al 13 %; el cierre de empresas durante el mismo periodo se incrementó en un 12 %; la informalidad alcanzó el 75 %, y fue la más alta del país; el mercado inmobiliario cayó en un 30 %, y la actividad edificadora reportó una reducción de más del 50 %; las exportaciones por la aduana de Cúcuta disminuyeron en un 71 % con el impacto que ello representa en el sector de transporte y las sociedades de intermediación aduanera (Gobernación Norte de Santander & Comisión Regional de Competitividad, 2010).

<sup>27</sup> A raíz del grave impacto que causó la ola invernal, la Cámara de Comercio, conjuntamente con la Comisión Regional de Competitividad, la Gobernación del Departamento, los parlamentarios y gremios económicos, realizó una importante gestión ante el gobierno nacional para la adjudicación de recursos tendientes a la recuperación de la infraestructura vial de Norte de Santander que se encontraba para entonces completamente colapsada.

El aliado estratégico de la gobernación en la ciudad es principalmente la Cámara de Comercio. La gobernación formuló *un ejercicio de visión colectiva* construida entre sector privado, academia y departamento y ya llevan tres planes de desarrollo conservando la línea de esa visión construida con los ajustes y reformulaciones que se hacen. Así pues, el aliado principal del gobierno departamental es la Cámara de Comercio y los gremios. (Carlos Eduardo Rodríguez, asesor Plan de Desarrollo de la Gobernación de Norte de Santander. Entrevista realizada el 4 de diciembre de 2012)

La percepción de un funcionario central en la planeación departamental, acerca del papel de la Cámara de Comercio como aliado notable en la dinámica público-privada de desarrollo local bajo la coordinación estratégica de la Cámara de Comercio tiene varias limitaciones. En primer lugar, si bien el liderazgo de la Cámara como entidad intergremial y aliada estratégica de las autoridades públicas locales y departamentales es indiscutible (Gráfico 3-6), no ejerce una influencia homogénea y plena sobre todos los gremios de la ciudad y sobre algunos de los más estratégicos. En segundo lugar, a partir de sus vínculos clientelares con el sector público y los problemas internos de transparencia en la junta directiva, algunos actores han puesto en entredicho su representatividad y neutralidad en la región, lo cual afecta de manera notable el liderazgo mismo de la Cámara como entidad de coordinación local y cooperación interinstitucional.

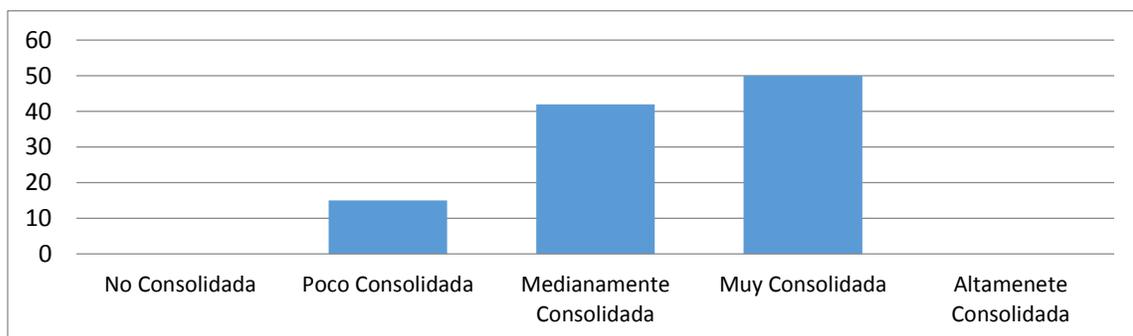


Gráfico 3-6. Liderazgo económico

Este liderazgo local de la Cámara y su articulación dentro de las estratégicas alianzas identificadas por la Gobernación es parcial. Por una parte, hay un liderazgo formal y un reconocimiento importante de la entidad, el cual ha estado soportado en los proyectos llevados a cabo, pero sus resultados han sido parciales y algunos no han tenido continuidad. Por otra parte, la incidencia en la red local de gobernanza en la ciudad no ha

---

logrado consolidarse en torno a una entidad formal como la Comisión Regional de Competitividad, la cual ha desempeñado un papel más formal que real y sus funciones han quedado completamente subordinadas a las capacidades institucionales de la Cámara.

Finalmente, si bien las iniciativas han sido puntuales y han respondido más a coyunturas que a programas estructurados, han introducido una pauta institucional público-privada bajo su parcial liderazgo y han afianzado un discurso común sobre el deber ser del desarrollo local centrado en la competitividad y la diversificación económica del sector privado. No obstante, este discurso común no es suficiente y no permite sostener un engranaje local consistente en torno a la Cámara, y tampoco garantiza una amplia y consolidada visión local. A pesar de ser identificada por el último funcionario de la Gobernación entrevistado cuando hacía referencia al ejercicio común de visión colectiva, sus limitaciones cobran mayor visibilidad cuando analizo qué esta no es compartida por todos los gremios de la ciudad y enfrenta algunas distorsiones derivadas de problemas de transparencia de una entidad como la Cámara de Comercio.

### **3.2.2 Visión local**

Las limitaciones que afloran en el liderazgo de la Cámara y en la incipiente institucionalización de la Comisión Regional de Competitividad como foro de convergencia entre actores públicos, privados y civiles, ponen en evidencia problemas estructurales que al estudiar la emergencia de las iniciativas de cooperación interinstitucional revelan fracturas locales que impiden consolidar una visión compartida por parte de los actores involucrados.

La búsqueda de una visión local compartida, bajo el marco institucional impuesto por la Comisión Regional de Competitividad no ha sido extensiva ni compartida por todos los actores de la región. A pesar de que la Cámara de Comercio como entidad estrictamente público-privada quien cumple el papel de Secretaria Técnica de la Comisión, aglutina de manera formal toda la actividad intergremial de la ciudad, pues lleva el registro mercantil de todos los negocios privados y tiene una privilegiada interlocución con las autoridades públicas. Sin embargo, en la ciudad existen otros representativos gremios con los cuales

las relaciones no han sido muy armónicas, como es el caso de la Asociación de Carboneros de Norte de Santander (Asocarbon); así como otras fundaciones de naturaleza privada que dependen de la empresa colombiana Ecopetrol (Fundescat), y que han desarrollado actividades de manera autónoma y solo a través de algunos proyectos han confluído con la Cámara de Comercio.

Valga señalar que los problemas derivados por la falta de recursos de la entidad, la limitada coordinación intergremial y el restringido liderazgo intersectorial afectan la capacidad de convergencia interinstitucional de la Cámara de Comercio como promotora de una visión compartida del desarrollo que sea traducida en sus diferentes gestiones a través de su papel como Secretaría Técnica en la Comisión Regional. Esta situación fue confirmada y ampliada por la directora de la Comisión Regional de Competitividad de la ciudad, Natalia Angulo:

La región necesita aliados estratégicos, ya que no se tienen los recursos para sacar adelante grandes proyectos de manera autónoma, por lo tanto necesita aliados estratégicos, como ha sido Fundescat (La Fundación Ecopetrol para el Desarrollo Regional) [...] En cuanto a las apuestas productivas de la región, hay sectores que tienen niveles de iniciativa muy avanzados, Asocarbon va solo y es autónomo en sus necesidades. Arcilla tiene algunos problemas por falta de recursos tecnológicos. Igualmente, nace una nueva apuesta que es la de turismo en salud. Finalmente, Norte de Santander tiene reconocimiento nacional y ha participado en la promoción del sector de textimoda. No obstante, el sector textil no se ha empeñado en sacar adelante proyectos de manera autónoma, a pesar de expertos canadienses e italianos que han venido a la región, el sector no ha logrado arrancar por falta de iniciativas y emprendimiento. (Natalia Angulo, directora de la Comisión Regional de Competitividad en Norte de Santander. Entrevista realizada 6 de diciembre de 2012)

A pesar de todas estas limitaciones, el papel de la Comisión Regional como foro de articulación público-privado y el papel de la Cámara de Comercio como entidad articuladora de los intereses privados y públicos es central en la dinámica de desarrollo local la cual se desenvuelve en medio de una creciente dinámica informal de comercio cercana al 75% atravesada por el contrabando y la ilegalidad. En medio de esta economía a la sombra que cruza a toda la sociedad, la capacidad de aglutinar proyectos y visiones

---

conjuntas dentro el sector privado formal es muy marcada y establece algunas pautas de coordinación local al interior de la economía formal de la ciudad la cual tiene empresas muy destacadas a nivel nacional como la empresa Cerámica Italia. Al interior de esta economía formal, el reconocimiento local –a pesar de sus limitaciones- de una entidad público-privada como la Cámara es notable, como lo demuestra el reconocimiento que tiene por parte de la mayoría de empresarios como interlocutora de sus intereses, así como su peso dentro de la Comisión Regional de Competitividad cosa que no acontece de igual manera en muchos de los departamentos del país y por consiguiente su papel como canalizadora y amplificadora de visiones locales conjuntas de desarrollo para la ciudad. Este liderazgo de los intereses privados ha sido determinante en la visión del desarrollo local y en la influencia de los gremios y de la Cámara en la definición de ciertas pautas, discursos y perspectivas sobre el desarrollo de la ciudad.

Dentro de la Comisión Regional de competitividad, se convocan todos los gremios y actores públicos locales. Por decreto, las secretarías técnicas las tienen las cámaras de comercio a nivel nacional. Cada región es autónoma de determinar quién es el presidente, en algunas regiones las preside el gobernador. En Norte de Santander las preside un empresario para garantizar continuidad. No obstante, dentro del comité ejecutivo siempre están sentados el gobernador y la alcaldía. (Natalia Angulo, directora de la Comisión Regional de Competitividad en Norte de Santander. Entrevista realizada el 6 de diciembre de 2012)

En medio de estas ambiguas fortalezas y parciales convergencias, el problema intergremial enfatiza la complejidad del entorno local. Esta última problemática afecta de manera directa tanto el reconocimiento de la Cámara como entidad multisectorial, así como la consolidación de una visión compartida del desarrollo en la que puedan converger de manera coordinada todos los actores de la región, como lo busca la Comisión Regional. La limitada y tardía participación de un importante gremio como Asocarbon<sup>28</sup> al interior de

---

<sup>28</sup> El sector carbonero de Norte de Santander, reconocido internacionalmente por la alta calidad de su mineral, representaba en el año 2012 el 34 % de la industria del departamento, y generaba cerca de 12.500 empleos directos y 20.000 indirectos, con una nómina quincenal cercana a los 20.000 millones de pesos.

la Cámara de Comercio pone en evidencia algunos de los problemas subyacentes a una restringida convocatoria por parte de la Cámara y a sus dificultades para alcanzar una visión regional medianamente consolidada.

Es así como Asocarbon, a pesar de ser el gremio más importante del departamento, ha trabajado de manera independiente, ya que históricamente no había cultivado espacios de participación y deliberación con la Cámara, con la cual solo desde el año 2010 ha tenido algunos acercamientos. Antes de esta fecha, las iniciativas y estrategias sectoriales de Asocarbon fueron gestionadas ante las autoridades públicas territoriales a través de una pauta estrictamente reivindicativa de sus intereses e inversiones sectoriales, en el marco de sus importantes aportes económicos a la región. Así lo manifestaba su presidente, Luciano Canal:

Asocarbon mantienen 600 km de vías terciarias que el departamento no mantiene, hay más de 100 veredas que no tienen energía porque se ha hecho la inversión de llevar la energía a las minas y en el camino se les ha entregado energía. Hoy día el sector es reconocido y tiene influencia a nivel departamental y nacional. El gremio hace parte del consejo territorial de planeación del municipio de Cúcuta y otro carbonero hace parte del Consejo Territorial de planeación departamental, estamos tratando de tomarnos esas instancias para poder trabajar más cómodos [...] Después de 19 años en el sector y 6 años en la gerencia de la asociación, solamente hasta hace dos años cuando hay un cambio en la gerencia de la cámara de comercio con el Dr. Jose Miguel a quien lo conozco por motivos familiares empezamos a trabajar con la Cámara de Comercio. Cuando José Miguel llegó a la Cámara formamos un grupo con un senador, Fenalco, la Cámara y los grupos mineros, antes el sector estaba solo. (Luciano Canal, presidente Asocarbon, Cúcuta-Colombia. Entrevista realizada el 7 de diciembre de 2012)

Es precaria la visión del interés público que subyace al restringido papel de Asocarbon en el desarrollo local. Este último está profundamente mediado por sus intereses sectoriales, el desinterés y la tardía participación en una entidad como la Cámara que, a pesar de sus dificultades, ha sido una coordinadora de intereses privados y públicos y un foro de convergencia local. Toda esta situación pone en evidencia muchas de las dificultades que la región arrastra y le impiden alcanzar una visión local más consolidada como pieza central de la incidencia en una gobernanza local arraigada y operativa.

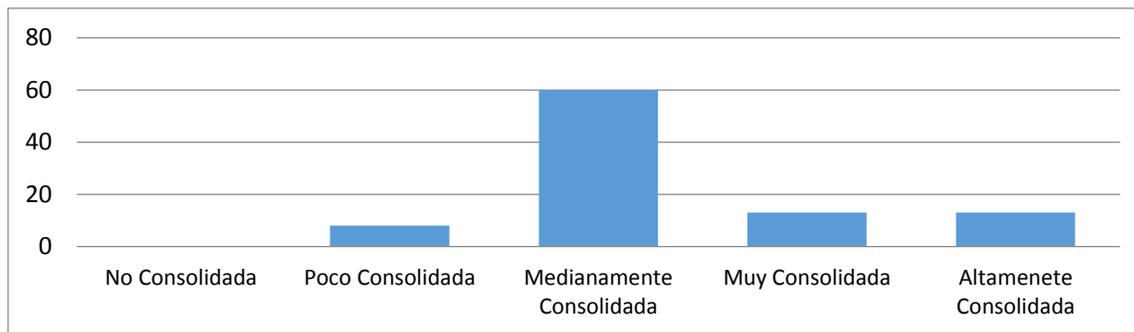


Gráfico 3-7. Visión local

Según lo señalado hasta aquí y a partir de los resultados aportados por el Gráfico 3-7, la visión local medianamente consolidada que gravita sobre las dinámicas locales y la cooperación interinstitucional jalonadas por la Cámara de Comercio en el periodo de estudio, dan cuenta de las ambigüedades acerca de sus parciales capacidades institucionales junto a sus problemas de coordinación integremial con asociaciones tan importantes como Asocarbon, sumado a otros problemas relacionados con sus limitados recursos y restringida capacidad de convocatoria y proyección local. Estos resultados -en comparación con el caso estudiado en Foz de Iguazú- revelan un problema estructural en el diseño institucional, la ausencia de mecanismos formalizados de participación ciudadana que en Foz son implementados a través de la Conferencia Municipal de Turismo en el Comtur y las cámaras técnicas de Codefoz, que se suman a los diferentes problemas enunciados que hacen parte de las características analíticas ya identificadas en el primer capítulo como elementos centrales de la gobernanza local .

Por último, como ya había señalado al analizar la relación entre la visión regional y el capital social, el tema cultural es medular en el análisis de las condiciones que propician el enraizamiento o las fisuras de iniciativas que inciden en la gobernanza local. En la ciudad de Cúcuta, en oposición a Foz de Iguazú, además de la ausencia de mecanismos de participación ciudadana, otro tipo de problemas muy visibles como la falta de transparencia en sus entidades públicas y privadas hacen mella en un activo estratégico como es el capital social, el cual termina arrastrando hacia abajo la confianza identificada en el sector privado y en las entidades que los representan.

### 3.2.3 Capital social

En medio de estas ambigüedades y fracturas, los niveles de confianza en las capacidades directivas y de convocatoria que han beneficiado a la Cámara de Comercio como entidad público-privada en la región departamental se originan en un reconocimiento del papel desempeñado por la iniciativa privada y su rol en la estructura organizacional de algunas entidades como la Cámara y la Comisión Regional. Este reconocimiento fue transmitido por Carlos Eduardo Rodríguez, funcionario de planeación de la Gobernación:

Un elemento muy importante en relación con el tema de la Comisión Regional de Competitividad, está en que frente a otros departamentos en los cuales el liderazgo es de los entes públicos, en la región de Norte de Santander el liderazgo es de la empresa privada. En la región el tema de la competitividad regional está liderado por la Cámara de Comercio, quienes son autónomos en el nombramiento de la gerencia y la conformación de su personal. La Gobernación actúa como un coordinador regional. Bajo estas características, la Comisión Regional en Norte de Santander es sui generis por la preeminencia del sector privado sobre el público. (Carlos Eduardo Rodríguez, asesor Plan de Desarrollo de la Gobernación de Norte de Santander. Entrevista realizada el 10 de diciembre de 2012)

Este testimonio es doblemente relevante. En primer lugar, por proceder de un funcionario público que reconoce la confianza subyacente a la dirección local impresa por el sector privado en la dinámica de la ciudad, así como la importancia de su trayectoria institucional a través de la Cámara de Comercio y, más recientemente, de la Comisión Regional. En segundo lugar, por identificar algunas características institucionales centrales al interior de la Cámara: la autonomía en la conformación del cuerpo directivo, que generalmente está conformado por el sector privado y no por recomendación política, y el margen de autonomía frente al sector público. No obstante, la confianza depositada en la dirección de la entidad, así como el reconocimiento en su capacidad de convocatoria y autonomía institucional tienen problemas. La capacidad de cooperación intregremial es parcial —como ya se mencionó— y la autonomía es más formal que real dadas las limitaciones de recursos, avales, capacidades técnicas y por la misma mecánica clientelar que coopta la dinámica de la entidad y la supedita a los intereses y ciclos políticos de la Alcaldía y la Gobernación lo cual afecta de manera directa los niveles de confianza en la entidad y la transparencia de la misma.

Vale señalar que ante una red clientelar que envuelve el funcionamiento de la Cámara de Comercio y la Comisión Regional de Competitividad, y ante la ausencia de otro tipo de entidades de planeación del desarrollo regional más empoderadas y autónomas, los canales de confianza entre los diferentes actores locales han sido cooptados y ensombrecidos por los intereses políticos, lo cual ha generado reticencias a las interferencias políticas, más aún cuando los niveles de confianza local ante las autoridades públicas locales son tan bajos, como lo muestra el Gráfico 3-8. Estos resultados afectan el proceso de emergencia de las dinámicas de liderazgo económico vinculadas a entidades público-privadas de comercio y planeación del desarrollo estudiadas, pues un eje medular de estas es la confianza entre los actores locales públicos y privados, y el gráfico revela que los niveles de confianza más altos los tienen los actores del gobierno central, una contradicción absoluta en el estudio de un caso de gobernanza local, que pone en evidencia algunos de los problemas ya identificados sobre las limitadas capacidades institucionales de los actores locales dados sus bajos niveles de capital social.

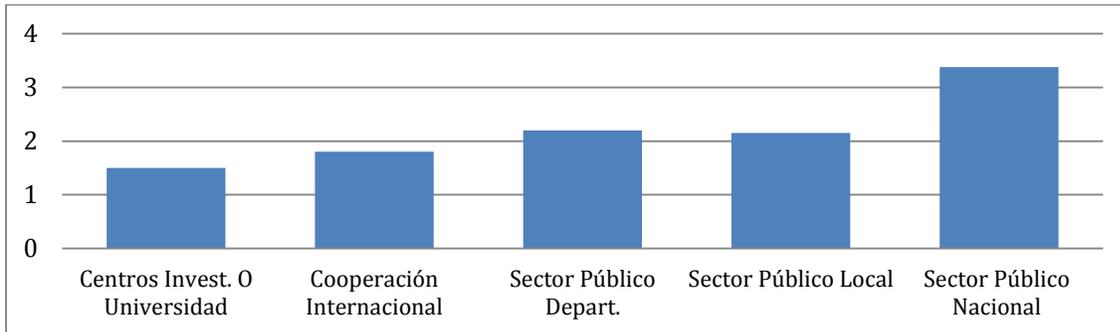


Gráfico 3-8. Capital social

Como ya lo hice notar, la dinámica clientelar de la política local, sumada a los bajos niveles de confianza frente a las autoridades territoriales, ha terminado por afectar la percepción de los actores locales sobre el clima de coordinación local, que, al estar enmarcado en un régimen administrativo bajo el control de las autoridades territoriales de planeación, ha sido politizado y no ha logrado el margen de autonomía administrativa requerido, a pesar de la reconocida trayectoria, experiencia y valioso capital humano de una entidad como la Cámara de Comercio. En esta dirección, durante el periodo de estudio, los roces políticos y partidistas entre la administración departamental y la Alcaldía impidieron un trabajo coordinado junto a la Cámara de Comercio en muchos de los proyectos estratégicos para

la región, como lo señaló la presidenta de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), Gladys Navarro:

El año pasado con la anterior administración no nos fue bien, porque el gobernador era contradictor con la alcaldesa, entonces donde estaba el uno no estaba el otro y siempre estaban en peleas, así que muy poco de alianzas público-privadas. La Cámara de Comercio ha tomado la presencia que le toca y ha hecho lo que puede en los diferentes temas. La Cámara de Comercio le toca que ir para donde van el gobernador y el alcalde, porque no nos olvidemos que ella maneja dineros públicos según las partidas. En este sentido, el gobierno les da esa facultad y tienen su asiento gracias al manejo de recursos que son del Estado y administrados por la entidad gracias a un mandato gubernamental que establece el registro comercial, para todo aquel que tenga un establecimiento abierto al público. (Gladys Navarro, presidenta de Fenalco, Norte de Santander. Entrevista realizada el 11 de diciembre de 2012)

Se comprende que el peso de las autoridades territoriales de planeación tanto de la Alcaldía como la Gobernación y la dinámica clientelista que enmarcan la política regional en la ciudad limitan, de manera considerable, la independencia de la Cámara de Comercio en un entorno de bajos niveles de capital social frente a las autoridades públicas, lo cual afecta todo el entramado de la gobernanza local. No obstante, la entidad ha logrado, con muchas limitaciones, liderar algunos proyectos como los enunciados anteriormente, y sobrepasar los periodos administrativos de los gobiernos locales bajo una relativa independencia del tinglado de intereses políticos regionales; ha afianzado su aprendizaje técnico, acoplamiento normativo, confianza institucional y reconocida legitimidad al interior de la región.

En cuanto al acompañamiento técnico provisto por las entidades académicas de la Cámara de Comercio este ha sido más formal que real, ya que, además de las limitaciones identificadas, no ha habido una participación consistente y activa por parte de las universidades en el entramado interinstitucional. Como lo mostraba el gráfico 8, los niveles de confianza frente a los centros de investigación y universidades son los más bajos de todos. El bajo resultado registrado por los centros de investigación y universidades en la gráfica de capital social pone en evidencia el limitado nivel de articulación de estas últimas en los proyectos adelantados por la Cámara y por consiguiente con el sector real. Ante

---

esta baja relación con las universidades locales, otros gremios o fundaciones como Asocarbon o la Comisión Regional de Competitividad, han elaborado algunos diagnósticos y estudios sobre desarrollo sectorial y competitividad regional contratados con universidades y profesionales del centro del país. Esta limitada oferta local de investigaciones y una precaria capacitación laboral del capital humano desarticulado de las necesidades técnicas del sector productivo, era confirmada por el gerente de la empresa Cerámica Italia, una de las empresas más exitosas de la ciudad:

El tema de personal calificado es un tema que hay que desarrollar mucho en la región, falta más calidad en la oferta laboral. Para poder sobrevivir en el mercado se necesitan saltos tecnológicos con obra de mano muy calificada. En este momento nos toca capacitar la mano de obra por fuera, contratar expertos externos, y traemos a personas que capaciten (...) La manufactura aporta un 17% al PIB regional, el sector comercio aporta un 28% al PIB regional. En Cúcuta el tema de la informalidad es muy grande y es muy difícil de romper el inmediatez de los ingresos de la informalidad. En este momento, para cerrar la brecha entre las universidades y las empresas, estamos creando un comité empresa-estado que inicio labores comienzos del 2012, el cual busca precisamente hacer un inventario de cuáles son los recursos de investigación y proyectos andando, para que ese conocimiento se transforme en valor, que es una de las funciones que no está realizando la universidad regional. En ese comité tienen asiento las universidades, el sector empresarial, la Alcaldía y la Gobernación; y tenemos un asiento en la Comisión Regional de Competitividad junto a la Cámara de Comercio y las dos universidades más grandes que son la Libre y la Francisco de Paula Santander que conforman la junta asesora. Esta es una iniciativa que fue copiada de la Universidad de Antioquia y de su experiencia con la implementación del comité y de Tecnova como su resultado final (David Ararat, Gerente General de Cerámica Italia. Entrevista realizada el 14 de diciembre de 2012).

En el marco de todas estas restricciones que rodean a la Cámara de Comercio y a la Comisión Regional de Competitividad de las cuales es imposible desconocer su liderazgo económico de tipo intersectorial, capacidad de convocatoria público-privada y la confianza impresa en muchas de sus iniciativas, así como su reconocimiento institucional y emprendimiento local, las condiciones locales hasta aquí descritas, decantan una ambigua emergencia de la gobernanza local y una limitada consolidación que termina por

precipitarse y afecta sus directrices y proyectos. Un ejemplo de estas ambigüedades está en uno de los proyectos adelantados recientemente por la entidad en el marco de la Comisión Regional de Competitividad, referido a la creación de un clúster de servicios médicos a comienzos de 2011, el cual se encuentra a finales de 2015 paralizado en medio de la crisis económica y política que afecta a la zona. El liderazgo y reconocimiento institucional que la Cámara ha logrado en los últimos años fueron refrendados con esta iniciativa, así como las limitaciones y ambigüedades mencionadas.

Por iniciativa propia, la Cámara de Comercio en alianza con el sector salud realizó un primer reconocimiento, a comienzos de 2010, sobre la importancia de los servicios médicos en la región a través del desarrollo de un clúster, en el cual se encontrarían las clínicas más importantes de la ciudad y un nutrido grupo de especialistas. Desde un comienzo, el proyecto contó con el apoyo y la activa participación de la Alcaldía y la Gobernación, dada la importancia del sector dentro del producto interno bruto (PIB) regional.

El proyecto identificó en el potencial mercado venezolano un 70 % de los servicios médicos ofrecidos y fue concebido como una plataforma estratégica de inversiones y servicios a nivel transfronterizo. En cuanto a su organización directiva, la Cámara, por común acuerdo con el sector, lideraría la convocatoria y los planes de acción, manteniendo la iniciativa en el plano privado; según Lina Garcés, consultora de la Cámara encargada del proyecto:

Para entonces el presidente de la Cámara acordó que por cada peso que pusieran los empresarios, la Cámara pondría otro peso. No obstante, no se tenían diagnósticos sobre los recursos disponibles y la competitividad del sector. En ese momento, la Cámara se comunicó con el PTP (Programa de Transformación Productiva) del gobierno nacional y ellos nos dieron unas líneas metodológicas muy generales para poder obtener el diagnóstico final. Paralelamente, se realizaron una serie de conferencias y capacitaciones de un expositor internacional, que tiene una empresa de turismo en salud en Costa Rica, la cual es pionera a nivel mundial, comentándonos como era la metodología, así como la importancia y el funcionamiento del mercadeo en salud. Paralelamente, se trajeron expertos de Icontec y otras acreditaciones internacionales para que los directivos vieran las posibilidades reales de implementación del clúster. Después de un año, la prioridad era establecer una metodología clara. Así pues, se buscó el apoyo de Promed que es el clúster de turismo

---

en salud en Costa Rica. Dos representantes de la Cámara y dos representantes del gremio se reunieron en Costa Rica para formar parte de la red internacional de turismo en salud. (Lina Garcés, consultora junior Cámara de Comercio de Cúcuta. Entrevista realizada el 7 de diciembre de 2012)

A pesar de que el clúster en salud es el proyecto más reciente cubierto en la investigación, el cual se encontraba en etapa de diseño y quedó paralizado en medio de la profunda crisis de la frontera, el alto nivel de confianza en el liderazgo de la Cámara y en su rol como coordinadora gremial permitió jalonar durante un tiempo esta iniciativa. Según sus directivos, la confianza que los diferentes actores públicos, gremios profesionales y entidades del sector cifraron en la entidad como garantía de transparencia, continuidad y eficiencia en la coordinación local fue determinante en la concepción y el arranque del proyecto. No obstante, a pesar del capital social que la Cámara logra desplegar a través de la confianza en el proyecto este no es suficiente para sacar adelante la iniciativa, pues las limitadas capacidades institucionales de la entidad, así como problemas de articulación local y débiles capacidades de coordinación con entidades nacionales, estas últimas son abordadas en el siguiente capítulo, terminan por limitar el desarrollo de sus iniciativas.

La iniciativa frente a la implementación y articulación local con los diferentes actores interesados estuvo a cargo de la Cámara, que se empeñó en sacar adelante el proyecto. En este propósito en particular, las limitaciones y dificultades para establecer un diagnóstico y diseñar una metodología propia fueron más visibles que en los otros proyectos llevados a cabo, en los que la Cámara fue coordinadora regional de iniciativas nacionales o intermediaria de programas de cooperación técnica descentralizada.

Como ya indiqué, las limitaciones y dificultades para implementar un diagnóstico sectorial y una metodología común sobre el desarrollo del clúster en salud pusieron de manifiesto las deficiencias institucionales de la gobernanza local por parte de la Cámara para apalancar un proyecto de envergadura regional sin el acompañamiento ni apoyo del gobierno nacional. En efecto, las dificultades para implementar las metodologías transferidas por el programa de transformación productiva del Ministerio de Comercio fueron insalvables y la entidad se vio obligada a buscar otras alternativas y asesorías externas. A continuación, el testimonio de Lina Garcés, Directora del proyecto:

Finalmente, la región necesita un diagnóstico urgente sobre el sector, que ni los investigadores de las universidades, ni los empresarios han realizado. En este momento, ni siquiera la Secretaría de Salud tiene un diagnóstico claro sobre el sector, ya que todavía no se ha realizado. Después de las conversaciones y reuniones que se han tenido con la gente de *competitivnes*, ello nos dijo que en la región teníamos lo más importante para que el proyecto arranque y es la confianza en el proyecto. Se espera que al interior de la Cámara alguien siga liderando el proyecto, ya que hay cambios en las funciones y compromisos de la entidad, para que alguien continúe trabajando con el sector salud, ya que la gente identifica un liderazgo al interior de la Cámara. Se están buscando nuevas actividades mientras el empalme se lleva a cabo. (Lina Garcés, consultora junior Cámara de Comercio de Cúcuta. Entrevista realizada el 7 de diciembre de 2012)

Con este ejemplo he querido enfatizar las visibles limitaciones que pusieron en duda las capacidades locales para facilitar la emergencia del proyecto a través del liderazgo ejercido por la Cámara, a pesar de la confianza impresa en la entidad la cual no es extensiva a los diferentes actores locales públicos, privados y civiles dados sus bajos niveles de capital social que apreciábamos en el grafico 8. A nivel local, la Secretaría de Salud, los gremios y las universidades, bajo el liderazgo de la Cámara, no pudieron realizar un diagnóstico claro sobre el sector ni definir una metodología sobre el desarrollo del clúster. Adicionalmente, los cambios internos en la administración de la Cámara terminaron por cuestionar la continuidad del proyecto ante la falta de acompañamiento y la supresión del liderazgo ejercido por la entidad, en medio de la parálisis económica que trajo la crisis de la frontera.

A partir de este ejemplo, las ambigüedades que rodean la emergencia del liderazgo económico local y la convergencia interinstitucional son notables, así como la dinámica que subyace a los bajos niveles de capital social que obtienen los actores locales en oposición al gobierno central en el grafico 8. Esta coordinación entre actores locales y centrales es abordada en el siguiente capítulo. Sin embargo, es destacable en el desarrollo de esta sección las marcadas limitaciones que inciden en la circunscrita emergencia del liderazgo económico, en una restringida capacidad de construcción de visión local y en la

---

limitada profundización del capital social para complementarse frente al gobierno central, pero no como sucede en este caso.

Vale señalar, de manera general, que a través del análisis comparado de las condiciones de emergencia del liderazgo económico como catalizador de la visión local y del capital social, se establecen directrices de investigación y contraste válidas para comparar sus diferentes dinámicas de gobernanza local. Si bien estos conceptos pueden tener limitaciones para explicar una problemática compleja y difícil de medir, buscan una aproximación analítica a un problema poco estudiado y con antecedentes muy parciales.

Cabe concluir que, en primer lugar, las dinámicas exitosas de liderazgo económico desembocan en instancias más formalizadas de planeación público-privada, como sucede en Foz de Iguazú con Codefoz. No obstante, la existencia formal de estos marcos institucionales, como ocurre con la Comisión Regional de Competitividad en Cúcuta, no garantiza la flexibilidad, autonomía y participación que las redes requieren como elementos constitutivos de la gobernanza local. En cambio, propician la difusión de un discurso sobre el desarrollo público-privado y la competitividad, que opera como un articulador en medio de la provisionalidad de los proyectos, las divisiones internas y los intereses contrapuestos de los diferentes actores.

En segundo lugar, la consolidación de una visión local es producto de un largo proceso de convergencia entre públicos y privados originado en iniciativas predominantemente privadas lideradas por actores económicos, donde estos últimos, en medida de dinámicas asociativas, han buscado instancias de planeación. La consolidación de estas instancias no solo es el producto del escalamiento de los intereses privados a niveles más elevados de decisión, sino que también buscan redefinir la política pública a través de la implementación de sistemas flexibles en lo administrativo e innovadoras metodologías participativas de diagnóstico y planeación del desarrollo. Por el contrario, la falta de cohesión intergremial, la dispersión de intereses, la ausencia de mecanismos de participación en las instancias administrativas y la baja innovación local de iniciativas propias de gestión y planeación dificultan la consolidación de una visión local que difícilmente se logra imponer administrativamente desde una instancia central.

En tercer lugar, el capital social en Foz se manifiesta a través de un arraigado asociativismo, una fluida relación entre públicos y privados y una reivindicación expresa de la defensa y autonomía del sector privado —principalmente de la micro y pequeña empresa— en medio de un clima de confianza entre los diferentes actores locales. A su vez, un importante reconocimiento del liderazgo de la iniciativa privada y del papel desempeñado por la Cámara de Comercio de Cúcuta no se traduce en mejores indicadores de capital social, los cuales se diluyen en cierta forma en medio de la desconfianza local, el clientelismo y los intereses políticos.

Finalmente, a partir de estos dos casos, puedo concluir algunos aspectos importantes sobre las condiciones y circunstancias que propician una desigual emergencia de las dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional en ambas ciudades. En primer lugar, la importancia de liderazgos económicos que deben refrendarse a través de mecanismos de participación civil que permitan escalar posiciones e intereses en instancias flexibles de planeación que están redefiniendo la política pública. En segundo lugar, la relevancia de una visión local compartida que en su manifestación más acabada se cristaliza a través de instancias de cogestión participativa y dinámicas público-privadas con altos niveles de aprobación. En tercer lugar, la relevancia de un marcado capital social que se expresa en una de sus formas a través de un fuerte asociativismo local en la configuración civil de una coalición de intereses de micro y pequeños empresarios emprendedores, autónomos e independientes frente al sector público.

Después de analizar la desigual emergencia de un conjunto de dinámicas de liderazgo económico como amplificadoras de la visión local y profundizadoras del capital social, paso a estudiar el desarrollo de algunas de estas iniciativas en el marco de diferentes coordinaciones más o menos favorables con las políticas nacionales que configuran diferentes márgenes de autonomía administrativa en ambas zonas de frontera.



## **CAPÍTULO 4. LA COORDINACIÓN LOCAL Y NACIONAL**

En este capítulo estudio la coordinación de las dinámicas de gobernanza local con políticas y directrices nacionales y la manera como logran afianzarse y profundizar sus márgenes de autonomía administrativa y asociatividad local. En primer lugar, analizo en la frontera brasilero-argentina las políticas de desarrollo microempresarial y promoción del emprendimiento implementadas en Foz de Iguazú y unas de sus dinámicas en Puerto Iguazú. En segundo lugar, contrasto, en la frontera colombo-venezolana, las diferencias entre un conjunto de proyectos de productividad rural, formalización laboral y emprendimiento, liderados por la Cámara de Comercio de Cúcuta bajo una coordinación nacional, frente a un grupo de cámaras de industria y comercio en la frontera venezolana desarticuladas institucionalmente, en un entorno político muy polarizado, altamente centralizado y volcado a la implementación de medidas de asistencia social.

### **4.1 El parque natural Iguazú en la frontera brasilero-argentina**

En esta sección, analizo algunas iniciativas en Foz de Iguazú orientadas a la promoción del desarrollo micro empresarial y el emprendimiento local, coordinadas con un conjunto de disposiciones legales, institucionales y políticas de orden federal que han gestado en la zona de frontera un patrón de desarrollo del que se han desprendido algunos emprendimientos en Puerto Iguazú en el marco de los apoyos recibidos por parte de Brasil y ante la ausencia de este tipo de mecanismos en Argentina.

### **4.1.1 Las políticas de Brasil sobre las micro empresas y su articulación local**

Como ya lo hice notar en el anterior capítulo, el asociativismo y el emprendimiento de las micros y pequeñas empresas cumplen un papel medular en el engranaje local de apoyo a la gobernanza en Foz de Iguazu. El desarrollo de estas dinámicas en el caso brasilero esta imbricado en un conjunto de estructuradas políticas federales que propician y acompañan sus diferentes iniciativas locales. Este es el caso de la aprobación en Brasil de la Ley General de Las Microempresas en el 2006 propuesta por el Instituto Nacional de Microempresa y Empresa de Pequeño Porte.

La Ley General de las Microempresas busca reglamentar lo dispuesto en la Constitución Brasileira sobre el tratamiento diferenciado y favorable a las micro y pequeñas empresas en el país. Es concebida a partir de una amplia participación de la sociedad civil y entidades empresariales, junto al poder ejecutivo y legislativo, con el objetivo de contribuir al desarrollo y competitividad de las microempresas como estrategia de generación de empleo, distribución de la renta, inclusión social, reducción de la informalidad y fortalecimiento de la economía<sup>29</sup>.

Cabe señalar que la Ley está concebida a partir de la concurrencia de algunas entidades de orden federal con el objetivo de apalancar la dinámica local a través del robustecimiento

---

<sup>29</sup> A través de esta Ley General, fue instituido un régimen tributario específico para el segmento, con una reducción en la carga impositiva y la simplificación de los procesos de cálculo y tributación. La Ley prevé beneficios para las pequeñas empresas en diversos aspectos del día a día como la simplificación y desburocratización, facilidades para el acceso al mercado, crédito, justicia y estímulo a la innovación y la exportación. La Ley tiene previsto la realización de incentivos para inversiones en tecnología con la asignación de un mínimo del 20% proveniente de recursos federales, estatales y municipales invertidos en investigación, desarrollo y capacitación tecnológica por parte de instituciones públicas de fomento a la tecnología. Para conseguir un mayor acceso a la justicia por parte de las empresas se establecen formas alternativas para el tratamiento de sus conflictos, como los institutos de conciliación previa, mediación y arbitraje. Por último, fue creado un Foro Permanente de las Microempresas y Pequeñas Empresas para incluir la participación de órganos federales competentes y de entidades de representación y apoyo empresarial. Simultáneamente, se deberá incentivar la creación de foros regionales con la participación de órganos públicos y entidades vinculadas al sector empresarial (Lei Geral das Microempresas 123/2006).

de las iniciativas micro empresariales bajo una perspectiva integrada que promueve el asociativismo, el poder de negociación, el financiamiento interadministrativo, los mecanismos de conciliación y la creación de foros regionales de participación y negociación entre actores públicos y privados. Este marco legal y administrativo provisto por Brasilia está diseñado para adaptarse, desarrollarse y articularse, a partir de las dinámicas locales y estatales a lo largo del territorio nacional, bajo un margen de autonomía relativo en el cual emergen distintas dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional.

Esta favorable convergencia entre entidades federales y dinámicas locales en Foz de Iguazú potencializa las funciones que venía prestando La Casa del Emprendedor desde finales de los años 80 a través de la adecuación de sus servicios en un nuevo marco de gobernanza local a través de la creación en 2008 del Comité Gestor de Desarrollo Municipal (CGDM) como un espacio de articulación público-privado central en la promoción y acompañamiento del desarrollo de la micro y pequeña empresa en toda la ciudad. La Casa del Emprendedor tiene como objetivo desarrollar un espacio de encuentro y atención a los micro y pequeños empresarios, en el cual convergen asociaciones ya establecidas como la Asociación de Micro y Pequeña Empresa de Foz de Iguazú (Amefoz), las cuales logran encontrar una plataforma de coordinación público-privada mucho más formalizada a nivel local y federal. El objetivo central de la Casa del Emprendedor es desarrollar un ambiente exclusivo para atender a los micro y pequeños empresarios en un lugar físico acondicionado para ello, que permita responder a sus solicitudes y demandas específicas a través de diferentes servicios de asesoría y acompañamiento financiero, legal y técnico.

En el marco del trabajo adelantado por la Casa del Emprendedor que ha permitido identificar un conjunto de necesidades y requerimientos que demandaban los micro y pequeños empresarios de la ciudad al interior de su proceso de formalización laboral y en el desarrollo de sus negocios, las entidades de control y administrativas del municipio han participado en el desarrollo de estas iniciativas. En medio de esta convergencia es planteada –en el marco de la Ley General de las Microempresas- la formalización de una instancia de coordinación público-privada en un plano local. El CGDM surge en el 2008, como un escenario de coordinación y cooperación interinstitucional mucho más formalizado y con una amplia participación de actores públicos y privados orientados a apoyar a los micros y pequeños empresarios de la ciudad bajo una dinámica estrictamente

---

local que potencializa el marco normativo aportado por la ley federal sobre las micro empresas. Para su Directora:

Todos los actores sociales y económicos están interesados en crear acciones que faciliten el desarrollo del emprendedor individual a través de un ambiente favorable para las personas que se quieren formalizar. En Brasil tenemos más de 500 profesiones (esteticistas, electricistas, costureras...) y el gobierno atiende de forma especial sus necesidades y requerimientos específicos. Nosotros trabajamos junto a la procuraduría del municipio para desarrollar una cámara técnica ajustada a la legislación y mejorar el ambiente de negocios, todo este proceso ha sido facilitado por el Comité Gestor el cual se reúne periódicamente para discutir acciones orientadas al interés público. Nuestra preocupación está en acompañar al emprendedor una vez este formalizado para no abandonarlo y esto lo estamos haciendo a través de asesorías, capacitaciones y campañas de entretenimiento. En la Casa recibimos a las personas en un ambiente familiar y queremos llevar todas las actividades de la Casa a los barrios para prestar allá sus servicios. Recurrimos a los medios de televisión y estamos mostrando a través de 50 emprendedores nuestros servicios y en un día festivo realizamos muestras e invitamos a fundaciones culturales para que las familias participen de manera conjunta (Maria Erni, Directora de la Casa del Emprendedor. Entrevista realizada el 10 de julio de 2013).

A partir de algunas intervenciones y actividades promovidas por la Casa del Emprendedor y profundamente articuladas en un plano local a través de las diferentes campañas y capacitaciones adelantadas en los barrios de la ciudad se ha logrado desarrollar un tejido social a través de la promoción y fortalecimiento de las micros y pequeñas empresas, gracias a la implementación de programas específicos de formalización laboral y asistencia técnica prestados en la Casa del Emprendedor. Esta dinámica local ha logrado escalar a otras instancias administrativas y de planeación gracias a la participación de diferentes actores locales y directivos de asociaciones, sindicatos, fundaciones y universidades en espacios de coordinación y planeación más formalizados como el CGDM. Allí participan las diferentes secretarías del municipio, las directivas de Itaipu y los técnicos del Servicio Brasileiro de Apoio a las Micro y pequeñas Empresas (Sebrae) que es una entidad federal encargada de promover el apoyo a las micros y pequeñas empresas en el país, como se aprecia en el Gráfico 4-1. De este modo, la promoción del emprendimiento de la micro y

pequeña empresa ha recibido apoyo de todos los actores sociales y económicos, y sus resultados se han visto reflejados en los buenos indicadores locales de formalización laboral superiores a un 85% de la población total.

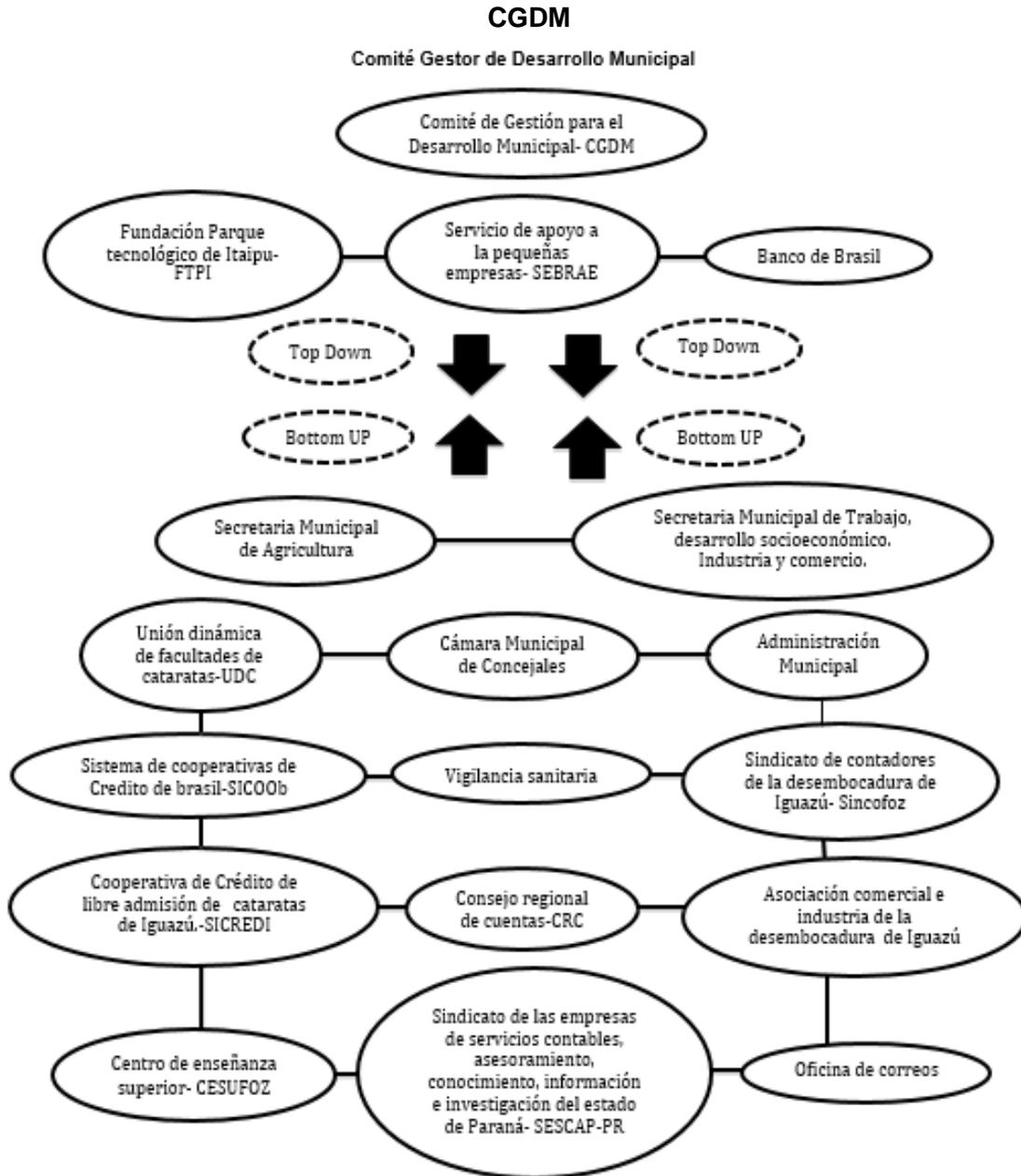


Gráfico 4-1. CGDM

Gráfico 4-1: La anterior figura es el resultado de la diagramación de un conjunto de actores que participan en el Comité Gestor de Desarrollo Municipal (CGDM), identificando la convergencia de fuerzas *top down* y *bottom up*.

---

El CGDM ha venido reuniéndose en la Casa de Emprendedor y ha logrado convocar a estratégicos actores sociales y económicos en un marco de gobernanza amplio donde convergen entidades de orden federal centrales en la planeación del desarrollo local como Itaipu y en la formación de micros y pequeñas empresas como el Sebrae. Esta coordinación vertical de fuerzas *top down* ha sido fundamental para la consolidación de las labores del Comité, gracias a la importancia de los recursos recibidos de Itaipu y a la transferencia de tecnología aportada por el Sebrae, el cual brinda cursos de formación emprendedora muy reconocidos a nivel local a partir de un conjunto de sedes altamente visitadas y visibles en la ciudad donde prestan sus diferentes servicios, además de sus estrechas relaciones con otro tipo de entidades locales que atienden necesidades de la mediana y gran empresa como la Asociación Comercial y Empresarial de Foz de Iguazu (Acifi).

Es necesario enfatizar en el estratégico papel que una empresa federal como Itaipu ha desempeñado a lo largo de toda la zona y en todos los proyectos que abordo en esta tesis. A partir de sus enormes recursos financieros, capacidades técnicas y su privilegiada plataforma física a pocos minutos de Foz de Iguazu, ha sido un actor medular en la concepción y estructuración de todas las iniciativas adelantadas en la ciudad, desde el Comtur hasta el CGDM, pasando por Codefoz. Hay que destacar que la presencia y participación de una hidroeléctrica de enormes proporciones como Itaipu, está profundamente arraigada en la zona a raíz a de sus diferentes programas de cooperación internacional con Paraguay, y otras iniciativas como el Parque Tecnológico Itaipu, la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), entre muchos otros programas, fundaciones e iniciativas que convierten a Itaipu en un motor de desarrollo regional. No obstante, al ser una empresa federal netamente pública, esta investigación no la estudia a partir de sus proyectos y si como un actor público más dentro de las dinámicas de gobernanza local a las que esta tesis se consagra. Itaipu participa como una entidad de asesoría y con recursos financieros, pero no como un ente regulador imponiendo directrices federales más allá que la de ser una promotora del desarrollo regional. Su participación tiene particularidades pues a pesar de ser una empresa federal, su presencia local la convierte en un actor muy sensible y próximo a las expectativas, intereses y estrategias institucionales de la ciudad.

Para ilustrar mejor la coordinación alcanzada entre algunas entidades federales y las iniciativas de gobernanza local es necesario profundizar en el papel del Sebrae el cual irriga todo el tejido social de la ciudad como un estratégico estimulador de la gobernanza local. El Sebrae que fue creado en la década de los setenta como resultado de algunas iniciativas pioneras que tenían como foco promover el espíritu empresarial en Brasil, es una entidad privada sin fines de lucro que se financia con una contribución mensual que las empresas realizan por medio del Instituto Nacional de Seguridad Social INSS, para luego transferirlo a Sebrae nacional y de ahí a sus diferentes agencias estaduais y locales. En un plano local, la participación de Sebrae ha sido determinante en varias de las iniciativas institucionales adelantadas para promover el desarrollo de la micro y pequeña empresa como la Casa del Emprendedor y el CGDM, pero con quien ha tenido una relación de mayor trayectoria ha sido con Acifi, quien como vimos en el capítulo anterior ha desempeñado un rol estratégico en la concepción e implementación de iniciativas centrales en la emergencia de la gobernanza local en la ciudad a través de la creación de Codefoz. Cabe resaltar algunos elementos de la arquitectura institucional de Acifi, la cual está estrechamente articulada con un conjunto de entidades de orden estadual y federal, y muy especialmente con Sebrae, una importante pieza dentro de todo un súper sistema público-privado de promoción del desarrollo que en Brasil se conoce bajo el nombre del Sistema S. Este sistema está conformado además del Sebrae, por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senac), el Servicio Social de Comercio (Sesc), el Servicio Nacional de Aprendizaje de Transporte (Sest) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai). Bajo la coordinación de todo este sistema de promoción del desarrollo se articulan otro tipo de asociaciones empresariales que desde un nivel federal, estadual, regional y local promueven el asociativismo y el desarrollo de la iniciativa privada en el país y convergen localmente en una entidad como Acifi.

En medio de este entramado institucional Acifi está estrechamente relacionado a nivel federal con la Confederación de las Asociaciones Comerciales y Empresariales del Brasil (Cacb), a nivel estadual con la Federación de Asociaciones Comerciales y Empresarios del Estado de Paraná (Faciap), y a nivel regional con la Coordinadora de las Asociaciones Comerciales y Empresarias del Oeste del Paraná (Caciopar). Bajo este esquema de coordinación vertical, ACIFI como promotora del desarrollo sectorial y multisectorial, a través de la prestación de servicios y la promoción de la cultura asociativa con algunos de sus iniciativas más reconocidas como el Programa Emprender -que vimos en el capítulo

---

anterior- ha logrado arraigar el asociativismo y el emprendimiento privado a lo largo de toda la ciudad. A continuación, el testimonio del Director del Programa de Emprendimiento de ACIFI:

ACIFI tiene un apoyo de la prefectura en algunas acciones, pero la contrapartida financiera es principalmente de los empresarios. Se tiene un apoyo grande y consistente de Sebrae y del Sistema S. Igualmente, el Programa Emprender que inició sus trabajos en Santa Catarina ha tenido una alta influencia en el diseño de las metodologías de capacitación de los empresarios y en la creación de los núcleos empresariales. Los empresarios gestionan los núcleos para desarrollar sectores específicos y obtener resultados, beneficios y retornos para ellos (Clayton Fontana, Director del Programa de Emprendimiento ACIFI. Entrevista realizada el 1 de julio de 2013).

Es necesario recalcar que si bien el papel de entidades federales como el Sebrae y asociaciones empresariales a lo largo del país han concurrido en la estructuración de algunas iniciativas como el Programa Emprender, la emergencia de este tipo de dinámicas se presenta en un plano local, con una muy marcada influencia de otras experiencias que han sido tomadas de algunas ciudades en el sudeste del país como Yaragua, Maringa Londrina o Florianópolis, que han sido adaptadas para responder a demandas de coordinación y cooperación interinstitucional típicamente locales como acontece en la concepción y gestión de este tipo de iniciativas al igual que con el Consejo Municipal de Turismo (Comtur) o el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Foz de Iguazú (Codefoz). Estas últimas si bien están imbricadas en todo el entramado institucional que atraviesa la ciudad y el país, y han tenido como modelos otro tipo de experiencias regionales, finalmente, han sido el resultado de cristalizaciones locales con altos niveles de autonomía en la concepción y gestión de sus dinámicas de gobernanza local, al igual que las otras iniciativas hasta aquí descritas como la Casa del Emprendedor y el CGDM en el marco de la Ley General de las Microempresas que han sabido adaptar las disposiciones legales federales al entramado local afianzando instituciones que ya venían funcionando y configurando nuevos arreglos locales de coordinación y cooperación como el CGDM.

Vale señalar que en el caso de Foz de Iguazú el corazón de la red de gobernanza es el sector privado quien a través de una reivindicación expresa de su autonomía administrativa y asociativismo sectorial y multisectorial ha logrado articularse con el sector público local y potencializar las ayudas y regulaciones de orden federal, y afianzar una dinámica de coordinación y cooperación interinstitucional que es insustituible por una dirección exclusiva y vertical del Estado. Este asociativismo privado se gesta en el marco de un acuerdo institucional público-privado validado por una sociedad civil orgánicamente involucrada en iniciativas de fomento microempresarial y promoción del espíritu emprendedor. Esta dinámica social y política tan particular atraviesa el tejido social e institucional de la ciudad, y diferencia de manera notable sus dinámicas de gobernanza de las otras fronteras estudiadas y es una pieza esencial en el análisis de la adaptación a disposiciones y directrices federales por parte de algunas de sus principales entidades de gobernanza local en el marco de una arraigada autonomía local.

#### **4.1.2 Una estrategia federal y local de emprendimiento y desarrollo micro empresarial con vocación transfronteriza**

Como lo señalé en el capítulo sobre antecedentes, Brasil ha instituido un patrón de desarrollo local que ha moldeado la zona de frontera, el cual a pesar de las limitaciones identificadas y de sus ambigüedades ha tenido impactos muy relevantes a través de uno de los proyectos más emblemáticos de la zona como el Centro de Desarrollo para las Tecnologías de la Integración Transfronteriza (CDT-AL) liderado por el Sebrae desde el 2009, quien gracias a sus enormes recursos y capacidades técnicas ha apalancado una serie de iniciativas locales que han generado efectos relevantes en Puerto Iguazú y alguna incidencia en el desarrollo de la dinámica de gobernanza transfronteriza en el Parque Natural Iguazú que son estudiadas en el siguiente capítulo.

El interés en retomar el proyecto del CDT-AL radica en que su dinámica local habría sido inconcebible sin el apoyo de una entidad federal como Sebrae y sin su coordinación con otra plataforma de orden federal que ha prestado un apoyo estratégico en su consolidación como ha sido Itaipu. Además, ante la ausencia de un conjunto de políticas consistentes en Puerto Iguazú frente a la promoción y acompañamiento del desarrollo microempresarial y

---

el emprendimiento -en un plano local y federal- los programas de formación y capacitación brasileros se han irrigado en la frontera argentina.

El proyecto CDT-AL orientado hacia la cooperación transfronteriza en la zona, ha sido un resultado directo de su importante contribución a la gobernanza en la ciudad de Foz. En este sentido, sus servicios empiezan a ser demandados por habitantes de la frontera - brasileros o hijos de brasileros- que buscan los servicios de la institucionalidad brasilerera en una zona de alto flujo y porosidad como la Triple Frontera. El CDT-AL promueve el dialogo y las alianzas territoriales como generadoras de oportunidades de negocio y desarrollo empresarial transfronterizo como eje central de su programa de cooperación e integración<sup>30</sup>. El programa está diseñado para identificar el conocimiento local (*know how*) y buscar su canalización a través de redes representativas que permitan aumentar la capacidad de dialogo y reducir los riesgos en el desarrollo de actividades y alianzas transfronterizas.

Como ya lo había mencionado, el objetivo central del Sebrae en Brasil es el de apoyar a las micros y pequeñas empresas para fomentar su desarrollo. En esta dirección, el programa CDT-AL busca ampliar el portafolio de servicios del Sebrae en un sensible entorno socio económico de frontera donde prevalecen las micro y pequeñas empresas, a través de la estructuración de alternativas económicamente viables, técnicamente factibles y sociablemente deseables. Bajo esta concepción, el programa busca el dialogo y la integración productiva, a través de la cooperación interinstitucional entre entidades que apoyan a las micros y pequeñas empresas en sus países. A continuación, el testimonio de su Director

La política de Sebrae de relacionamiento de sus provincias tiene siempre una lectura municipal centrada en las ciudades. Nuestras oficinas trabajan por territorios cada estado Sebrae tiene territorios que agrupan ciudades. En esta zona nuestra oficina central de Sebrae está en la ciudad de Cascabel que en su región de actuación tiene

---

<sup>30</sup> Dentro de su ambicioso programa, viene apoyando alianzas estratégicas locales -clusters, agrupaciones productivas y asociaciones empresariales- que permitan arraigar localmente sinergias comerciales, culturales, sociales y tecnológicas en zonas de frontera.

53 ciudades, de las cuales Foz y Toledo son las ciudades más importantes de la región. En este marco de la actuación al ser Foz una ciudad tan importante tiene una oficina propia, lo cual le da un adensamiento de dialogo público y privado y solicitudes de los aliados locales para las actividades, que además de beneficiar a los emprendedores brasileños, pudiera beneficiar a nuestros aliados de la Triple Frontera. Durante tres años hicimos estudios y desarrollamos algunas lecturas de cómo mejorar el ambiente para el pequeño negocio, ya que el tema del ambiente es central para Sebrae, ya que no es posible transferir nuestra metodología sin el concepto del desarrollo del territorio. La metodología de Sebrae pasa esencialmente por la sensibilización de liderazgo y la sensibilización de la vocación emprendedora de un territorio. El desarrollo nace y solo ocurre por el cambio del ambiente del territorio, que no es el cambio de la legislación sino el cambio en la capacidad del liderazgo local para comprender cuales son las posibilidades de convivir con las limitaciones. La generación del cambio en el territorio pasa por: 1- La comprensión de que hay limitaciones que no pueden ser cambiadas 2- La comprensión de que en medio de las limitaciones las sinergias entre las dos poblaciones crean nuevas posibilidades 3- La comprensión de quienes pueden hacer el cambio y las conexiones son los líderes empresariales y los líderes políticos empresariales. Estos líderes empresariales están en las cámaras empresariales, principalmente en las cámaras comerciales, debido a que ellos tienen una capilaridad en la comunidad y están presentes en todos los pequeños negocios de la comunidad. 4- Esta aproximación necesita de metodologías y herramientas que demanda instituciones como Sebrae que son centrales para la cooperación internacional (Luis Rolim, Director del Programa Sebrae CDT-AL. Entrevista realizada el 12 de julio de 2013)

Se comprende entonces que la estrategia del CDT-AL en el marco de las directrices establecidas por el Sebrae está en afianzar el liderazgo privado, promover la vocación emprendedora y fortalecer la institucionalidad de las cámaras empresariales para arraigar capacidades locales que lideren posibilidades de convivencia en medio de las limitaciones generadas por la frontera y las diferencias de legislación que no pueden revertirse ni ajustarse en el corto y el mediano plazo. Bajo estos lineamientos, en Puerto Iguazú, a pesar de tener una institucionalidad mucho más limitada con la cual establecer estrategias de cooperación interinstitucional y desarrollar espacios de dialogo transfronterizo, el CDT-AL ha logrado crear algunas instituciones locales como la Cámara de Emprendedores de la Región Iguazú (Caempri), la cual es un resultado directo de los procesos de capacitación

---

y transferencia de tecnologías de Sebrae en la frontera brasilero-argentina. De este modo, según el testimonio de su Director, Caempri ha buscado armonizar conceptos y metodologías a partir del emprendimiento de las micro y pequeñas empresas siguiendo la tecnología Sebrae. A continuación, un fragmento de la entrevista realizada a su Director Ricardo Brizuela.

Cuando fundamos Caempri lo hicimos con la filosofía Sebrae de cooperación internacional a finales del 2008. En este contexto, Caempri es resultado del proceso de capacitación del Sebrae y de ahí empiezan a surgir capacitaciones internas. En esta dirección, Iguazú empieza a trabajar su perfil turístico y a generar un proceso de planificación y saneamiento en la infraestructura hotelera. El reconocimiento de la VII Maravilla del bote cataratas no fue un logro espontáneo, fue producto de la coherencia institucional y el apoyo de otra serie de organismos del Brasil que nos plantearon la promesa del desarrollo del bote cataratas y el desarrollo regional. En este contexto, Caempri surge como un aliado institucional del desarrollo regional para generar cultura emprendedora y cooperación transfronteriza con el subsidio del Sebrae. El programa surge a partir de una relación entre Sebrae, la Universidad Católica de Paraná y el Ministerio de integración y desarrollo del Brasil, para crear un programa de capacitación de emprendedores. Esta misma metodología se puede aplicar a los colegios, escuelas, clubes e iglesias, para identificar sentidos de pertenencia y compromisos responsables para que los proyectos de desarrollo sean coherentes y participativos (Ricardo Brizuela, Director de Caempri. Entrevista realizada el 19 de julio de 2013).

El caso de Caempri pone en evidencia las iniciativas exitosas y los resultados institucionales del proyecto CDT-AL en el ámbito del Parque Natural Iguazú, a través de la difusión de metodologías del Sebrae como entidad federal para generar programas de emprendimiento local y planeación estratégica entre líderes privados de la zona. La importancia de este proyecto debe entenderse en el marco de una frontera en la cual – como lo señalé en el I capítulo- Brasil ha establecido su patrón de desarrollo local. La importancia de este caso radica en que a pesar de lo contingente y poco relevante que pueda parecer, Caempri pone de presente algunos puntos importantes en mi argumentación. En primer lugar, que esta iniciativa es producto de las inexistentes políticas federales de Argentina en la zona para promover el emprendimiento y el liderazgo privado. Estas limitaciones, son resueltas a través de la cooperación transfronteriza de un exitoso

caso que logra desarrollarse gracias a una coordinación local-nacional como la de Brasil. En segundo lugar, que a partir de su entrada en funcionamiento son capacitados varios líderes privados determinantes en la consolidación de la dinámica de gobernanza turística transfronteriza que logra emerger en Argentina bajo el liderazgo de actores locales como lo estudio en el siguiente capítulo. Por último, que la lógica institucional de la gobernanza privada tan característica de Foz de Iguazú, logra ampliarse en Argentina a través del Parque Natural Iguazú. Si bien esta ampliación tiene un sello federal dado por el peso del Sebrae, esto no significa que Brasilia imponga un modelo de desarrollo a nivel local, pero sí que hay una lectura del desarrollo privado y del emprendimiento micro empresarial que ha sido promovida en muchas de las regiones del país a través de exitosas dinámicas de coordinación local-nacional.

En síntesis, la favorable coordinación entre una dinámica local de asociativismo privado, fomento a la microempresa y promoción del emprendimiento con regulaciones federales como la Ley General de las Microempresas afianzan iniciativas de tiempo atrás como la Casa del Emprendedor y promueven nuevas dinámicas de coordinación y cooperación interinstitucional como el CGDM. Esta coordinación se ajusta a una dinámica local de autonomía del sector privado frente al público que es validada por una sociedad civil orgánicamente implicada en iniciativas de fomento micro empresarial, promoción del espíritu emprendedor e involucrada en varias de las instancias directivas de los programas, asociaciones y consejos. El desarrollo de las dinámicas de gobernanza local en la ciudad se enmarca en una fluida red de coordinación vertical liderada por una importante entidad federal como el Sebrae quien a su vez hace parte del gran Sistema S, sumado a una gran empresa federal como Itaipu, las cuales adoptan un rol particular dentro del entramado local. El Sebrae está orientado a promover el liderazgo privado e Itaipu está íntimamente articulada al diseño institucional de las dinámicas de coordinación y cooperación interinstitucional de la ciudad. Por último, los relevantes efectos de un programa como el CDT-AL en Puerto Iguazú ponen de presente por una parte, la ausencia de un conjunto de políticas federales y locales para promover el liderazgo privado y el emprendimiento en la ciudad argentina. Por otra parte, la valiosa capacitación obtenida a partir de la metodología Sebrae en la que son formados a través de Caempri muchos de los líderes privados que jalonan la gobernanza local en el Parque Natural Iguazú, tiene efectos duraderos en la zona.

---

Esta coordinación entre las dinámicas de gobernanza local con las políticas nacionales permite a través de exitosas adaptaciones de algunas de las disposiciones del gobierno nacional, en el marco de la articulada participación de unas entidades federales en la zona, afianzar los flexibles sistemas de gobernanza local y consolidar su autonomía local. Esta última, es una pieza central en los procesos de adaptación de las directrices centrales y en la coordinación de los programas de las entidades federales con las redes locales. Bajo esta favorable articulación, las distintas entidades y actores locales brasileros logran proyectarse en una frontera donde las incipientes dinámicas locales de gobernanza carecen de este tipo de coordinaciones diseñadas e implementadas por las autoridades bonaerenses. Ante la ausencia de consistentes dinámicas de coordinación -en Argentina- las limitadas redes locales de gobernanza de Puerto Iguazú reciben los apoyos de su vecino y ponen de presente el importante peso que la coordinación nacional tiene en la estructuración y consolidación de una gobernanza local gestada en medio de dinámicas de coordinación y cooperación interinstitucional signadas por su autonomía y articuladas nacionalmente.

Una vez identificados, algunos factores de convergencia entre las iniciativas estudiadas en Foz de Iguazú apoyadas en unas normativas y directrices federales frente a unas inexistentes políticas en Puerto Iguazú que han dejado un vacío de capacitación cubierto por los proyectos brasileros en la zona, paso a estudiar la coordinación entre las políticas centrales y las dinámicas locales con niveles muy diferentes de coordinación, asociatividad y autonomía entre Cúcuta y las tres ciudades fronterizas de Venezuela.

## **4.2 El ámbito andino colombo-venezolano**

En esta segunda parte, estudio los contrastes entre dos situaciones locales. De un lado, un conjunto de proyectos de productividad rural, formalización laboral y emprendimiento, liderados por la Cámara de Comercio de Cúcuta bajo diferentes directrices y apoyos recibidos de parte de instancias nacionales que dan lugar a resultados ambiguos así como algunas iniciativas más exitosas que logran promover el asociativismo privado y la autonomía de la Cámara en el desarrollo de algunos de sus proyectos. De otro lado, las dinámicas locales de las cámaras de industria y comercio venezolanas inmersas en un

escenario político altamente polarizado y autoritario que termina por profundizar las desarticuladas relaciones gremiales, y paralizar el aparato público estadual a la deriva de la implementación de un nuevo modelo centrado en medidas de asistencia social.

#### **4.2.1 Las contingentes y ambiguas coordinaciones entre iniciativas locales y el gobierno nacional**

Como fue identificado en el capítulo anterior sobre algunas dinámicas de coordinación y cooperación interinstitucional que han gravitado en torno a la Cámara de Comercio de Cúcuta y la Comisión Regional de Competitividad, estas han emergido de manera parcial y tomado forma de manera parcial a través de su liderazgo institucional, visión local y capital social. El estudio de la coordinación de estas iniciativas con directrices y políticas nacionales está marcado por una parte, por sus desiguales resultados, en medio de la evidencia de múltiples limitaciones institucionales. Por otra parte, son notables algunas dinámicas asociativas de emprendimiento exitosas lideradas con autonomía institucional, con recursos propios y bajo un diseño flexible.

El Proyecto Alianzas Productivas (2006-2010) surgió de una convocatoria organizada por el Ministerio de Agricultura con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos orientada a la alineación institucional de gestoras regionales como cuerpos adjuntos al Ministerio, donde la Cámara participó como gestora regional, evaluó perfiles y monitoreó proyectos agrícolas de pequeños productores organizados. Los resultados del proyecto a pesar de tener logros relevantes en su capacidad de coordinación local y datos significativos de ejecución y alcance de sus metas, ponen de presente algunas de las limitaciones reveladas en torno a su ambigua coordinación con directrices del gobierno central que dieron origen a proyectos estratégicos para el desarrollo del departamento pero que terminaron desapareciendo ante la falta de continuidad institucional y otros problemas como falta de asociativismo rural. A continuación, el testimonio de su Director.

La Cámara de Comercio de Cúcuta fue elegida Organización Gestora Regional en el 2006 y se trabajó hasta finales del 2010. El proyecto trataba en términos generales de convocar y coordinar diferentes actores como las alcaldías, los productores, la gobernación e instituciones como el SENA, Corponor, Ecopetrol y los comercializadores agrícolas. En Norte de Santander, se presentaron para entonces

---

casi 29 proyectos con una suma cercana a los 50 mil millones de pesos, de los cuales 18 mil millones eran del gobierno central, sin contar lo que aportaban la Alcaldía y la Gobernación, más los aportes de las comercializadoras, las cuales aportaban recursos por asistencia técnica y capacitación. Además de la labor de gestoras que la Cámara desempeñaba, tenía que estar en capacidad de vender y demostrar que los proyectos funcionaban. Estos proyectos directamente llegaban a las comunidades, ya que la Cámara con sus asesores realizaba el acompañamiento, sin recibir dinero ni organización, ni nada, ya que la relación entre el Ministerio y la asociación de productores era directa. La labor de la Cámara fue la de acompañar la formulación de proyectos que fueran susceptible de presentarse y ganar en una bolsa de recursos, donde ganaban quienes obtenían mejores indicadores y mejores posiciones en los rankings. Finalmente, quienes se favorecían eran las comunidades. El trabajo de la Cámara estaba en enfatizar, generar y mantener unos niveles de asociatividad, cohesión y estandarización de productos necesarios para que el agro pudiera poder competir en los mercados (Gabriel Silva, Asistente de promoción y desarrollo, Cámara de Comercio de Cúcuta. Entrevista realizada el 10 de diciembre de 2012).

La gestión de la Cámara a nivel departamental fue central en la ejecución de los proyectos y gracias a sus capacidades técnicas y liderazgo institucional logró establecer algunos criterios y estándares técnicos al margen de las clientelas y las recomendaciones políticas. Pero, como ya fue enunciado, las ambigüedades se impusieron sobre las fortalezas. Así como el proyecto ganó credibilidad técnica y la Cámara consiguió reconocimiento institucional al beneficiar la productividad y el desarrollo agrícola del departamento, y una coordinación informal con otras entidades como la Fundación Ecopetrol para el Desarrollo Regional (Fundescat), las limitaciones estructurales de los productores, la falta de asociativismo rural y la carestía económica terminaron por exteriorizarse. A continuación, presento el testimonio de uno de los operadores que la Cámara contrató para la implementación del proyecto.

Las debilidades que hemos percibido en las comunidades rurales en Norte de Santander, es que son muy individualistas, no hay una cohesión entre ellas, eso hace que la alianza en algunos casos falle ya que no se logra consolidar durante el desarrollo del Proyecto, ni en la etapa de pre inversión ni en el desarrollo y ejecución del mismo. Entre las fortalezas, el Proyecto ha generado confianza y ha tenido transparencia en la

ejecución y la planificación, hay transparencia en la ejecución y en las inversiones. Esto ha permitido que tengamos éxito y que los recursos sean bien utilizados y que se hayan fortalecido a las comunidades beneficiadas de los proyectos (...) Las zonas donde Ecopetrol tiene alguna injerencia el Proyecto sale adelante, pero en las otras no, ya que en la región hay muchas necesidades insatisfechas, problemas de pobreza rural y falta de asociatividad campesina. Lamentablemente, el Ministerio dentro de su política ha ido disminuyendo los aportes de manera disimulada, ya que cuando se incrementa la calificación que obtienen los proyectos, se disminuyen los aportes que se reciben por parte del Ministerio. Entonces cuando uno va a evaluar a departamentos como Norte de Santander que son pobres y que tiene escasos recursos, donde la Alcaldía tiene recursos muy limitados ya que manejan presupuestos muy limitados y que no asignan recursos considerables..., pues es muy difícil trabajar. La misma Gobernación en vez de fijar su presupuesto a partir de un Proyecto que ha mostrado su bondades y ventajas para el sector agrícola del departamento, termina invirtiendo recursos mínimos y poco significativos. (Juan Rodríguez, Asesor de la Cámara de Comercio en el Proyecto Alianzas Productivas. Entrevista realizada el 11 de diciembre de 2012).

El testimonio de un operador que conoció de primera mano las insuficiencias y limitaciones que afectaron la implementación del proyecto, revela los problemas de asociatividad campesina que afectan la dinámica agrícola del departamento, así como la sostenibilidad de este tipo de programas ante la extrema dependencia de recursos y aportes del gobierno nacional. No obstante, estas limitaciones estructurales y problemas de coordinación con el gobierno central, en medio de una gestión técnica y transparente prestada por la Cámara al margen de las clientelas políticas –en este proyecto- aparece un actor como Fundescat quien a través de sus recursos y capacidades institucionales como la fundación privada de desarrollo vinculada a la empresa nacional Ecopetrol capitaliza las labores del proyecto y afianza su éxito productivo en sus zonas de influencia.

Es necesario anotar que la cooperación interinstitucional alcanzada a través del Proyecto Alianzas Productivas entre la Cámara de Comercio y Fundescat, en medio de los problemas de coordinación con las políticas del Ministerio, fue bastante limitada ya que la cooperación que emergió a través de esta iniciativa fue predominantemente informal y no se gestó en el marco de la Comisión Regional de Competitividad que como señalé en el capítulo anterior ha tenido una presencia más formal que real. La sinergia conseguida entre

---

la Cámara y Fundescat fue predominantemente espontánea. A pesar de la concurrencia informal de sus actividades en el área rural donde realizaban sus proyectos, no tuvo la fuerza suficiente para compensar los problemas estructurales ya señalados y revertir en algún grado las limitaciones derivadas de sus problemas de coordinación con entidades del gobierno central.

Es necesario preguntarse si este tipo de dinámicas de gobernanza local y cooperación interinstitucional compensan en algún grado las dificultades estructurales y los problemas de coordinación frente a las instancias nacionales. A partir de este caso es difícil determinarlo y los resultados son muy parciales para responder positivamente. En primer lugar, porque la institucionalidad de un foro de coordinación como la Comisión Regional en Norte de Santander es muy limitada y en vez de potencializar esta sinergia local limita las potencialidades de esta emergente dinámica de cooperación interinstitucional. En segundo lugar, las carencias socio económicas del departamento son múltiples y los problemas de asociatividad rural obedecen a una inexistente política de desarrollo rural de orden nacional que son muy difíciles de revertir por un departamento de desarrollo intermedio como Norte de Santander. Finalmente, a pesar de que la convergencia de ambas entidades garantizó un acompañamiento técnico por fuera de las redes políticas y promovió en algún grado desarrollo agrícola el proyecto careció de la continuidad necesaria.

No obstante, vale la pena destacar el reconocido papel y liderazgo de una entidad como Fundescat, la cual a pesar de ser privada cuenta con el respaldo de una empresa nacional como Ecopetrol. La Fundación viene operando en la región desde 1992 por iniciativa de Ecopetrol, el Sena, la Alcaldía de Tibu, la Gobernación de Norte de Santander y la Diócesis de Santander, a través de una metodología que se denomina grupos solidarios, donde se entregan créditos rurales para generar otro tipo de alternativas productivas para la población, principalmente a través de proyectos productivos de cacao, caña, ganadería y hortofrutícola de la mano del Ministerio de Agricultura. Según el testimonio de su Director de Proyectos.

En el año 2007, Ecopetrol llama sus socios y toma la fundación como propia, porque los otros socios quedan inactivos ya que no pueden dar sus aportes, porque según la

constitución de 1991 las entidades públicas no pueden dar ayuda a entidades privadas. A partir de este momento cambia la historia de la Fundación, porque se generan tres líneas de negocio: micro finanzas, con todo el tema de micro seguros y micro crédito. Desarrollo socio empresarial, con consultoría, proyectos de gobernabilidad, TICs y temas de innovación. Y desarrollo regional, con los temas productivos, de infraestructura, educativos y ambientales. Al tema de la gobernanza se llega por la misma iniciativa y puesta en ejecución de proyectos de desarrollo que se han dado en la región (Director de Proyectos Fundescat-Ecopetrol. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2012).

Es destacable el fuerte arraigo local de esta Fundación en una de las zonas más explosivas socialmente de Colombia y el liderazgo que una de las empresas más importantes del país como Ecopetrol le ha impreso a sus diferentes actividades. Si bien los resultados de Fundescat en la zona pudieron haber sido mayores o haber tenido impactos más visibles, es destacable su labor como gestora local y su contribución a la gobernanza local a través de diferentes y estratégicos aliados a nivel municipal, departamental, nacional e internacional, para ayudar a gestionar proyectos y canalizar recursos para la región, ya que la Fundación no recibe dineros públicos, y su modelo de negocio está orientado a la gestión de recursos externos y a la administración de convenios que permitan optimizar su portafolio de proyectos y convenios de gestión compartida.

Es relevante el reconocimiento que hacen los directivos de Fundescat acerca de la relación entre gobernanza y desarrollo en zonas de alta incidencia de Ecopetrol. Esta relación surge a partir de la implementación de las iniciativas y por la evolución misma de la Fundación, y no como un tema impuesto o externo a ella. Bajo la dinámica generada por Fundescat, esta ha venido implicándose de manera coordinada en distintas áreas del desarrollo territorial del departamento, a partir de la estructuración de proyectos estratégicos territoriales. El testimonio de su Director ponía de presente

Ecopetrol viene desarrollando su política de integración social con unas líneas de desarrollo territorial e inversión responsable en el tema de educación y cultura, competitividad regional, ciudadanía y democracia. En esas líneas se hacen proyectos de vías, proyectos de acueductos veredales, electrificación rural, gasoductos y proyectos muy concretos como tal. Ecopetrol está en un cambio de su política de

---

integración social y está generando unos proyectos estratégicos y también unos proyectos dirigidos a zonas específicas de incidencia. Ecopetrol viene liderando todo ese proceso y empezó a darse cuenta que con los recursos que tenía la empresa, sumados a los presupuestos del municipio y los obtenidos por cooperación internacional no eran suficientes para generar un impacto significativo, por tal motivo ha invertido en el tema de estructuración de proyectos estratégicos territoriales. (Director de proyectos Fundescat-Ecopetrol. Entrevista realizada el 12 de diciembre de 2012).

Bajo esta dinámica de coordinación y gestión del desarrollo Fundescat se ha visto involucrada en una red de gobernanza que complementa la labor adelantada por la Cámara de Comercio, afianzando las incipientes redes de cooperación interinstitucional del departamento que tienen como punto neurálgico de sus fragilidades institucionales a Cúcuta quien debería liderar a través de la Cámara y la Comisión Regional estas destacadas iniciativas bajo un marco de coordinación mucho más institucionalizado y operativo que permitiera optimizar las sinergias locales para compensar en algún grado los limitados recursos que recibe del gobierno nacional y nivelar de manera relativa las asimetrías estructurales del departamento.

En este contexto institucional altamente fracturado, las limitaciones de las dinámicas de gobernanza local, sumados a los problemas de coordinación con autoridades nacionales, ausencia de recursos y falta de políticas de desarrollo sectorial e intersectorial, adquieren mayor notabilidad y ponen de presente la importancia y dificultades de algunas de las iniciativas adelantadas por la Cámara para mejorar la productividad del tejido empresarial que han contado con el apoyo nacional de Proexport<sup>31</sup> y de aquellas que buscaron contrarrestar la alta informalidad de la zona.

---

<sup>31</sup> En el proyecto Cesoficitec (2006-2012) la Cámara de Comercio a través de un programa de cooperación técnica descentralizada entre una ONG canadiense y una fundación privada del Banco de la República que ha contado el apoyo financiero y técnico de Proexport ha traído expertos voluntarios en los diferentes sectores económicos de la ciudad, y ha asesorado a las empresas en la mejora de sus procesos productivos, identificando necesidades empresariales y adelantando labores operativas. La Cámara ha realizado la coordinación intersectorial entre los clústeres más importantes de la ciudad, con logros poco consistentes, y dispersos que no han logrado mantenerse en el tiempo en la gran mayoría de asesorías prestadas en los diferentes sectores económicos.

En relación a este último asunto, la Cámara en el marco de un convenio interinstitucional con Ecopetrol y bajo la asesoría de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (Acción Social), formuló el proyecto Reconversión Social Laboral (2006-2008) en el cual la entidad de comercio ejerció la gerencia regional a lo largo de todos los departamentos fronterizos con Venezuela para ofrecer a los *pimpineros* (vendedores informales de gasolina) del área metropolitana capacitaciones para formarse en un oficio semicalificado, formular un plan de negocios y acceder a recursos de microcrédito.

Con este ejemplo, pretendo mostrar algunos de los problemas de coordinación local frente a las políticas nacionales por parte de este proyecto que buscó paliar una problemática fronteriza de enormes implicaciones sociales y económicas y con una alta sensibilidad fiscal en el ámbito nacional. Ante la magnitud de una problemática de esta naturaleza -que adquiere dimensiones explosivas a partir de un círculo vicioso de desempleo, informalidad e ilegalidad, que se nutre de los altos beneficios del contrabando de gasolina subvencionada- tanto Ecopetrol, como el gobierno nacional, concurren para llevar a cabo el proyecto a través de diferentes actores locales coordinados bajo el liderazgo institucional de la Cámara de Comercio.

En efecto, la Cámara ejerció la gerencia regional del programa y asumió el proceso de formación integral, la supervisión de la capacitación y la administración de un fondo de crédito que fue financiado directamente por Ecopetrol bajo la asesoría metodológica y técnica de Acción Social. Desde el ámbito local convergieron en el proyecto una densa red de apoyo y cooperación de diferentes actores locales como la Fundación de carácter ambiental Omachas, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Pastoral Social, asociaciones de microempresarios departamentales, las cámaras de comercio locales, el Instituto de Desarrollo de Arauca, la Fundación Minuto de Dios, entre otros, los cuales gravitaron en torno a la gerencia regional de la Cámara de Comercio de Cúcuta quien coordinó las actividades en los cinco departamentos fronterizos con Venezuela que han compartido la problemática de la informalidad y el contrabando.

A partir de esta gestión de tipo interdepartamental, la entidad ponía a prueba su capacidad de coordinadora territorial, aunque bajo los recursos y el apoyo técnico y metodológico de una enorme empresa como Ecopetrol y una poderosa agencia como la para entonces

---

Acción Social. En medio de esta convergencia aparentemente favorable, el proyecto fracasó por problemas de coordinación frente a las autoridades administrativas territoriales, quienes a través de las alcaldías y gobernaciones debieron prestar sus servicios administrativos y poderes ejecutivos para garantizar el cumplimiento de las medidas adelantadas en un entorno socialmente vulnerable y políticamente clientelista. La entrevista realizada al Director del Proyecto Reconversión Laboral en la Cámara de Comercio destacaba:

La relación con el gobierno municipal y departamental en el proyecto de los pimpineros nunca fue una relación formal que permitiera definir con claridad cuáles eran las obligaciones de los gobiernos territoriales. La Cámara de Comercio se comprometió con Ecopetrol y con el gobierno nacional en desarrollar esta actividad, pero después de tres años de llevarla a cabo, no solo en la ciudad de Cúcuta sino en su transferencia metodológica a otros departamentos, nos encontramos que la necesaria coacción contra los pimpineros que fueron beneficiarios del programa, nunca se llevó a cabo por falta de supervisión y control central de las autoridades municipales. Entonces nos enfrentamos a una circunstancia de crecimiento ascendente, donde cada vez que reconvertíamos a una persona detrás de esta venía algún miembro de la familia que dependía del negocio de la gasolina. Y a pesar de haber firmado compromisos escritos, donde se comprometían a no reincidir en este tipo de labor, al recaer no disponíamos de un mecanismo coactivo para llevar a cabo los objetivos del proyecto, por lo tanto el proyecto no era coherente en términos de sus objetivos a largo plazo. Si bien los alcaldes y gobernadores nos recibían y eran receptivos a los objetivos del proyecto, por varias razones, las autoridades no se comprometían a coaccionar a los reincidentes (Gonzalo Arenas, Proyecto Reconversión Laboral, Cámara de Comercio de Cúcuta. Entrevista realizada el 21 de diciembre de 2012)

A pesar de que el proyecto de Reconversión Laboral contó con un robusto aporte financiero, un estratégico acompañamiento metodológico nacional y un arraigado apoyo de actores, organismos y entidades regionales bajo la coordinación de la Cámara de Comercio, fracasó ante el incumplimiento de compromisos por parte de la población atendida. Esto no solo revela un problema de coordinación público-privado entre actores locales, sino también la falta de autonomía y capacidad administrativa de una entidad como la Cámara para afrontar un problema de esta naturaleza que no se resuelve con la

asignación de recursos y medios técnicos aportados por el gobierno central. Adicionalmente, en medio de estas limitaciones, problemas estrictamente locales que ya habían aparecido en otros proyectos en un ámbito rural, reemergieron y pusieron en evidencia múltiples deficiencias de falta de asociatividad, emprendimiento local y desarrollo de un tejido micro productivo que como nuestro en el caso de Foz de Iguazú es una pieza estructurante de la incidencia en la gobernanza local. La posición del Director en relación a algunas de las dificultades que afectaron el desenvolvimiento del proyecto hacia énfasis:

Uno de los problemas de los pimpineros y de casi todos los empresarios de la ciudad es la falta de asociatividad, que permita generar sinergias financieras para lograr mayores efectos en sus proyectos productivos. Este objetivo fue difícil de llevar a cabo por la idea que se tenía sobre el crédito el cual fue percibido como una donación del gobierno y de Ecopetrol y no como una herramienta financiera para lograr sus objetivos. En este escenario, los pimpineros a los cuales se les había otorgado créditos, algunos de ellos no invirtieron los recursos otorgados en los proyectos productivos para los que habían sido capacitados, otros consideraron que los recursos del capital semilla debían ser mayores para facilitar el proceso de aprendizaje. En este escenario, se empezó a dificultar mucho la situación de los operadores financieros ya que ellos tenían la obligación tanto de hacer el diagnóstico del esquema del proyecto productivo, como de la aprobación, la utilización y los resultados del mismo. (Gonzalo Arenas, Proyecto Reconversión Laboral, Cámara de Comercio de Cúcuta. Entrevista realizada el 21 de diciembre de 2012)

Cierto es que algunas de las limitaciones en el desarrollo de las dinámicas de cooperación interinstitucional van más allá de los problemas derivados de su articulación con política nacionales. Como lo demuestra el caso de Foz de Iguazú, el arraigo de estas dinámicas depende de factores predominantemente locales. Un proyecto como el de Reconversión Laboral que en apariencia tenía los recursos necesarios para conseguir sus objetivos, fracasa ante problemas de gobernanza local como una débil articulación público-privada, limitadas capacidades administrativas de sus entidades mixtas de planeación y problemas de asociatividad del sector privado vinculado a los proyectos llevados a cabo, además de las dificultades para contrarrestar los enormes incentivos generados por el diferencial de precios en el combustible.

---

No obstante, este fracaso el liderazgo institucional y la dinámica interdepartamental de planeación emprendida por la Cámara ponen de presente no solo las dificultades mencionadas, sino algunas fortalezas conseguidas por la entidad. Estas si bien sucumben ante las irregularidades y restricciones presentadas, también permiten decantar aspectos notables que rodean a la entidad. En especial, su capacidad para buscar una gestión interdepartamental que, si en este caso no se consiguió, en otros proyectos logra salir a flote con mejores resultados, y demuestra la autonomía y capacidades de articulación de cuatros cámaras de comercio que lideran y gestionan conjuntamente un proyecto como Mujeres Emprendedoras Colombianas por la Competitividad (Mujeres ECCO) bajo la supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El proyecto Mujeres ECCO surge en el 2009 por una iniciativa del BID y es ejecutado por la Unidad de Cooperación para el Desarrollo de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, que crea una red de coordinación regional junto a las Cámaras de Comercio de Cúcuta, Cartagena y Barrancabermeja, con el objetivo de desarrollar 200 empresas lideradas por mujeres y fortalecer a 100 empresas adicionales ya en funcionamiento. Así lo muestra la entrevista realizada a su Coordinadora Regional que presento a continuación:

El propósito general es apoyar la generación y consolidación de 200 empresas a nivel regional y la segunda meta es apoyar el fortalecimiento de 100 empresas que ya estén en funcionamiento y que cuenten con un perfil. Este es un programa que desarrolla, gestiona, apoya y fomenta la creación y el fortalecimiento de empresas sostenibles y competitivas. Esto se logra mediante el apoyo del BID para las cuatro cámaras regionales. Se debe buscar que la idea pueda generar empleo, tener habilidades para gestionar recursos a través de alianzas, convenios con empresas y cooperativas para recibir los recursos para la empresa. Lo que ofrece el programa mujeres ECCO es acompañamiento y consultoría especializada, capacitación e imagen corporativa. (Yesmith Garay Rodriguez, Coordinadora Regional Operativa Mujeres ECCO, Cámara de Comercio de Cúcuta. Entrevista realizada el 3 de diciembre de 2012).

Con este caso quiero retomar el planteamiento sobre la importancia de la autonomía conseguida por la Cámara a través de un proyecto que busca mejorar la asociatividad y el emprendimiento, en medio de las dificultades originadas por su falta de recursos, y

problemas generalizados de coordinación, que logran superarse gracias a una limitada pero exitosa dinámica de articulación interinstitucional entre entidades de comercio que buscan, con independencia del gobierno nacional, mejorar los perfiles empresariales y de asociatividad de iniciativas privadas lideradas por mujeres. Aquí introduzco un fragmento de la entrevista realizada a una de las beneficiarias del Proyecto acerca del mercado asociativismo que le han impreso a sus actividades, en medio de múltiples limitaciones:

Uno de los principales beneficios de mujeres ECCO es la capacitación y orientación acerca de la creación de una empresa, el objetivo que tiene la Cámara de Comercio y el BID es crear empresas viables y sostenibles en el tiempo, para que no fracasen en uno o dos años. En el programa nos dan capacitación en el área financiera, en el área de mercadeo y planeación estratégica. En ocasiones las mujeres llegan con una idea de negocio, pero con expectativas diferentes a la naturaleza del programa, porque piensan que les van a regalar el dinero. Contrario a esto, el grupo de mujeres ECCO ha conseguido recursos gracias a convenios con cooperativas que han sido los capitales semillas que nosotras mismas hemos conseguido, gracias a que hemos trabajado muy unidas. Nosotras no trabajamos como sociedad jurídicamente constituida, pero todos los convenios que buscamos los hacemos a través de mujeres ECCO. A nivel de la región falta más apoyo de las entidades territoriales, el gobierno nacional y de las grandes empresas (empresas de cadena, centros comerciales) que no subcontratan ni buscan apoyo con las empresas locales ya que todo se hace a nivel de Bogotá, así que falta una mayor identidad con la frontera, que es una zona que está siendo muy golpeada en este momento. (Sara Fernández, Beneficiaria Mujeres ECCO. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2012).

Parte de este testimonio corresponde muy bien a lo señalado en relación a las limitaciones de este tipo de proyectos, pues si bien los perfiles empresariales y de asociatividad de este grupo de mujeres empresarias ha tenido mejoras relativas frente al pasado y les ha permitido mejorar su capacidad para autogestionar recursos, afianzar su organización e identidad como grupo, también son muy evidentes las restricciones y problemas de coordinación frente a las autoridades públicas territoriales y los grandes almacenes de cadena que no participan en el proyecto, quienes con su ausencia limitan considerablemente las probabilidades de arraigo y continuidad del mismo.

---

En síntesis, estos son algunos de los puntos que tomo en consideración en el análisis de las dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional frente a las directrices y políticas nacionales. En primer lugar, esta coordinación (nacional-local) se gesta a través de estrategias de articulación departamental e interdepartamental donde la Cámara ha operado como operadora regional. En segundo lugar, en medio de las limitaciones locales aparecen nuevos actores como fundaciones privadas de desarrollo de origen nacional que convergen bajo un marco predominantemente informal que no permite capitalizar la sinergia interinstitucional. En tercer lugar, las ambiguas y limitadas alianzas frente a las directrices centrales fracasan por falta de recursos, condicionadas capacidades administrativas de parte de la Cámara y un restrictivo asociativismo y emprendimiento privado rural y urbano.

Finalmente, a pesar de todas las limitaciones, alcances muy parciales y dificultades de diferente tipo que afectan el ambiguo desarrollo de las dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional, son visibles las favorables convergencias frente a las directrices nacionales, la autonomía administrativa alcanzada por la Cámara como operadora regional, la articulación interinstitucional entre esta última y Fundescat que termina operando como un actor local más, las dinámicas gestadas en un plano regional entre diferentes cámaras que logran recurrir a fondos de cooperación internacional para sacar adelante sin intermediación del gobierno nacional iniciativas centrales en el desarrollo del tejido social, como lo muestra el Gráfico 4-2.

En la conclusión de este subpunto del caso colombo venezolano, la convergencia –a pesar de todas sus limitaciones e imperfecciones- entre factores locales y nacionales es determinante, siempre bajo un margen de autonomía administrativa local que busca a través de diferentes estrategias de planeación y ejecución compartida afianzar su asociativismo, promover el emprendimiento y desarrollar iniciativas privadas. En última instancia, esta favorable convergencia depende parcialmente del desarrollo de las dinámicas locales de abajo hacia arriba que buscan su consolidación local, así como de la autonomía e independencia de las autoridades y entidades locales. Esta autonomía local como paso a analizarlo es insustituible por directrices exclusivas y no consensuadas impuestas por el gobierno central, como acontece en las ciudades fronterizas venezolanas que estudio a continuación.

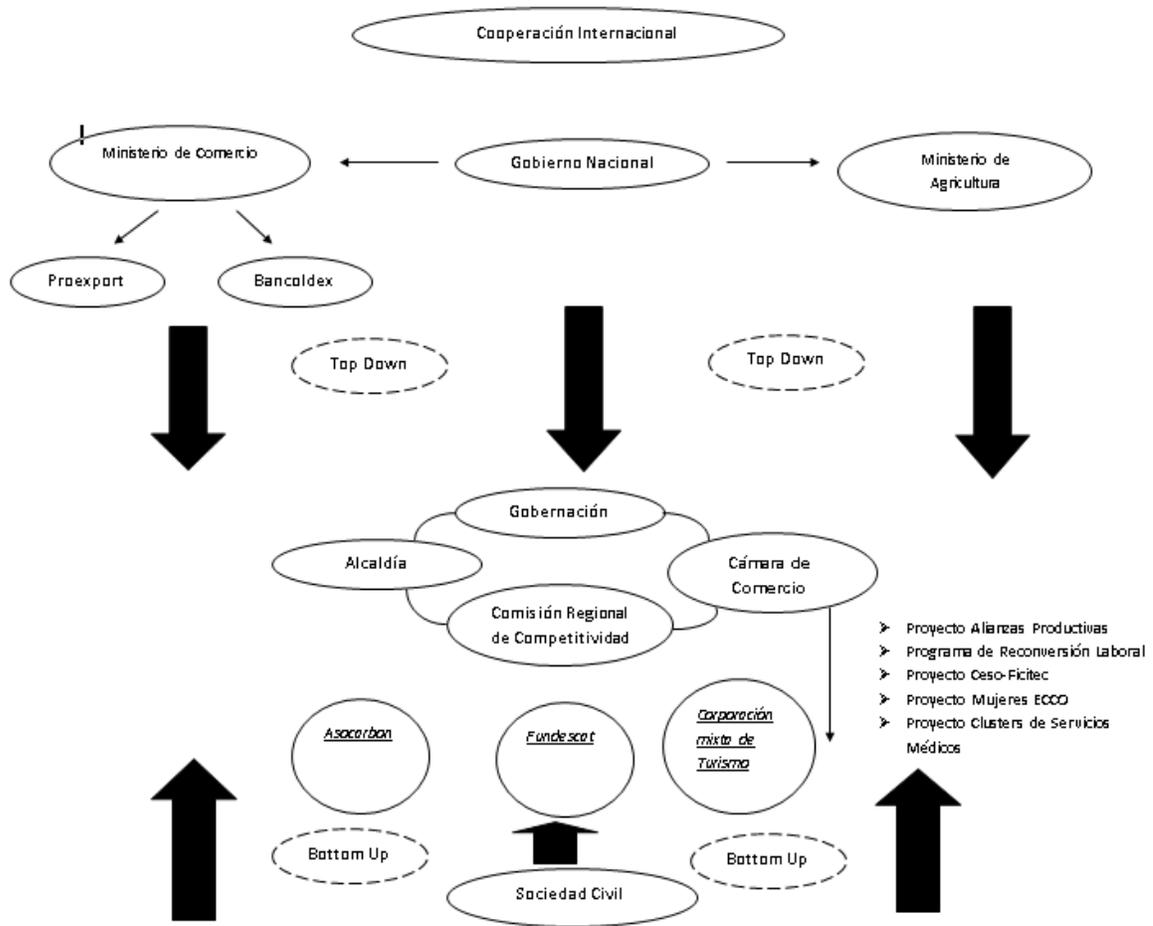


Gráfico 4-2. Coordinación nacional y gobernanza local en Cúcuta

Gráfico 4-2: El anterior gráfico es el resultado de un ejercicio de diagramación propio que busca identificar algunos de los más relevantes actores locales y nacionales y sus estrategias de coordinación horizontal y vertical.

### 4.2.2 El centralismo reforzado y la parálisis de la gobernanza local en una frontera resquebrajada

Acabo de revisar algunas dinámicas de gobernanza local lideradas por la Cámara de Comercio de Cúcuta bajo diferentes directrices y apoyos de parte de instancias nacionales, en medio de parciales logros y algunas iniciativas que finalmente logran promover bajo

---

autonomía de la Cámara el asociativismo y el emprendimiento privado a través de algunos de sus proyectos. Paso a estudiar la incidencia en la contrastante dinámica de gobernanza en las ciudades fronterizas venezolanas donde sus principales cámaras de industria y comercio, junto a Fedecamaras, vieron como sus actividades y dinámicas fueron paralizadas en medio de un entorno político altamente polarizado en el que terminó imponiéndose una pauta de gobierno hondamente centralizada y un modelo desarticulado frente a la iniciativa privada.

Las dinámicas de gobernanza local de las cámaras de industria y comercio venezolanas en las tres ciudades de frontera del ámbito andino colombo-venezolano han tenido varias particularidades y diferencias frente a la dinámica colombiana. En primer lugar, estas han poseído una naturaleza institucional estrictamente privada y no público-privada. En segundo lugar, sus gestiones han respondido a intereses predominantemente privados muy desarticulados de las dinámicas públicas de planeación y desarrollo igualmente distanciadas de las expectativas privadas. Y en tercer lugar, la limitada e informal dinámica de gobernanza se vio perturbada por la polarización política nacional y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo social y económico en Venezuela.

En relación al primer punto, hay que señalar que las cámaras de industria y comercio de Ureña, San Antonio y San Cristóbal junto a Fedecamaras funcionan administrativamente en sus respectivas sedes, conservan su personal administrativo y mantienen a sus directivas quienes han liderado de tiempo atrás las labores de estas entidades y las representan de manera formal ante los sectores económicos respectivos y las diferentes autoridades públicas locales y al interior del estado Táchira. No obstante, el grado de representación gremial es significativamente menor frente a las entidades colombianas y al ser entidades privadas carecen de una articulación formal con las autoridades y recursos públicos lo que limita su representatividad y peso institucional.

Esta desarticulación institucional va más allá del carácter privado de sus entidades y revela otro tipo de problemas como la falta de asociatividad al interior del sector y el limitado desarrollo de una política gremial estructurada. Adicionalmente, ante la ausencia de políticas público-privadas de planeación y desarrollo, la informalidad y espontaneidad de las dinámicas privadas se profundiza en la zona e impide canalizar esfuerzos de tipo

privado o público-privado. El siguiente testimonio del Presidente de la Cámara de Comercio Ureña hacía alusión a la zona industrial:

La zona tiene hoy registradas 4300 empresas en la oficina de actividades económicas del municipio. La zona se caracterizó en sus comienzos por una dispersión total de la red empresarial, cuando surge la necesidad de agremiación a través de la cámara de industria y comercio se da por el desarrollo de las empresas y por la necesidad y utilidad que las empresas empiezan a cifrar en la conformación de una cámara de industria y comercio, o en asociaciones de fabricantes de la confección. No todos los empresarios están afiliados a la cámara, no es como en Colombia donde las cámaras son de constitución mixta privado y oficial, aquí las cámaras son meramente privadas, y su asociatividad es muy dispersa, el empresario tiene la libertad de afiliarse o de no hacerlo. El registro mercantil de operación como persona natural o jurídica es eminentemente oficial (Domingo Teres. Presidente Cámara de Comercio de Ureña. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2012).

Es necesario destacar el agudo contraste entre el informal dinamismo económico y la falta de planeación y desarrollo urbano de Ureña con más de 4.300 empresas registradas, que para la fecha era cruzada diariamente por más de 30.000 trabajadores y producía a través de uno de sus clústeres más productivos 4 millones de *jeans* al mes involucrando a 500 empresas en el proceso de suministro de tela, apresto, acabado y lavanderías industriales, además de todos los servicios complementarios del clúster. Este desfase entre generación de riqueza y falta de desarrollo urbano en una ciudad como Ureña, no es asumido por el sector público y tampoco por el sector privado, aunque por la naturaleza de la zona debería ser responsabilidad del sector privado articulado con el público quienes aparecen completamente desarticulados, con liderazgos institucionales parciales y carentes de una visión local medianamente consolidada en lo que respecta a las Cámaras de Industria y Comercio, en medio de una desconfianza mutua.

De aquí que, como ya lo anunciaba en un segundo punto, la visión de los intereses privados y públicos en la zona aparecen siempre en medio de una profunda divergencia, a través de gestiones desarticuladas. Es así como, detrás de la limitada institucionalidad de las cámaras de industria y comercio y de los inexistentes proyectos o programas a ejecutar por parte de estas, se decanta una desarticulada dinámica donde los actores públicos y

---

privados coexisten –con dificultades- a través de sus actividades e iniciativas pero no convergen ni institucionalmente ni a nivel programático bajo algún tipo de alianza, red o mecanismo de cooperación público-privado que sea institucionalmente consistente con la planificación conjunta, la transferencia de recursos o la gestión compartida de bienes públicos.

Esta situación se aprecia con claridad a través del caso de Ureña donde su misma elite empresarial y gremial denuncia que esta zona industrial ha sido olvidada por el Estado, sin asumir responsabilidad alguna por su falta de planificación y evidente deterioro a pesar de su ya larga presencia institucional en la zona y de haberse beneficiado significativamente de una aglomeración económica claramente exitosa pero desprovista de apoyos públicos e inversiones público-privadas básicas para mejorar su malla vial, parques, espacios públicos, sedes empresariales y demás. A continuación, el testimonio del Director de la Cámara de Comercio de la ciudad:

La Cámara de Comercio de Ureña tiene de fundada más de 35 años, a partir de la iniciativa de empresarios entusiastas que decidieron apostarle a Ureña que para entonces era prácticamente una aldea donde su principal sustento era el tránsito de mercancías hacia Colombia y la agroindustria del central azucarero. En la zona se empezaron a instalar supermercados, para responder a la demanda de productos que no se conseguían en Colombia debido al férreo control de cambios. Ureña en el 2001 tenía 19.000 habitantes, actualmente tiene más de 60.000. En estas condiciones, la planificación de la ciudad se ha caracterizado por la improvisación de las autoridades oficiales. En el mismo sentido, el sector privado no ha participado en el proceso de planificación, más allá de algunos diagnósticos. De hecho en la zona industrial el descuido en las infraestructuras es muy notable, y las empresas que aquí funcionan lo han hecho únicamente gracias a inversiones privadas. Es la inversión privada quien ha creado la población industrial, el sector público tiene una inmensa deuda con esa población industrial. Estamos dejados de la mano del Estado, sin embargo hay una pujanza económica impulsada por el sector privado. En la frontera hay una raza de empresarios que tiene una filosofía y es crear riqueza, evolucionar (Domingo Teres. Presidente Cámara de Comercio de Ureña. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2012).

Este testimonio de uno de sus más visibles líderes empresariales, evidencia como en medio del dinamismo económico de la ciudad la falta de planeación no es responsabilidad de la elite industrial quien se asume a sí misma como un importante grupo social que tiene por objetivo generar riqueza y evolucionar. Igualmente, la falta de coordinación y articulación de las autoridades públicas para acompañar y canalizar las inversiones privadas es potencialmente notable y revela una falta de perspectiva de los actores públicos para estimular las iniciativas privadas y articularse con los actores locales que efectivamente están adaptándose al entorno y generando riqueza. Sin embargo, a pesar de su marcado dinamismo industrial y comercial y tener una de las Cámaras locales mejor relacionadas con el gobierno central -en un estado altamente polarizado como el Táchira- no logran canalizar la riqueza ante la ausencia de instituciones público-privadas y un Estado indiferente a sus iniciativas.

Esta desarticulación público-privada y la falta de perspectiva de parte de las autoridades públicas frente a las necesidades y dinámicas de los actores privados no es exclusiva de una pequeña ciudad como Ureña, pues se aprecia de manera notable en algunos testimonios de las autoridades públicas de San Cristóbal que además de ser la capital del Estado es una ciudad con un nivel de desarrollo urbano, comercial e industrial notable en la zona de frontera. En este sentido, la escisión entre la gestión pública y privada es tan amplia, que para los funcionarios públicos entrevistados resultaba difícil identificar o concebir algún tipo de asociatividad o alianza institucional entre una dirección pública centralizada y la iniciativa empresarial liderada por las cámaras de comercio y Fedecamaras. Así lo destacaba el testimonio de la Directora de Planificación y Presupuesto de la Gobernación:

Específicamente una alianza evidente entre el sector público y el sector privado no está materializada. Nosotros somos una estructura con una parte centralizada y otra parte descentralizada. Nosotros contamos con 16 organismos que atienden diferentes sectores del estado: la vialidad, la parte social, la educación, la salud, etc. y de esa manera vamos atendiendo todos esos elementos a través de una inversión y un gasto corriente. Frente a la empresa privada podemos hablar de una asociación o alianza natural que tiene un impacto en la sociedad, pero esto es una cuestión estrictamente de los entes privados que operan bajo otra lógica. En términos de impacto público, nosotros medimos el impacto en el logro de lo que nosotros podamos conseguir, lo cual

---

se evalúa a través de un instrumento que se denomina el plan operativo y el plan de desarrollo. Nosotros además del plan de desarrollo, el plan operativo y una base de indicadores, tenemos un sistema de información regional del Táchira donde se cuantifican los logros alcanzados. A nivel de proyectos la Gobernación establece alianzas con los gobiernos locales y municipales para poder desarrollar ciertas inversiones a nivel de esas localidades, donde se vinculan las poblaciones y los núcleos ya organizados. Sin embargo, con las cámaras como tal y con los gremios no son tan evidentes esas relaciones y no las puedo precisar (Yaneth Peña, Directora de Planificación y Presupuesto, Gobernación del Táchira. Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2012).

La escisión entre lo público y lo privado y la dificultad de integrar conceptualmente ambas dimensiones dentro de la planeación que adelanta la gobernación pone de presente una visión del desarrollo que es interpretada por los funcionarios del Táchira como una dinámica social de planeación de arriba hacia abajo, sin intermediación institucional con los gremios y las cámaras de industria y comercio. Bajo este patrón de gestión administrativa, la relevancia y necesidad de establecer mecanismos y redes de cooperación público-privadas queda por fuera de la agenda del sector público estadual. A través de esta perspectiva, el desarrollo público es monopolio de la dirección centralizada que ejerce la Gobernación y las dinámicas de mercado son un reflejo de la asociatividad natural, sin identificar puntos claros de conexión entre ambos.

En el tercer punto anunciado, la polarización política nacional y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo social y económico en Venezuela terminan por ahondar una ya escindida dinámica de cooperación público-privada en la zona. Esta polarización leída por los líderes del sector privado en una sociedad fracturada como la venezolana, tiene dos momentos. Uno mucho más genérico e ideológico que sitúa con la llegada de Chávez al poder y, el otro, mucho más determinado y con implicaciones administrativas en el sector público que identifican con la llegada de la oposición a la Gobernación del Táchira en el 2008.

El primer momento, con la llegada de Chávez al poder, trajo un innegable cambio frente al pasado en el ambiente de negocios y en la convivencia público-privada, el cual suele ser

dramatizado por la elite empresarial de la zona en medio de todas las distorsiones sobre el periodo y los taxativos juicios de valor sobre este radical proceso de cambio social. Más aun, cuando ya hemos visto que la dinámica de cooperación público-privada no estaba lo suficientemente institucionalizada en Venezuela, así como el rol institucional de las cámaras de comercio dentro del tejido social. Al respecto, introduzco un fragmento de la conversación con el Presidente de Fedecamaras en San Cristóbal:

Hay dos tiempos para el sector privado, con el gobierno nacional anterior había dialogo, interacción, cooperación y se trabajaban proyectos en conjunto. Hoy en día eso es casi vedado por las diferencias entre dos visiones económicas casi irreconciliables. Frente a las convicciones del sector privado: libre iniciativa, libre comercio, apertura y descentralización; el gobierno promueve la tesis de centralización y nacionalización. Nosotros teníamos antes un margen de maniobra con los pares nuestros en territorio colombiano, siempre dentro del paraguas de la normativa nacional, pero había cierto margen de maniobra. Hoy en día eso no es viable, antes había interacción y podíamos poner sobre la mesa iniciativas, ellos eran los rectores de la política, pero hoy el sector privado formal está excluido de esa participación y no tiene injerencia directa. La tesis nuestra es que el comercio y la actividad económica la hacen los actores privados; para el gobierno, la tesis es el comercio administrado, donde el gobierno hace las compras de manera directa, relevando a los actores privados. Para nosotros, la integración la hacen los privados, la integración la hace la gente, no la hacen los gobiernos, moviendo lo que nosotros llamamos comercio interfronterizo. (Irwin Lobo, Presidente de Fedecamaras del Táchira. Entrevista realizada el 14 de diciembre de 2012).

Ante un testimonio de tal naturaleza, cabría preguntarse si tal disyuntiva es real o más bien es el producto de un discurso sumamente ideologizado en contra de un gobierno que busca implementar un nuevo modelo de desarrollo social que no incluye los intereses de las viejas elites que ven como su poder se desvanece bajo nuevos arreglos institucionales y en medio de la implementación de nuevas políticas. Posiblemente, detrás de este exaltado discurso subyace una fractura política que ha ido ahondándose entre dos sectores antagónicos que han radicalizado su lectura sobre la fractura en la historia del país, así como un drástico cambio en la estructura de poder de la sociedad venezolana que se ha ido evidenciando en medio de la profundización del autoritarismo del gobierno.

---

Ante tal polarización de la sociedad, las cámaras de industria y comercio y algunas de las agremiaciones más importantes del sector privado como Fedecamaras, han ido perdiendo el poder y la capacidad de diálogo que tenían y han reaccionado de una manera defensiva ante el cambio de régimen en el cual no han encontrado forma de articularse, enfrentadas a un gobierno cada vez más excluyente y agresivo con la oposición política. En medio de esta divergencia, los criterios de planeación y desarrollo del sector público y las demandas del sector privado han terminado por presentarse de forma antagónica y han paralizado la dinámica de estas entidades privadas, en medio de un clima de incertidumbre jurídica generalizado. A continuación, el testimonio del expresidente de Fedecamaras en San Cristóbal:

En Fedecamaras, más que proyectos lo que hacemos es propuestas e iniciativas, y más ahora con este gobierno que ha ido desmontando la institucionalidad política del país. El gobierno ha ido montando gremios paralelos con personas que son afines a su proyecto político, para ir destruyendo lo que el gobierno llama el Estado burgués. Nosotros ahora estamos en la defensa de los derechos constitucionales que se encuentran en la constitución venezolana en sus artículos 112 y 115, donde se establece que los venezolanos disfruten del uso, goce y disfrute de sus derechos, y también habla de la libre iniciativa y de la libre empresa. Este gobierno ha venido destruyendo las libertades económicas y la libertad de los particulares y se erige como el único exportador e importador en este país. Aunado a la debilidad del sector privado, el gobierno ha venido aplicando unas medidas que tienen como objetivo empobrecer la población, las políticas del gobierno están orientadas a una igualdad hacia abajo. Por eso uno ve claramente en Venezuela una dependencia creciente de los sectores más vulnerables del Estado, lo cual es una característica clara de los regímenes totalitarios como el gobierno cubano, donde la mayoría de la población vive en la pobreza y una elite política administra la riqueza y decide a quien le da y a quien no. Nosotros hemos tenido algunas alianzas con los gobiernos del estado del Táchira, pero han sido limitadas porque estos gobiernos son gobiernos de partido, encerrados sobre sí mismos y muy politizados. (José Rozo, Expresidente de Fedecamaras del Táchira. Entrevista realizada el 17 de diciembre de 2012).

Lo dicho hasta ahora, permite identificar algunos rasgos generales de la percepción que las elites empresariales de la zona construyen en torno a un primer momento de fractura

social que ubican con la llegada del gobierno Chávez al poder, donde la incompatibilidad de visiones económicas frente al desarrollo y el comercio aparecen siempre en un plano antagónico, en medio de la vulneración generalizada de las libertades y derechos económicos amenazados por el régimen. Ahora bien, como ya fue señalado, estas mismas elites además de los funcionarios públicos en el poder en el momento de la investigación, identifican un segundo momento de ruptura frente al gobierno que afecta de manera considerable las políticas públicas y la autonomía de la burocracia del gobierno estadual frente al poder central a raíz de la llegada de la oposición a la gobernación del Táchira. La llegada del candidato Cesar Pérez Vivas del Partido Socialcristiano COPEI a la Gobernación del Táchira entre enero de 2008 y diciembre de 2012 perturba aún más el crispado ambiente político que entra a limitar a los funcionarios públicos quienes ven entorpecidas y frustradas muchas de sus incitativas de gestión y dinámicas burocráticas a partir de entonces. El grado de polarización política llega al punto de modificar legislaciones vigentes, paralizar recursos, y limitar de manera considerable el funcionamiento de algunas oficinas públicas que antes eran administradas y gestionadas de manera autónoma por las autoridades de la Gobernación.

Para ilustrar mejor esta situación que afecta la dinámica de las oficinas públicas del Táchira abordo algunos de los cambios legales y administrativos que impactan la autonomía y dinámica administrativa de la Oficina de Relaciones Internacionales de la Gobernación la cual entra en funcionamiento en el 2004 con el objetivo de promover las exportaciones no tradicionales, dinamizar el comercio exterior en el estado y facilitar la exportación de productos manufacturados hacia otros países, principalmente hacia el mercado colombiano como su mercado natural. Entre 2005 y 2006, la oficina comienza a trabajar el tema de fronteras a partir de la fusión administrativa de la Comisión de Fronteras y la Oficina de Relaciones Internacionales, buscando el apoyo de las principales universidades del estado que estaban trabajando en el diagnóstico de la ZIF. Este aspecto es desarrollado a través de un fragmento de la entrevista realizada a la Directora de la Oficina de Relaciones Internacionales en San Cristóbal:

La ZIF está avalada por un intercambio de notas revérsales a través de la cancillería colombiana y venezolana, es decir que la ZIF a nivel legal esta creada, constituida y reconocida, pero no se le ha dado un impulso practico. Esta situación se remonta al triunfo en noviembre del año 2008 cuando gana el gobernador de la oposición el

---

Gobernador Cesar Pérez Vivas y eso cambia la visión que desde el gobierno nacional se tenía sobre las zonas de frontera. Al ganar un gobernador de oposición se paralizaron los acercamientos, reuniones e inclusión de la gobernación en el tema de fronteras, sobre todo la frontera Táchira-Norte de Santander. Además de excluir a la gobernación de toda esta planificación binacional, ni siquiera se convocan representantes del gobierno cuando se hacen las mesas de negociación entre Colombia y Venezuela. Luego de que el gobernador se posesionara en enero del año 2009, el gobierno nacional no hace ningún movimiento para el tema de integración y fronteras en Táchira y Norte de Santander. A partir de ese momento, a pesar de que nosotros tenemos una visión de la frontera como el mayor potencial que tiene el estado Táchira, además de ser una característica que nos define a nosotros como personas, desafortunadamente no hemos tenido apoyo del gobierno nacional (Natalia Rivas, Oficina de Relaciones Internacionales Estado del Táchira. Entrevista realizada el 11 de diciembre de 2012)

Es necesario subrayar que la exclusión de los principales funcionarios públicos involucrados en la gestión y promoción de las relaciones y el comercio binacional a raíz de la llegada de un nuevo gobernador en enero de 2008, viene a suprimir en octubre del 2010 algunos puntos de la normativa constitucional que garantizaban una autonomía relativa de las autoridades públicas del estado para gestionar algunas iniciativas con sus pares de frontera a través de la suscripción de acuerdos de cooperación internacional y convenios de inversión en el marco de la dinámica fronteriza. Así lo confirmaba la Directora de la Oficina de Relaciones Internacionales:

Nosotros en el año 2009 intentamos a través de la vía de la cooperación internacional trabajar un poco el tema de fronteras, y pasamos de ser un ente solo promotor de las exportaciones a un ente que maneja relaciones internacionales dentro del marco de las relaciones internacionales de la República, porque obviamente esto es una competencia de la Cancillería, dentro del marco de la política nacional. Empezamos a trabajar el tema de la cooperación internacional que pensamos era una vía para solucionar algunos de los problemas que teníamos, entonces en el marco de esas competencias nosotros tratamos de hablar con la embajada de Colombia para potenciar el tema del puente internacional y modernizar la infraestructura para aumentar las potencialidades que tenía, pero lamentablemente el 26 de octubre de 2010, sale una

decisión del Tribunal Supremo de Justicia donde se suspenden dos numerales del artículo 99 de la constitución del Estado Táchira. El artículo 99 tiene distintos numerales, los numerales 3 y 5 se refieren específicamente a la potestad que tiene el Gobernador de tener relaciones internacionales en el marco de las relaciones internacionales de la república. Y el otro numeral era la potestad del Gobernador de promover la inversión nacional y extranjera para el beneficio del estado Táchira. Al suspender los efectos de los dos numerales del artículo 99, se nos comunica que van a quedar sin efecto todos los convenios binacionales que haya firmado el gobierno regional y prohíbe la firma de nuevos convenios. En efecto, la decisión nos termina atando de manos y nos prohíbe directamente tener cualquier tipo de contacto internacional en el Estado Táchira (Natalia Rivas, Oficina de Relaciones Internacionales Estado del Táchira. Entrevista realizada el 11 de diciembre de 2012).

Definitivamente, la tensión política originada por la llegada al poder del Gobernador Pérez Vivas no solo afecta la dinámica y autonomía administrativa de una entidad como la Oficina de Relaciones Internacionales la cual por su vinculación en un tema sumamente sensible y estratégico para los intereses del gobierno central y el ejército venezolano después de la crisis entre los presidentes Uribe y Chávez del 2007 era propensa a algún tipo de control y supervisión por parte del gobierno central. Igualmente, la crispación política y administrativa limita de manera notable el normal funcionamiento de otras oficinas al interior de la estructura administrativa de la Gobernación como acontece con la Oficina de Actividades de Desarrollo Económico, la cual a pesar de disponer de un espacio con equipos y un par de funcionarios en el edificio de la Gobernación, reconocen como las incertidumbres y limitaciones administrativas de la oficina han llegado a paralizar sus funciones y su capacidad operativa. Esta situación era descrita por uno de los funcionarios entrevistados de la Oficina de Actividades de Desarrollo Económico de la Gobernación:

Estamos funcionando hace tres años por decreto del ciudadano gobernador, somos una dirección que no cuenta aún con asignaciones presupuestarias y desde que nacimos tenemos problemas ya que el concejo legislativo de mayoría oficialista no ha apoyado el nacimiento de la Dirección. Por lo tanto, las labores a las que nos dedicamos son las de gestión para ayudar a los organismos instituidos que ya forman parte de la Gobernación, y de asesorías técnicas muy específicas para la conformación de empresas, firmas personales y cooperativas. Desarrollamos foros y seminarios de

---

interés en el campo político y social. Debido a las privaciones presupuestarias que tenemos nos hemos dedicado principalmente a esas actividades, a coordinar y hacer enlace con las demás instituciones. Nosotros hemos tendido relación con la Cámara de Comercio y hemos hecho algunos seminarios y foros, pero no tenemos proyectos macro del estado Táchira debido a la situación en que nos encontramos. Claramente hay proyectos de gobierno que impulsan el desarrollo económico pero van a paso lento ya que la situación política y la misma situación económica del país influyen en su retraso, pero existen como obras de gobierno y no como planes estratégicos como tal. No hay una concepción estratégica sobre el desarrollo de la región, lo que se tienen son planes de gobierno donde la relación entre el gobierno estadual y el gobierno nacional es tensa (Juan Roza, Oficina de Actividades de Desarrollo Económico, Gobernación del Táchira. Entrevista realizada el 17 de diciembre de 2012)

La vulnerabilidad institucional del aparato público estadual frente a la arbitrariedad del gobierno central es notable y evidente a través del reconocimiento de la parálisis administrativa de una oficina de actividades de desarrollo económico, la cual en teoría debería cumplir un papel central en el planeamiento y dirección del desarrollo del estado. Esta recentralización autoritaria del poder en contravía de la autonomía administrativa del Táchira, vino a distorsionar aún más una dinámica de coordinación público-privada en decadencia, que no logra ajustarse a un nuevo modelo de planeación del desarrollo socio económico centrado en el Estado para gestionar subsidios sociales.

Como ejemplo de las políticas que empezaron a ser implementadas en todo el país y solo a modo ilustrativo del enfoque diferencial y la perspectiva con la que han sido montados algunos de estos programas por parte del gobierno, abordo el caso de la Fundación Micro Empresarial y de Desarrollo del Táchira (Fundesta). Esta Fundación que es uno de los casos más conocidos y relacionados con el tema de la promoción del desarrollo en San Cristóbal atiende las necesidades de la población de más bajos recursos, y en el marco de su estrategia social y población objetivo, carece de un enfoque ajustado a las iniciativas privadas más estructuradas, con vocación de mercado y desarrollo sectorial, además esta despojada de algún tipo de vínculo con los gremios y las cámaras de comercio de la ciudad. A continuación, el testimonio de la Directora de Proyectos de Fundesta:

Fundesta maneja dos tipos de crédito, los créditos que son de vivienda y los créditos que son productivos, que están dirigidos para los sectores más desprotegidos de la sociedad. Son tasas de interés muy bajas y se trabaja con montos muy bajos, para las personas que tienen una pequeña empresa, sobre todo familiar, casera. En la parte de vivienda, tenemos diferentes programas: autoconstrucción, para aquellas personas que tienen un terreno y no tienen vivienda (...) Dentro de los programas crediticios, se tiene un crédito popular de hasta 20.000 bolívares para personas que están un poco establecidas y tienen un pequeño negocio. También está el micro crédito hasta 10.000 bolívares para muy pequeños negocios emprendedores, para personas que tejen y necesitan comprar lanas, o para los vendedores ambulantes de frutas que necesitan comprar una o dos carretillas, la persona que vende desayunos y necesita comprar un mostrador o un termo (...) Renovación de la flota de transporte de carga, para la adquisición de camiones, para personas que tienen venta de hortalizas o que trasladan productos al interior del país son los más oprimidos para este tipo de créditos. Mejoramiento del parque industrial, para empresas ya establecidas que necesitan algún tipo de maquinaria, por ejemplo, un torno o algo muy sencillo (...) Este proyecto se trabaja de manera independiente, no estamos asociados con los gremios ni con las cámaras de comercio. Las empresas con las que trabajábamos son de muy pequeña escala, para los otros empresarios que tienen más capital, es más expedito ir a un banco (Gabriela Rosas, FUNDESTA, Gobernación del Táchira. Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2012).

Más allá de los beneficios sociales y políticos que un programa de esta naturaleza pueda tener en el corto y mediano plazo, sus vacíos son considerables ya que está concebido a partir de la implementación de medidas de asistencia social y al no estar engranado con otro tipo de iniciativas y programas de desarrollo sectorial, ni tener algún tipo de conexión con la institucionalidad gremial y empresarial rompen el necesario flujo e interacción que debería generar hacia un desarrollo integral de tipo programático e institucional del sector privado de pequeña, mediana y gran escala que, ante la ausencia de proyectos al respecto por parte de las cámaras de comercio o Fedecamaras estas iniciativas están quedando huérfanas en el ámbito local y estadual como puede apreciarse en el siguiente Gráfico 4-3.

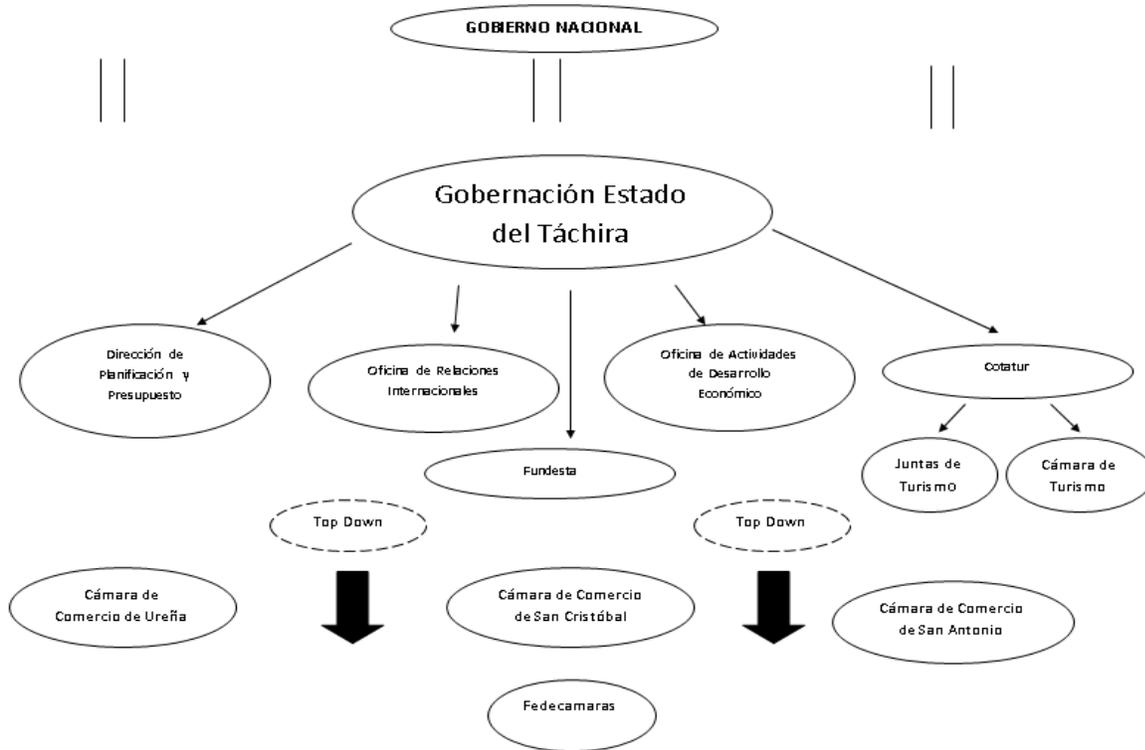


Gráfico 4-3. Coordinación nacional y gobernanza local en Ureña, San Antonio y San Cristóbal

Gráfico 4-3: El anterior grafico es el resultado de un ejercicio de diagramación propio que busca identificar algunos de los más relevantes actores locales y nacionales y sus estrategias de coordinación vertical y horizontal donde prevalecen las primeras.

Al respecto conviene decir de manera general -ya que la información al respecto es limitada- que, en el ámbito andino de la frontera venezolana, el peso del centralismo, la concepción de programas desligados del sector empresarial y productivo, la desarticulación frente a los intereses del sector privado, la polarización extrema y la parálisis del aparato público han dado lugar a una dinámica de desarrollo distorsionada que acabó por limitar la gobernanza local. En medio de esta irregular y desigual actividad del aparato público afectada por diferentes tensiones políticas, desligada de la institucionalidad gremial y desconectada de las iniciativas e intereses del sector privado, la incidencia de la gobernanza local en las alianzas público-privadas se ha visto afectada

en los últimos años al punto de casi desaparecer bajo su institucionalidad tradicional ante la incierta y cambiante dinámica del país.

El estudio de la ambigua incidencia de la gobernanza local en el marco de políticas nacionales bajo Estados fuertemente centralizados, con una marcada tendencia autoritaria y en medio de una arraigada desarticulación público–privada tiene algunas particularidades. Por una parte, en el lado de la frontera venezolana, proyectos o programas como tal no pudieron ser evaluados ya que las cámaras no han tenido un dinamismo institucional mayor y durante mi periodo de estudio sus limitadas labores se vieron paralizadas ante un gobierno hostil frente a las iniciativas privadas. Por otra parte, la convulsión política que padeció el estado después del 2008 terminó por paralizar el aparato público y ahondó la polarización que venía de tiempo atrás en medio de la implementación de nuevos programas de desarrollo social desarticulados de las dinámicas del sector privado.

En conclusión, el análisis del desarrollo de algunas dinámicas de gobernanza local coordinadas con directrices y políticas de orden nacional en ambas zonas de frontera es altamente contrastante. En primer lugar, la dinámica de Foz de Iguazú está signada por una emergencia exitosa y una autonomía consolidada de sus dinámicas de coordinación y cooperación interinstitucional las cuales logran canalizar algunas de las directrices federales como la Ley General de las Microempresas afianzando iniciativas locales como la Casa del emprendedor y adaptándose a proyectos como el CGDM, que convergen con las múltiples medidas de Itaipu y los programas federales del Sebrae los cuales toman forma ajustándose a las dinámicas de la zona e impactan positivamente en Puerto Iguazú con relevantes iniciativas como el Caempri. La coordinación alcanzada por estas dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional frente a directrices nacionales permite evidenciar la importancia de la autonomía local como pieza medular en la consolidación de la gobernanza. Esta autonomía facilita la adaptación de las medidas nacionales, así como la articulación local con las entidades y empresas federales que entran a participar como socios locales en la gestión de las redes de gobernanza. En segundo lugar, las diferentes iniciativas adelantadas por la Cámara de Comercio de Cúcuta son desplegadas a través de una discontinua y vacilante coordinación con las políticas nacionales que finalmente fracasan por falta de asociativismo, limitados recursos, restringida autonomía administrativa de las entidades de comercio y un precario

---

emprendimiento en medio de algunos logros locales restringidos. Entre estos están la informal cooperación interinstitucional con Fundescat y la autonomía conseguida en la coordinación de un grupo de cámaras de comercio para promover el micro emprendimiento y el asociativismo. Esta ambigua dinámica diverge de manera notable frente a las cámaras de industria y comercio en el ámbito andino de la frontera venezolana donde concurren una falta de formalización institucional público-privada, limitada asociación gremial, desarticulación de las gestiones privadas y públicas, profunda polarización política, parálisis del aparato estatal, supresión de la autonomía administrativa y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico que entran a liquidar una incipiente dinámica de coordinación local y cooperación interinstitucional. Los problemas de consolidación de las redes público-privadas de iniciativas que inciden en la gobernanza -en el marco de su articulación con las directrices nacionales- si bien se originan en problemas locales de asociatividad y articulación público-privada, falta de recursos y capacidades administrativas, ausencia de programas estratégicos y parálisis de sus aparatos públicos. También se profundizan a partir de desiguales y limitados acompañamientos del gobierno central, así como por un incremento del autoritarismo político, crecientes disconformidades entre factores políticos nacionales y locales y hostiles declaraciones entre públicos y privados.

# **CAPÍTULO 5. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LOGROS Y AMBIGÜEDADES**

En este capítulo estudio los logros parciales y ambigüedades de una cooperación transfronteriza de tipo informal que no logra romper la desconfianza y tensión binacional, así como consolidar mecanismos más formalizados que garanticen la estabilidad de la cooperación. Esta problemática en ambas fronteras es abordada a través de dos dinámicas de cooperación transfronteriza en el sector turístico. La primera parte, en el Parque Natural Iguazú, a partir de la relación entre el Consejo Municipal de Turismo (Comtur) y el Ente Municipal de Turismo (Iturem). La segunda, en el ámbito andino de la frontera colombo venezolana, a través de la más limitada dinámica configurada por la Corporación Mixta de Turismo de Norte de Santander y la Corporación Tachireense de Turismo (Cotatur).

## **5.1 La cooperación transfronteriza en el parque natural Iguazú**

En esta sección abordo las limitaciones y diferencias institucionales que subyacen a los logros parciales alcanzados a través de la cooperación transfronteriza en el Parque Natural. En primer lugar la dinámica transfronteriza agenciada por los principales actores público-privados de Foz de Iguazú y Puerto Iguazú a raíz de la decisión de postular el destino en 2006 al concurso de la VII Maravilla Natural. En segundo lugar, las diferencias y ajustes institucionales que se desprenden del proceso de adopción en la institucionalidad brasilera por parte de los actores público-privados en Argentina.

### **5.1.1 Las limitaciones de una cooperación transfronteriza informal y predominantemente comercial**

Como lo había enunciado en los antecedentes y en el capítulo anterior, la cooperación transfronteriza brasilero-argentina conseguida en el Parque Natural Iguazú establece un primer caso configurado a partir de las entidades y actores público-privados de Puerto Iguazú vinculados con el desarrollo del sector turístico bajo una autonomía relativa. Es relativa porque, como ya fue insistentemente señalado en los antecedentes, el patrón de desarrollo brasilero ha imperado en la zona y ha moldeado de manera visible la dinámica fronteriza. Esta tendencia una vez más se aprecia a través del caso del Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza (CDT-AL) que abordé en el capítulo anterior, a partir del cual surge en Puerto Iguazú la Cámara de Emprendedores (Caempri) ante la ausencia de programas consistentes de esta naturaleza en Argentina. No obstante el peso brasilero, los actores argentinos despliegan sus capacidades y cierta autonomía gestada a la luz de la experiencia e institucionalidad de su vecina y sobre ellas construyen una dinámica cooperativa que potencializa el destino turístico y moldea su institucionalidad. La cooperación transfronteriza que emerge en la zona fue conceptualizada en el marco conceptual como una cooperación de tipo emergente, predominantemente informal y desprovista de personalidad jurídica.

Es necesario resaltar que esta dinámica cooperativa ha incidido en la gobernanza turística en esta frontera argentina ya que en el marco de una intensa cooperación técnica y aprovechando el insustituible *know how* que los actores brasileros le impusieron al proceso, Puerto Iguazú ha logrado desarrollar una institucionalidad y una dinámica propia. Esta pequeña ciudad que no supera los 50.000 habitantes depende económicamente del sector y los servicios que presta a todos los visitantes del Parque Natural. A comienzos de los años 90, el panorama era muy diferente, ya que la ciudad estaba volcada hacia el comercio a raíz de las expectativas que el Mercosur abría en la región. Para entonces, el complejo natural era subutilizado y no existía una conciencia sobre su potencial ni sobre el lugar que el Parque podía llegar a tener en el desarrollo futuro de la zona.

El viraje hacia el turismo en Puerto se dio en medio de los limitados resultados comerciales del Mercosur en la zona, y ha sido liderado por las iniciativas de actores

predominantemente privados comprometidos con alcanzar la consolidación local del sector y buscar su proyección internacional. De este modo, la propuesta brasilera de postular el destino turístico a mediados de 2006 al concurso de la VII Maravilla Natural organizado por la empresa *New Open World Corporation* fue determinante en la cooperación transfronteriza alcanzada. Cabe enfatizar que esta dinámica ha sido liderada por actores público-privados en el caso brasilero y predominantemente privados en el caso argentino, quienes vieron en este evento una estrategia central para posicionar el destino y ampliar sus inversiones en el sector.

La importancia de este momento en la incidencia de la gobernanza Argentina es central ya que a partir del 2006 hasta el 2012, cuando efectivamente consiguen ingresar en este prestigioso grupo de destinos turísticos mundiales, su emergente institucionalidad logra afianzarse gracias a la cooperación alcanzada con la más madura y arraigada institucionalidad brasilera que para el año de la postulación ya venía operando una red de gobernanza local a través del recientemente creado Comtur el cual había venido teniendo diferentes cambios desde finales de los años 80 cuando la relación con Argentina se desmilitarizó con la llegada de la democracia, como lo señalé en el I capítulo. Por consiguiente, en esta sección me centro en analizar las características más relevantes de la emergencia de algunos elementos que han incidido en la gobernanza local de la frontera Argentina en el marco de una cooperación transfronteriza liderada por la institucionalidad brasilera en esa zona fronteriza.

Es necesario resaltar el importante liderazgo de los actores privados en Argentina que a diferencia del caso brasilero donde la cooperación entre públicos y privados es mucho más coordinada y acompañada directamente por el Estado bajo un margen de autonomía local y privado muy definido, en el caso argentino, el Estado converge bajo un arreglo institucional diferente con los sectores privados. Estos últimos en su momento apostaron por la proyección internacional del Parque una vez que las expectativas del Mercosur en la zona no habían dado los beneficios esperados en una ciudad desprovista de la infraestructura urbana y el desarrollo de servicios y sectores distintos al turismo, muy diferente de su vecina Foz en el marco de una política de ocupación e integración de la frontera muy desigual como lo abordé en el I capítulo.

---

Los actores privados de Puerto Iguazú -en medio de la ausencia de un conjunto de bienes públicos, de una institucionalidad pública de ocupación fronteriza y en un entorno incierto derivado de la reciente crisis económica del 2001, asumen el compromiso de sacar adelante un conjunto de incitativas para buscar un modelo de gobernanza turística en la zona. En un principio, la estrategia de los privados fue la de promover el asociativismo y buscar estrategias de organización para gestionar el sector en medio de una generalizada crisis económica de la cual el país no había salido. Así se aprecia en el siguiente testimonio de uno de los más importantes empresarios de Puerto Iguazú y director del gremio hotelero y gastronómico de la ciudad, quien es uno de los líderes empresariales formados en Puerto Iguazú por el Caempri que como lo señalé en el capítulo anterior es una iniciativa desprendida del programa brasileiro CDT-AL en la zona:

En la región tenemos un grupo de 20 empresarios que trabajan muy unidos con las diferentes instituciones regionales como la Cámara de Turismo y el *convention bureau* C&B. En la región, Iguazú ha tenido la explosión que ha tenido gracias a las iniciativas de los empresarios que han permitido que el destino surja. El inicio de la VII Maravilla desde hace más de 6 años se consiguió gracias a la iniciativa privada de la mano de empresarios brasileiros. A partir de entonces empezamos a introducir el tema dentro de las cámaras y a discutirlo conjuntamente, para presentarlo luego a los políticos y al gobierno que finalmente le dieron gran impulso al tema. Así pues, gracias al trabajo conjunto entre la política local y la empresa conseguimos una conquista importantísima, siempre trabajando en conjunto con el Brasil. Esa fue la primera vez que los dos países trabajaron en conjunto con publicidad, estrategias, redes sociales y un montón de cosas que se consiguieron trabajando en conjunto. Nosotros estamos convencidos que el destino se debe vender como un destino común y aprovechar todas las interrelaciones que se tienen (Pablo Bauza, Director de Asociación Hotelera Gastronómica y Afines de Iguazú AHGAI. Entrevista realizada el 22 de julio de 2013).

Como ya lo resalté, en este caso, el papel de la iniciativa privada en Argentina liderada principalmente por la Cámara de Turismo, es en primera instancia determinante, pues a pesar de estar desprovista de una infraestructura medianamente similar a la brasileira y de sus cuantiosos recursos e institucionalidad público-privada, sus proyectos cumplen un papel estratégico. En segunda instancia, como resultado de la gestión y convocatoria adelantada por la Cámara junto a otros gremios privados consigue convocar el apoyo del

sector público que desempeña un papel relevante en el fortalecimiento del sector y en la promoción del desarrollo turístico.

Mas no se trata tan solo de un conjunto de iniciativas privadas, sino del impulso que la dinámica societal de la frontera argentina recibe del liderazgo de Foz de Iguazú en el marco del concurso de la VII Maravilla y de cómo, a partir de entonces, se consigue por primer vez una cooperación emergente que impacta significativamente en la activación y orientación institucional de un conjunto de actores privados que luego logran concurrir con el Estado argentino una vez este vislumbra el enorme potencial del destino turístico. En cuanto al liderazgo brasilero dentro de esta dinámica de cooperación transfronteriza este ha sido determinante por la gran experiencia y apoyo de diferentes entidades brasileras que como lo estudié en los anteriores capítulos no solo ha contado con consolidadas y novedosas dinámicas de gobernanza local como el Comtur, sino también de un incondicional apoyo de entidades públicas como la Secretaria de Turismo quien ha jugado un papel definitivo en la estructuración del destino y de empresas federales como Itaipu que ha facilitado cuantiosos recursos y apoyado diferentes iniciativas de publicidad, redes e internacionalización del destino.

En medio de esta favorable cooperación transfronteriza de tipo emergente, claramente informal y desprovista de una institucionalidad propia se generan diferentes dinámicas por parte de los actores argentinos que buscan ajustarse y beneficiarse de la cooperación que Brasil les proponía en un escenario prometedor. No obstante, esta dinámica obedece a lógicas institucionales propias y diferenciadas que en Argentina se enmarcan bajo un arreglo institucional diferente que si bien es de naturaleza privada y respeta la autonomía del sector, sus relaciones con los actores públicos son mucho más jerárquicas y tensas en comparación con el caso brasilero. De este modo, la influencia en la gobernanza en Puerto Iguazú tiene en primer lugar, un menor nivel de autonomía en su asociatividad privada ya que carece de institucionalidad privada comparable a la de su vecina además el grado de interferencia de Buenos Aires es en todos los casos mucho mayor sin que esto implique una amplia presencia del gobierno federal en la zona. En segundo lugar, los problemas de coordinación local y cooperación interinstitucional entre públicos y privados son siempre mucho mayores y distorsionan la consecución de recursos, avales y la planeación misma del sector. De este modo, el análisis de este caso se ajusta con claridad al concepto identificado en el marco conceptual referente a la estructura de la coyuntura, donde las

dinámicas fronterizas se configuran a través de un proceso de diferentes políticas estatales, distintas realidades económicas y divergentes asociaciones de intereses de los actores locales. A continuación el testimonio del director de la Asociación Hotelera Gastronómica y Afines de Iguazú (AHGAI):

La Asociación Hotelera Gastronómica y Afines de Iguazú AHGAI, pertenece como asociación a FEHGRA (Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de la República Argentina) que tiene 64 filiales en todo el país y tiene más de 47 mil asociados. En Misiones tenemos AMHBRA (Asociación Misionera de Hoteles, Bares, Restaurantes y Afines) y en Iguazú tenemos a AHGAI. Nacimos hace 10 años en medio de la crisis económica que coincidió con la pérdida de expectativas frente al comercio regional del Mercosur, donde los empresarios empezaron a pensar más en cooperativismo que en sus propios negocios por la necesidad de organizarse sectorialmente. La iniciativa y la insistencia en los proyectos provienen del sector privado para presentársela a los políticos. En relación con el sector público nosotros prestamos apoyos y nos involucramos con programas de capacitación que realiza el gobierno municipal, provincial y nacional. A nivel municipal tenemos el ITUREM quien es el ente municipal compuesto por 8 directores privados que representan a las asociaciones privadas y su presidente es la cabeza política de la entidad quien es el que fija las políticas turísticas en representación del municipio. No obstante, no siempre coincidimos en nuestras propuestas y visiones sobre el sector. (Pablo Bauza, Director de Asociación Hotelera Gastronómica y Afines de Iguazú AHGAI. Entrevista realizada el 22 de julio de 2013).

Al margen de todas las particularidades y diferencias en las dinámicas que inciden en la gobernanza local argentinas que son abordadas con más detalle en la segunda parte de este capítulo, es importante insistir en el liderazgo de los actores privados dentro del proceso de configuración institucional del Parque, donde el liderazgo de una asociación como AHGAI ha sido crucial, principalmente por la importancia de los servicios culinarios dentro del Parque ya que además de la mucho más abundante naturaleza y riqueza hídrica que posee el lado argentino, los turistas viajan a Puerto Iguazú a conocer la gastronomía argentina que es reconocida internacionalmente.

Para ilustrar mejor el importante papel de la iniciativa privada en el desarrollo turístico, donde la gestión, promoción y comercialización son determinantes en el marco de una

planeación del desarrollo que integre al sector, hay que resaltar el rol de un actor medular en la promoción y comercialización del destino turístico como el *Iguazú Convention & Visitors Bureau* (ICV&B) que, a su vez, durante el proceso de cooperación transfronteriza en la zona dio lugar en Puerto Iguazú al *Convention & Bureau* (C&B). Los emprendimientos de estos actores configuran una de las experiencias organizacionales más exitosas dentro de la cooperación turística en la zona y en el diseño de sus dinámicas de coordinación público-privada en ambas ciudades.

Adicionalmente, es un ejemplo destacable de la dinámica de cooperación transfronteriza alcanzada por actores predominantemente privados en ambas ciudades, con un carácter informal, desprovista de una regulación institucional conjunta y orientada a estrategias privadas de gestión. En este caso, las iniciativas señaladas son estrictamente privadas, pero profundamente articuladas dentro de las entidades público-privadas de planeación del desarrollo y con una muy marcada vocación hacia la gestión compartida de infraestructura, redes y del destino en general. Como ya lo había señalado esta iniciativa se gesta primero en Foz y, en un segundo momento, es adaptada y ajustada en Puerto siguiendo el modelo brasileño.

El ICV&B a partir de su exitosa labor logra establecer una densa red de inversiones, gestión de información compartida, organización de eventos en común y una promoción conjunta del destino que ha tenido como objetivo primordial internacionalizar el Parque Natural aprovechando al máximo la infraestructura de servicios y la institucionalidad turística de la zona desde una perspectiva transfronteriza. El testimonio de su Director ponía de presente:

El ICV&B tiene hoy más de 140 asociados, anteriormente éramos una fundación, pero debido a trámites burocráticos del Brasil decidimos convertirnos en una asociación que es sostenida por empresas privadas: hotelería, gastronomía, casinos, restaurantes, empresas, organizadores de eventos, comercios en Paraguay, restaurantes en Argentina, entre otros. Tenemos asociados fuera de Iguazú en San Pablo y Curitiba. Lo que hacemos es buscar eventos en Brasil y en el exterior, descubrimos si el evento es interesante para el destino y empezamos a trabajar, vendiendo el destino a los organizadores del evento para que conozcan Foz, sus rutas de acceso, estructura hotelera y aeroportuaria. Nosotros nos hemos ubicado en cuarto lugar en la captación de eventos ICA, que es una organización internacional que realiza un catálogo de

---

eventos en el mundo entero. El año pasado Foz fue el primer destino en captar el mayor número de eventos ICA en Brasil superando a Brasilia, San Pablo y Rio de Janeiro (Mauro Sebastiany. Director de ICV&B. Entrevista realizada el 10 de julio de 2013)

Conviene retomar, a partir de este testimonio, algunos rasgos generales de la dinámica de gobernanza en la frontera brasilera para dimensionar el papel y el grado de articulación del ICV&B dentro de la dinámica de coordinación local que abordé en el tercer capítulo cuando estudié la emergencia de una iniciativa como el Comtur; así como su nivel de coordinación con una empresa federal como Itaipu en el cuarto capítulo. Es en medio de este engranaje local y esta coordinación vertical que se comprende el potencial de una agencia como el ICV&B y donde esta adquiere todo su potencial como una pieza central al interior de un estructurado sistema de planeación, gestión y comercialización de un sistema de desarrollo turístico como el Parque Natural Iguazú. Según su Director:

ICV&B tiene una alianza muy fuerte con Itaipu, con la Secretaria de Turismo y con el Fondo Iguazú quien a partir de una taza de turismo nos ayuda a estructurar proyectos para el sector. Itaipu nos apoya considerablemente en la parte de comunicaciones, marketing, asuntos audiovisuales, libros, revistas, web sites. Además de importantes apoyos en el relacionamiento con el gobierno federal. Por su parte, la Secretaria de Turismo nos apoya en la parte institucional, donde nos ayuda en la captación de recursos a partir de un banco de proyectos. Además, estamos todos reunidos a través del COMTUR que nos da soporte y apoyo. Nosotros trabajamos del lado argentino con ITUREM. Cuando trabajamos en el tema de las VII Maravillas de la Naturaleza, trabajamos entre Itaipu, Comtur, Iturem y la Secretaria Municipal de turismo. Igualmente, trabajamos juntos cuando en Iguazú montaron el C&B, nosotros fuimos a presentarles la experiencia de como trabajábamos nosotros. Nosotros tratamos de trabajar en el destino como una región y con todos los actores turísticos (Mauro Sebastiany. Director de ICV&B. Entrevista realizada el 10 de julio de 2013).

Como se puede entender, el peso y liderazgo de Brasil dentro de la dinámica cooperativa que emerge a partir de la nominación al concurso de la VII Maravilla es determinante en el análisis de la cooperación gestada. Además, este liderazgo no debe asumirse como simple imposición de un patrón de desarrollo brasilero, y más bien resaltar cómo a pesar de las claras similitudes entre las estrategias de gobernanza estas generan en el caso argentino

una dinámica relativamente autónoma que como nuestro en la segunda sección de este capítulo presenta por una parte claras distorsiones frente al modelo brasilero y, por otra, desencadena un proceso propio y particular. Así pues, la creación del C&B en Puerto Iguazú es una muestra clara de este tipo de cooperación emergente donde como ya lo había mencionado, los actores privados tienen una destacada iniciativa y asumen estrategias novedosas de gestión compartida potencializando experiencias, complementariedades y el profundo conocimiento del destino turístico en las que convergen tanto actores brasileros como argentinos.

Como lo acabo de mencionar, la creación del C&B no puede reducirse a una simple transposición del modelo brasilero, pues detrás de la imitación de un modelo institucional de este tipo en una frontera como esta subyacen profundas diferencias institucionales y regulativas que en este caso vienen a resaltar el mayor peso e interferencia que el sector público federal y provincial tienen en la gestión privada de este tipo de iniciativas. Adicionalmente, desde la perspectiva de las directivas argentinas del C&B su autonomía relativa y discrecionalidad esta demarcada frente a sus pares brasileros:

El C&B es una asociación sin fines de lucro, se mantiene con una cuota societaria, y tenemos el apoyo público local del ITUREM y del gobierno provincial a través del Ministerio de Turismo de Misiones. Con ese dinero solventamos el plan de marketing y acciones de presentación del destino y participación en ferias internacionales junto al IMPROTUR que es el Instituto Nacional de Promoción Turística de la Argentina, siempre trabajando en conjunto, recibiendo apoyo y subsidios del ITUREM. La Comisión Directiva define y evalúa nuestro plan de marketing y estrategias. Después de esta etapa, hacemos nuestra presentación al Gobernador, al Ministro de Turismo, al Secretario Municipal de Turismo y al Intendente Municipal. Hay algún tipo de hermandad con Brasil y solemos trabajar en conjunto con ICV&B ya que nos queremos presentar como destino Iguazú y presentarnos como candidatos para SAID GLOBAL, para que las dos ciudades puedan ser sede de este Congreso. Esta es la segunda vez que trabajamos en conjunto después de la postulación para la VII Maravilla (Mariela Dandeu, Directora de C&B Argentina. Entrevista realizada el 22 de julio de 2013)

Con el caso del C&B busco enfatizar las limitaciones del carácter emergente e informal de la cooperación transfronteriza en la zona donde al margen de acuerdos más formalizados

---

institucionalmente surgen iniciativas de gestión estimuladas por un entorno cooperativo entre dos sistemas de coordinación local y cooperación interinstitucional contrarios. Las diferencias que subyacen a las aparentes similitudes de agencias como el ICV&B y el C&B ponen de presente en el caso de Puerto Iguazú las limitaciones y paradojas de un sistema de regulación que en medio de una restringida infraestructura institucional y deficiencias programáticas pasa a depender de entidades públicas federales y provinciales a pesar de estar geográfica e institucionalmente muy desarticulada tanto de Buenos Aires como de Misiones.

A pesar de una más limitada infraestructura institucional en Puerto Iguazú y un margen de autonomía mucho menor frente a las entidades públicas de distinto orden administrativo, los actores locales han buscado llegar a acuerdos y gestionar estrategias de cooperación interinstitucional público-privada sobre las cuales canalizar muchas de las iniciativas lideradas por los privados que demandaban de los importantes recursos financieros y técnicos de los actores públicos de Argentina que finalmente concurren en la estructuración del destino solo que bajo un marco de coordinación muy diferente al brasilero. Esta coordinación local entre actores públicos y privados en Puerto Iguazú, a pesar de sus diferencias, ha sido una pieza central de incidencia en la estructuración y desarrollo de un modelo propio de gobernanza local bajo el liderazgo de entidades privadas como la Cámara de Turismo de Iguazú que ha cumplido un papel muy relevante en su concepción y gestión. La entrevista realizada a la Directora de la Cámara de Turismo Graciela Kunkel señalaba:

En la Cámara de Turismo de Iguazú, los últimos años hemos trabajado siempre conjuntamente con el sector público, principalmente a raíz del impulso del destino y el trabajo que se ha venido adelantando en crear las condiciones de desarrollo para posicionar a Iguazú a nivel nacional e internacional. Uno de los impulsores del proyecto de Iguazú como VII Maravilla fue la Cámara de Turismo, fue un trabajo muy duro que demandó cuantiosos recursos de todo tipo. Se hizo un plan de concientización con las escuelas primarias durante dos años para concientizar a los chicos sobre la importancia del sector en la región y la participación de su padres y familiares. Luego se llevaron a cabo todas las acciones de promoción regional, trabajando de la mano con el ente municipal, aunque siempre hay diferencias porque los objetivos del privado son

diferentes a los objetivos del público, ya que el privado y el público trabajan con visiones diferentes, hay diferencias sobre los plazos, o bien diferencias a nivel sectorial o estructural. A pesar de estas diferencias siempre nos entendemos, es un asunto de negociación (Graciela Kunkel, Directora de la Cámara de Turismo de Iguazú. Entrevista realizada el 19 de julio de 2013).

Corresponde preguntarse ahora qué problemas subyacen bajo este marco de iniciativas privadas, coordinaciones con entidades públicas, diferencias entre unos y otros, programaciones conjuntas, negociaciones y concertaciones entre los distintos actores locales de Puerto Iguazú. Además, qué implicaciones tienen dentro de una cooperación transfronteriza con Foz de Iguazú en medio de la búsqueda de una mayor confianza binacional y del afianzamiento de mecanismos de cooperación más permanentes que trasciendan la coyuntura del concurso de la VII Maravilla Natural que ya es parte del pasado.

### **5.1.2 Diferencias institucionales en medio de una gobernanza local resquebrajada**

La dinámica de gobernanza local de Puerto Iguazú procura a través de la creación del Iturem en el 2009 un modelo similar de gestión al establecido en Foz con el Comtur para planear de manera compartida entre actores públicos y privados el desarrollo del sector. No obstante, el isomorfismo institucional difícilmente se consigue y las instituciones no se copian con éxito absoluto de un país a otro y de una frontera a otra. De aquí que algunas de las diferencias características de una frontera: diferenciación, traducción y regulación que ya fueron enunciadas en la primera parte de este capítulo aparecen como factores relevantes en el análisis de la cooperación transfronteriza alcanzada en el Parque Natural Iguazú y me llevan a plantear algunos elementos de influencia en la gobernanza local en Puerto.

Las redes de gobernanza turísticas en Argentina a diferencia de las redes brasileras, tienen un mayor nivel de intermediación pública local, provincial y federal, a pesar del liderazgo que el sector privado imprime a las iniciativas adelantadas. La asistencia pública es determinante en la estructuración de los proyectos que en un primer momento surgen por iniciativa privada y en el desarrollo de los programas de coordinación local y cooperación

---

interinstitucional que en la ciudad toman forma a la luz de la relevante cooperación transfronteriza con Brasil en el marco del concurso de la VII Maravilla.

Lo que ahora me interesa es mostrar algunos problemas que subyacen a este mayor nivel de intermediación pública que pueden apreciarse en un primer momento con la creación del Iturem el cual se inspira en el Comtur brasilero y, en un segundo momento, con algunos elementos de la incidencia en la gobernanza local en Puerto Iguazú a través de una limitada visión local y un bajo capital social.

En primer lugar, la creación del Iturem en el 2009 es determinante en la concreción de un arreglo institucional público-privado que coordine las iniciativas que habían surgido por parte de las asociaciones, entidades y diferentes prestadores de servicios turísticos para crear las condiciones de convergencia con el municipio y el poder público nacional que entra a participar decididamente en el desarrollo del destino. Los actores locales público-privados emprendieron la labor de crear una entidad de coordinación y cooperación interinstitucional para gestionar su desarrollo. La estrategia de dirección y planeación está en cabeza de la municipalidad con un 51% de participación, junto al sector privado que converge con un 49% de participación a través de 7 asociaciones que defienden los intereses de la empresa privada y los diferentes subsectores de la industria turística.

Como lo acabo de mencionar, esta entidad público-privada se inspira en el Comtur brasilero y dado el gran peso que el sector turístico tiene en la ciudad argentina pasa a cumplir las labores de un consejo de planeación del desarrollo para toda la ciudad, como acontece en Foz de Iguazú con Codefoz. No obstante, las diferencias son muy marcadas y visibles a través de la siempre presente tensión entre sectores públicos y privados -como aparece en la gran mayoría de entrevistas y lo veíamos en la primera parte de este capítulo- y vuelve a ser un lugar común en el estudio de las condiciones y problemas que acompañan el proceso de creación del Iturem. Por una parte, esta tensión es percibida por los actores entrevistados a través de una prominente imposición de directrices y estrategias del sector público sobre el privado. Por otra parte, este tipo de dirección genera tensiones por falta de consenso y convergencia entre las estrategias y visiones de unos y otros. Este aspecto es desarrollado a través de un fragmento de la entrevista realizada a la Secretaria Técnica del Iturem:

ITUREM es el encargado de ejecutar las políticas turísticas impartidas desde el municipio, su principal objetivo es la promoción del destino, se asisten a ferias y congresos, se proponen proyectos de información turística más eficientes, se gestionan proyectos de marketing y nuevas ofertas turísticas dentro de la promoción del destino en general. En Iturem participa el sector privado a través de varias asociaciones, cada asociación tiene un representante que actúa como un Director y defiende los intereses de cada asociación, más allá del bien común del sector en general. El ITUREM se reúne mínimamente dos veces por mes, pero generalmente se reúnen una vez por semana y hay una comunicación fluida entre todos los actores. Todo este tiempo hemos estado trabajando en un gran sistema coherente de información turística que incluía capacitación, promoción, sostenibilidad y un sistema de comunicaciones, entre otros, pero por razones de oposición política se frenó y se reorientó su diseño, fue bastante frustrante reconocer su fracaso por diferentes intereses (Secretaría Técnica de ITUREM. Entrevista realizada el 24 de julio de 2013).

Las fisuras en la dinámica de gobernanza turística son notables y revelan una fuerte disputa política al interior del gobierno local, que estaría afectando la planeación público-privada, sumado a un leve escepticismo de parte de los sectores privados acerca de las estrategias públicas al respecto como era señalado en la primera parte del capítulo por el Director de AHGAI en relación a las profundas diferencias suscitadas en torno a un plan de marketing para el destino. Estas tensiones y discrepancias tan visibles y explícitas en Puerto no aparecen con claridad en Foz y expresan diferencias institucionales profundas que subyacen a una emergente dinámica de coordinación local y cooperación interinstitucional que a pesar de consolidarse a la luz de la exitosa experiencia brasilera pone en evidencia agudas incompatibilidades que se cristalizan en las disfuncionalidades de sus redes locales de gobernanza.

Ahora bien, estas disfuncionalidades pueden leerse en una primera aproximación, como particularidades propias de un modelo autónomo de gobernanza “gaucho” donde el Estado tiene mayor nivel de interferencia como lo muestra el Gráfico 5-1 sobre el Iturem y donde sus diferencias entre públicos y privados son connaturales a su dinámica societal, lo cual es claramente notable en este lado de la frontera. Sin embargo, estas disfuncionalidades en el marco del análisis de una cooperación transfronteriza que oscila en medio de logros

parciales y dificultades para alcanzar un capital social binacional y mecanismos de cooperación más formalizados y permanentes, adquieren un carácter diferente y me obligan a preguntarme por sus características locales e implicaciones binacionales.

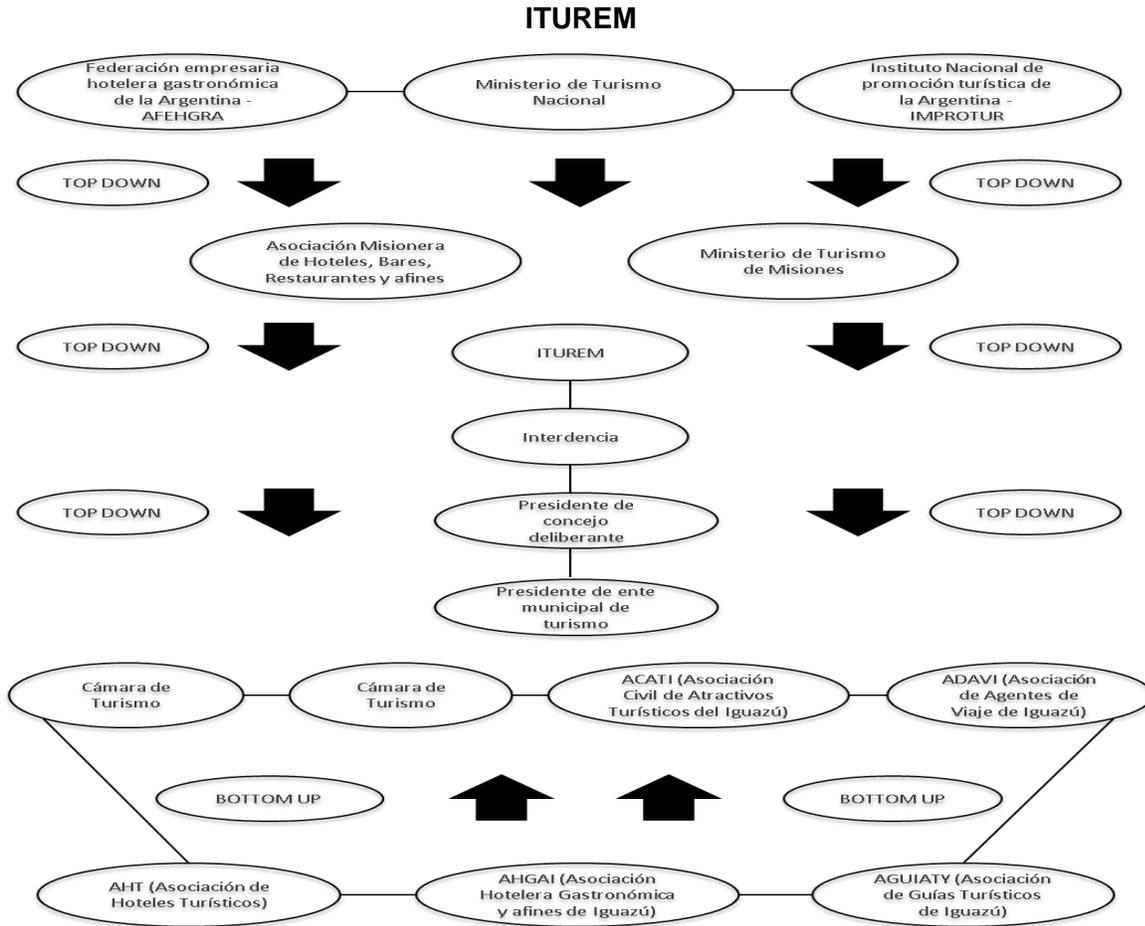


Gráfico 5-1. ITUREM

Gráfico 5-1: El anterior grafico es el resultado de la diagramación del conjunto de actores que participan en el Iguazú Turismo Ente Municipal (ITUREM), identificando la convergencia de fuerzas *top down* y *bottom up*.

Ante este interrogante me corresponde retomar el segundo momento que había enunciado anteriormente relativo a los elementos de incidencia en la gobernanza local de Puerto Iguazú para poder considerar algunos problemas de fondo que subyacen a esta cooperación emergente e informal que si bien logra activarse, movilizar recursos y moldear

instituciones nacientes en el marco de un estratégico concurso no logra formalizarse, garantizar su continuidad o cambiar las percepciones de desconfianza entre algunos de los actores de la frontera.

Creo haber mostrado a través del testimonio de algunos de los actores locales entrevistados un descontento y cierta prevención frente al alto grado de interferencia de los actores públicos y las discrepancias naturales entre públicos y privados inmersos en dinámicas de gobernanza local que alcanzan con la creación del Iturem un nivel de institucionalización mucho mayor a través del cual están asumiendo la planeación de un sector medular en el desarrollo local. Bajo este engranaje institucional, los actores privados canalizan sus iniciativas y los actores públicos coordinan la planeación del desarrollo turístico en medio de algunas fisuras que se hacen muy evidentes en los ambiguos resultados del Gráfico 5-2 que oscilan entre una visión local muy consolidada y poco consolidada que refleja las profundas discrepancias diferentes actores locales.

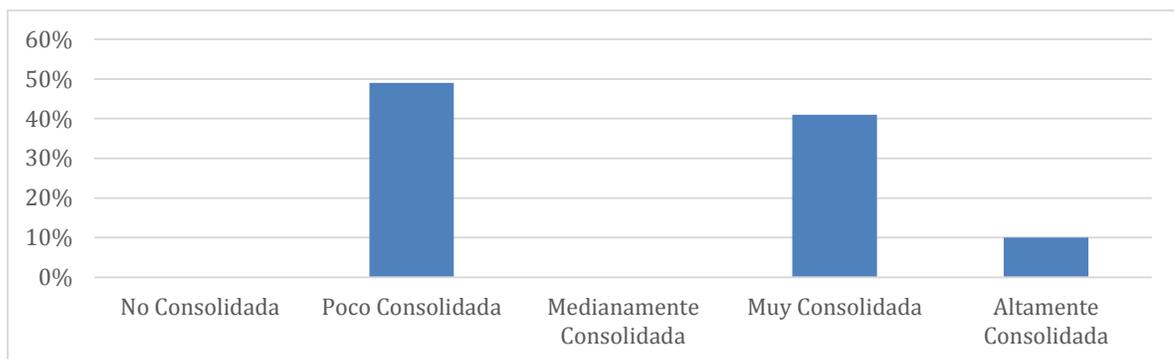


Gráfico 5-2. Visión local

Estos resultados ponen de presente cómo detrás de un diseño institucional aparentemente consolidado y operativo como el Iturem, articulado con iniciativas privadas que desde la base han liderado proyectos y programas de coordinación local y cooperación interinstitucional que han gozado de la asistencia y experiencia de su poderoso vecino en el marco de una dinámica cooperación trasfronteriza, subyacen problemas estructurales y culturales que pueden verse reflejados en los bajos niveles de capital social de los actores involucrados, como lo muestra el Gráfico 5-3. En este sentido, los bajos niveles de confianza registrados por los actores públicos locales, nacionales y por las universidades municipales en contraste con los mejores niveles reportados por los actores de

cooperación internacional que en este caso son las autoridades brasileras, revelan muchas de las disfuncionalidades de una dinámica local que si bien ha logrado cooperar autónomamente con su vecino y diseñado su institucionalidad a la luz de su experiencia aún no ha logrado consolidarse en medio de las múltiples fisuras que atraviesan sus dinámicas locales.



Gráfico 5-3. Capital Social

Como ya lo hice notar, cuando estudié en el III capítulo los resultados del capital social en Foz y Cúcuta, este elemento de análisis se encuentra intrínsecamente relacionado con mayores niveles de asociativismo privado que bajo unas condiciones particulares promueve estrategias locales de micro emprendimiento y consigue escalar iniciativas a autoridades públicas locales buscando una mayor coordinación interinstitucional. En el caso de Puerto Iguazú, las dinámicas de asociatividad son visibles a nivel de los grandes gremios y prestadores de servicios, pero no hay un asociativismo de base igual de diverso y organizado como en Foz. Además, como lo señalaba en el capítulo anterior, los proyectos de desarrollo microempresarial y promoción del emprendimiento tienen origen en programas brasileños que dieron lugar a entidades como Caempri en medio de la ausencia de este tipo programas por parte de autoridades argentinas y un entramado institucional provincial y federal que en la ciudad es más formal que real a pesar del clima de politización que afecta a la ciudad. Esta desarticulación con el gobierno federal es visible en el gráfico anterior con los bajos resultados obtenidos por el sector público nacional y ratificado en muchos de los testimonios recogidos que resaltan con frecuencia los más de 1.320 kilómetros de distancia frente a Buenos Aires. Esta percepción de marginamiento de los actores locales no es solo geográfica y revela una deficiente política estatal de ocupación e integración de la frontera a la nación a diferencia de la mucho más estructurada y

estratégica política de ocupación e integración de Brasil en la zona, como lo abordé en el primer capítulo.

En suma, las profundas diferencias institucionales, dependencias programáticas y autonomías disfuncionales que aparecen a través del análisis de una mayor intermediación pública en entidades como Iturem y la emergencia de una gobernanza local mucho más fracturada que su vecina, explican muchos de los problemas que subyacen a los problemas para conseguir mayores niveles de capital social binacional y las dificultades o el desinterés por buscar instancias de mayor nivel de formalización para encauzar y regularizar la cooperación trasfronteriza. En este sentido, el tajante testimonio de uno de los actores con mayor influencia en la gobernanza turística en Foz de Iguazú quien funge como Director de la Secretaria de Turismo y a su vez ejerce la Secretaria de Codefoz, el señor Jaime Nascimento, revela muchas de las profundas limitaciones que, desde la perspectiva brasilera, adolece este tipo de dinámicas de cooperación trasfronteriza emergente e informal en la zona, como se señala a continuación:

Hay dificultades legislativas y de recursos para implementar proyectos más allá de las fronteras. En este sentido, la frontera es un factor de separación, que impide la elaboración de proyectos en conjunto. Durante más de 100 años no hemos tenido una historia de cooperación. Se tienen algunos eventos muy pequeños a nivel de la frontera y el mayor esfuerzo estuvo en el difícil trabajo conjunto para sacar adelante la nominación de la VII Maravilla que fue un trabajo de Brasil. El Mercosur actualmente no facilita la integración ni la coordinación de inversiones (Jaime Nascimento, Director de la Secretaría de Turismo de Foz de Iguazú. Entrevista realizada el 19 de julio de 2013).

Cabe señalar a partir de este testimonio cómo en medio de una cooperación transfronteriza con ambiguos resultados y sometida a muy diferentes lecturas sobre sus potencialidades y limitaciones emergen en un plano fronterizo diferencias regulativas aparentemente insalvables en una dinámica cooperativa de esta naturaleza. Estas diferencias se traducen en dificultades legislativas, falta de confianza, limitada voluntad política y baja expectativa frente a sus marcos subregionales de integración. Al respecto conviene señalar que el análisis de la cooperación transfronteriza a partir de un conjunto de dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional presenta limitaciones de diferente tipo,

---

no solamente por los problemas derivados de la ausencia de un elemento aglutinador dentro de las emergentes dinámicas cooperativas como el capital social binacional, sino por las siempre presentes diferencias en los arreglos institucionales público-privados y en las dinámicas asociativas que se imponen ante la traducción de algunas instituciones en la frontera con el ánimo de afianzar la cooperación. No obstante, las múltiples limitaciones y diferencias que obstaculizan la formalización y la continuidad de la cooperación transfronteriza en una zona marcada por un profundo contraste en su proceso de fronterización y con diferentes niveles de visión local y capital social -el papel del liderazgo privado es sumamente relevante- y los eslabonamientos conseguidos como el obtenido a través de la gestiones del destino entre el ICVB y el CB es muy destacable y demuestran la importancia que tienen estos actores privados como autónomos promotores y gestores de la cooperación en medio de una pobre dinámica comercial entre sus centros productivos y un Mercosur relativamente estancado en la zona.

A continuación -estudio en el ámbito andino de la frontera colombo venezolana- un caso de cooperación transfronteriza más limitado en una frontera mucho más fracturada que logra (en el periodo de estudio) desplegar algunas iniciativas en torno al sector turístico en un plano igualmente informal, al margen de una regulación jurídica o institucional y que no logra superar la creciente tensión binacional.

## **5.2 La cooperación turística en una frontera fracturada**

En esta sección estudio el potencial cooperativo desprendido de dos dinámicas de coordinación local público-privada en el marco de diferentes marcos de regulación administrativa en una frontera atravesada por una tensión binacional creciente. La cooperación trasfronteriza conseguida en el sector turístico a partir de algunas iniciativas y proyectos adelantados por una entidad privada como la Corporación Mixta de Turismo de Norte de Santander y Cotatur de carácter público en el estado del Táchira. En primer lugar, estudio las características más generales de estas entidades y sus principales proyectos en un ámbito local y transfronterizo. En segundo lugar, las potencialidades y limitaciones de sus dinámicas de incidencia en la gobernanza local en medio de sus logros

por afianzar la cooperación turística en medio de la tensión binacional y política en el Táchira.

### **5.2.1 El turismo y sus dinámicas locales y transfronteriza en Norte de Santander y el Táchira**

Como lo hice notar en el anterior capítulo las dinámicas locales de gobernanza entre el departamento Norte de Santander y el estado Táchira aparecen profundamente desarticuladas en medio de una pérdida de interés por parte de las iniciativas adelantadas por la Cámara de Comercio de Cúcuta de interactuar con sus homologas al otro lado de la frontera, y unas entidades de industria y comercio en Venezuela afectadas por problemas de asociativismo, articulación público-privada, una profunda polarización política y una burocracia estadual parcialmente paralizada. Sin embargo, al analizar la dinámica alcanzada por las principales entidades de turismo en la zona aparecen dos dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional autónomas que alcanzan a desplegar un conjunto de iniciativas y proyectos a desarrollar en un ámbito transfronterizo con algunos logros importantes que no logran superar la creciente tensión binacional y sus impactos en la frontera.

En Norte de Santander y en la ciudad de Cúcuta, el sector turístico en el marco de la Comisión Regional de Competitividad en mi periodo de estudio ha venido desarrollándose en medio de debilidades de tipo estructural y restringidas inversiones sectoriales propias de un departamento y una ciudad con recursos limitados y niveles de desarrollo intermedio. Estas limitaciones como lo señalaba en el capítulo anterior han afectado muchas de las iniciativas público-privadas estudiadas en esta tesis a través de la falta de continuidad y limitados recursos provenientes de las entidades nacionales. En este caso, las iniciativas locales gestadas en torno al sector turístico enfrentan problemas de coordinación con las entidades nacionales respectivas y muestran muchas de las falencias institucionales y limitaciones estructurales de Norte de Santander y Cúcuta, con una diferencia notable y es que en este caso es explícito el interés y la vocación de las entidades turísticas de ambos países por alcanzar una cooperación transfronteriza.

---

Este interés por la cooperación trasfronteriza en una frontera resquebrajada por múltiples tensiones y divergentes dinámicas locales se explica parcialmente por las particularidades de un sector como el turismo donde los altos niveles de interconexión geográfica y paisajística llevan a buscar una gestión y planeación parcialmente compartida, con múltiples limitaciones como acontece en el Parque Natural Iguazú. Sin embargo, el análisis de estas dinámicas de gestión conjunta para potencializar el uso de redes, infraestructuras y la comercialización del destino no puede reducirse a la simple naturaleza de este tipo de articulaciones y dependencias en una frontera de tipo funcional. El interés de esta investigación sobre las dinámicas emergentes de cooperación trasfronteriza debe situarse en el plano de los proyectos y programas adelantados por las entidades respectivas y por la articulación o desarticulación de este tipo de estrategias institucionales que buscan a través de un conjunto de proyectos y programas específicos una cooperación predominantemente informal, al igual que acontece en el caso de Foz y Puerto Iguazú.

Como lo dije al principio de esta subparte, la cooperación trasfronteriza se estructura en torno a la articulada labor de la Corporación Mixta de Turismo y Cotatur. La cooperación alcanzada por dos entidades circunscritas a dos sistemas de coordinación local y cooperación interinstitucional marcadamente diferentes y sometidas a diferencias regulativas contarías es notable, más aun cuando la primera es una entidad privada adscrita a la Comisión Regional de Competitividad muy articulada con la Cámara de Comercio de Cúcuta; mientras que la segunda es completamente pública y depende directamente de la Gobernación del estado, y consiguen gestar un conjunto de dinámicas de coordinación local con prestadores de servicios turísticos de tipo privado. Esta destacable cooperación es aún más llamativa cuando en el capítulo anterior planteaba en las ciudades fronterizas en Venezuela un escenario caracterizado por profundos problemas de coordinación público-privados y un aparato público semiparalizado.

Esta inusual dinámica de cooperación trasfronteriza como lo acabo de señalar debe situarse en el marco de las actividades de ambas entidades turísticas. En primer lugar, hay que resaltar frente a la Corporación Mixta de Turismo que esta experimenta un nuevo dinamismo en el marco de su articulación con la Comisión Regional de Competitividad y con la Cámara de Comercio de Cúcuta desde el 2006. Es en medio de esta nueva cooperación interinstitucional que la entidad de turismo logra replantear su dinámica y

busca superar sus estructurales limitaciones y establecer una pauta de comunicación más formalizada con el sector público para mejorar la coordinación con la Alcaldía y la Gobernación que no estaban respondiendo a las necesidades del sector, aunque sí ha recibido asistencia y recursos por parte del Ministerio de Turismo y de Proexport a nivel nacional los cuales han sido estratégicos para el sector. Así lo muestra la entrevista realizada a la Directora de la Corporación Mixta de Turismo que presento a continuación:

Solo hasta ahora se están involucrando los entes gubernamentales, ya que ellos ven al sector turismo como poco importante, a pesar de que en Cúcuta esta la Secretaria de Cultura y Turismo y el Subsecretario de Turismo en la Alcaldía. Pero son entidades sin recursos y sin personal, y a nivel departamental el turismo hace parte de un sector dentro de la Secretaria de Desarrollo Económico, así pues en la región el turismo ha sido manejado prácticamente por el sector privado: Cotelco (hoteles), Acodres (restaurantes) y la Corporación Mixta de Turismo de Norte de Santander, trabajando con la Cámara de Comercio de Cúcuta y se trata de integrar las otras dos cámaras del departamento (Pamplona y Ocaña), aunque la más fuerte es la de Cúcuta. En este momento, estamos trabajando mancomunadamente con la Comisión Regional de Competitividad ya que ahí convergen todos los sectores y tienen una representatividad muy importante a nivel nacional para poder captar recursos. La región tiene una fortaleza muy importante que es la frontera, que a pesar de que no la hayamos explotado, se está empezando a explotar. Esta es una frontera envidiable para otros departamentos, quienes señalan que habrían sabido sacarle una gran utilidad (Lina Silva, Dirección de la Corporación Mixta de Turismo Norte de Santander. Entrevista realizada el 5 de diciembre de 2012).

Al respecto conviene resaltar por una parte, las limitaciones presupuestarias y de capital humano de las secretarías públicas vinculadas al sector, en medio de una ausencia de políticas consistentes que son suplidas por iniciativas privadas que en el marco de un foro público-privado con reconocimiento institucional como la Comisión Regional de Competitividad buscan canalizar recursos para el sector. Por otra parte, el estratégico peso que la Directiva le otorga a la frontera como un factor de diferenciación y competitividad que aun esta por explotarse, el cual está siendo incluido dentro de una agenda intersectorial en dialogo con los principales actores locales y coordinada con el gobierno nacional.

---

A partir de este empoderamiento del sector, bajo un renovado marco de dialogo local y coordinación nacional definido por la Comisión Regional de Competitividad, el departamento y la ciudad logran plantear algunas iniciativas y están trabajando en una serie de medidas de política pública para estructurar el destino y buscar su desarrollo. No obstante, este nuevo ímpetu está atravesado por múltiples limitaciones derivadas de una muy circunscrita articulación con las secretarías de turismo y desarrollo que como acabo de señalar tienen recursos muy condicionados y carecen de capital humano competente para planear y gestionar el destino. Conviene aquí comparar esta restringida articulación público-privada con los mucho más estructurados y desarrollados casos de gobernanza turística en Foz y Puerto Iguazú que permiten entender la enorme importancia de una planeación y gestión conjunta en sectores de esta naturaleza y su incidencia en la gobernanza del desarrollo local en general.

Es necesario recalcar que en medio del empoderamiento de la Corporación Mixta de Turismo y el renovado ímpetu del sector los actores locales durante el periodo de estudio jalonan algunas medidas que buscan neutralizar muchas de las limitaciones que atraviesan la dinámica sectorial para lo cual buscan mejorar los presupuestos departamentales para atender sus necesidades y requerimientos. En esta dirección, la Corporación viene gestionado en alianza con los actores locales y principales autoridades a nivel departamental y nacional la aprobación de una Ordenanza Departamental como base de una política turística departamental y de un sistema de información regional institucionalizado. Según el testimonio de su Directora:

En Norte de Santander, la Corporación Mixta ha trabajado a través de talleres en un programa de turismo regional con participación de la gobernación departamental y el gobierno nacional, junto a los actores privados. Se definieron tres sitios (Pamplona, Ocaña, y Cúcuta) para hacer los mismos talleres. Este proyecto es liderado por el Ministerio y se espera que se garanticen apoyos a los futuros proyectos gracias a la aprobación de Bogotá. Lo que se quiere con el plan de desarrollo es pasar un proyecto de ordenanza para que el gobierno departamental lo declare como política turística, y garantizar así un mayor compromiso por parte del departamento sobre el proyecto. Los planes de desarrollo departamentales nos permitirán formular políticas, y ya hay unos

estudios donde se identifican una serie de proyectos en los cuales trabajar, y una visión regional donde los actores identifican fortalezas y debilidades. En la región queremos sacar adelante un sistema de información, porque en la región carecemos de estadísticas. Este proyecto tendrá recursos del nivel nacional. (Lina Silva, Corporación Mixta de Turismo Norte de Santander. Entrevista realizada el 5 de diciembre de 2012).

Al respecto, son destacables las múltiples limitaciones de esta dinámica turística de coordinación local y cooperación interinstitucional, la cual no logra suplir sus enormes deficiencias a través de un foro de discusión local y representación frente al gobierno nacional como lo es la Comisión Regional de Competitividad que como lo señalaba en el III capítulo tiene una presencia más formal que real. En este punto, es imperativo una coordinación real de iniciativas y proyectos, acompañada de una cooperación interinstitucional consistente que permita la asignación de partidas, la capacitación de funcionarios, el asesoramiento técnico y el acompañamiento en la implementación de proyectos y programas para que en ella concurren tanto los actores privados como públicos, principalmente en un plano local ya que los proyectos y directrices nacionales pueden resolver hasta cierto punto limitaciones financieras, pero no garantizan capacidades y sinergias locales, como lo subrayaba en el IV capítulo para el caso de Cúcuta.

En cuanto a la dinámica institucional en Venezuela, Cotatur además de ser la entidad pública que lidera la planeación y gestión del sector turístico y tener un gran reconocimiento entre los diferentes actores locales, comparte sede en San Cristóbal con la Oficina de Relaciones Internacionales, esta última como lo señalaba en el capítulo anterior, lidera muchas iniciativas y participa en muchos proyectos de cooperación transfronteriza con resultados muy parciales dada la compleja situación política del estado. Esta vocación institucional transfronteriza es igualmente compartida por Cotatur con resultados mucho más exitosos –durante el periodo de estudio- en un plano local y transfronterizo. Una parte de este éxito se desprende de la flexible dinámica de coordinación público-privado que la Corporación logra en un plano local, lo cual le permite coordinar las actividades, inversiones y proyectos de los prestadores de servicios predominantemente privados y propicia el desarrollo gremial de cámaras privadas de turismo. La segunda parte de esta exitosa dinámica, reside en que la Corporación cuenta con una clara dirección por parte de autoridades estatales y una mayor provisión de recursos, infraestructuras y medios

---

de diversa índole, que contribuyen a su desarrollo y a un claro reconocimiento por parte de sus pares fronterizos. Al respecto, introduzco un fragmento de la entrevista realizada al Director de Cotatur:

Cotatur es un ente de la gobernación completamente público, nosotros hemos tenido con la dirección de fronteras de la gobernación de Norte de Santander y la Corporación Mixta de Norte de Santander varios acercamientos recientes, en lo último que quedamos fue el de vender el destino de manera conjunta. Un destino, dos países y que la publicidad de la campaña conjunta la cubran los entes nacionales respectivos. Nosotros tenemos relación con todos los prestadores de servicios turísticos del estado, pero lo manejamos a través de los 29 municipios y nos enfocamos en 8 municipios que son los más turísticos y supervisamos la conformación de juntas de turismo (asociación civil), para que los entes privados se organicen bajo una figura legal que les permita hacer exigencias y trabajar más organizadamente. A su vez privadamente existe un órgano rector del turismo que es la Cámara de Turismo del Táchira, ahí se encuentran varios prestadores de servicios del estado y nosotros tenemos relaciones con todos ellos, nos reunimos, vemos la problemática, conseguimos cursos de capacitación, hemos logrado que venga gente del SENA de Colombia a prestar servicios de calidad y atención al cliente (Ricardo Mesa, Director de Cotatur, Gobernación del Táchira. Entrevista realizada el 17 de diciembre de 2012).

Como puede entenderse del testimonio anterior, Cotatur logra combinar una estructurada dirección pública que promueve la coordinación local con juntas de turismo como un espacio privilegiado de discusión y escalonamiento de iniciativas al estado para planear el desarrollo del sector, junto a una fluida cooperación interinstitucional con una entidad privada y autónoma como la Cámara de Turismo para gestionar conjuntamente recursos e iniciativas sin renunciar a la dirección del sector. A partir de este exitoso caso que incide en la gobernanza local a través de una entidad pública no es sorprendente la configuración de una dinámica de cooperación transfronteriza con una entidad como la Corporación Mixta de Turismo y con otras entidades públicas colombianas en lo que para entonces era un prometedor caso de cooperación trasfronteriza que según los buenos resultados internacionales al respecto, como lo demuestra en medio de sus limitaciones la cooperación en el Parque Natural Iguazú anunciaba muy buenas perspectivas en la zona.

### **5.2.2 Una cooperación transfronteriza emergente en medio de una frontera explosiva**

Los resultados cooperativos alcanzados por ambas entidades son notables en un sector emergente que a pesar de la informalidad de muchas de sus iniciativas logran gestionar destinos conjuntos, compartir experiencias e infraestructuras instaladas, suplir carencias de recursos e información y construir una red de servicios coordinada interinstitucionalmente. El carácter prometedor de esta dinámica de cooperación transfronteriza que busca mayores niveles de formalización, es revelado por los testimonios recogidos, donde la confianza en su contraparte es muy marcada, así como las ventajas y fortalezas que las directivas colombianas encuentran en el modelo de gobernanza turística del Táchira. A continuación, un fragmento de la entrevista realizada a la Directora de la Corporación Mixta de Turismo de Norte de Santander

En este momento en la zona de frontera tenemos una relación con el estado del Táchira, con San Cristóbal. En Venezuela a diferencia de Colombia todos los estados tienen una Corporación de Turismo que es del Estado con muy buenos recursos. Si comparamos a Cotatur del estado del Táchira con cualquier corporación, la diferencia en cuanto infraestructuras como chalets, parques temáticos etc... nos llevan una distancia considerable, porque tienen muchos recursos y le invierten mucho a capacitación, formación, participación en eventos nacionales e internacionales, ya que tiene muchos más recursos. En la región se tienen muy buenas relaciones con Cotatur y Cormetur (Corporación Merideña de turismo). En Venezuela otro enlace que tenemos para promocionar nuestros servicios son los consulados de Colombia en cada una de las ciudades, hemos ido a Barinas, Mérida, San Cristóbal y Maracaibo, para buscar apoyo en las convocatorias y apoyo logístico. Para el año entrante tenemos unas misiones comerciales que se van a hacer en San Cristóbal, Mérida, Barinas, Barquisimeto y Maracaibo y venimos haciendo misiones comerciales hace 6 años con el apoyo de Proexport, sin dejar de lado los consulados. Tratamos de llegar a aquellas ciudades que no hemos visitado hasta llegar a Mérida (Lina Silva, Dirección Corporación Mixta de Turismo Norte de Santander. Entrevista realizada el 5 de diciembre de 2012).

Es necesario recalcar que durante mi periodo de estudio entre el 2006 y 2013, a partir de la creación de la Comisión Regional de Competitividad, la Corporación Mixta de Turismo

---

logra afianzar sus gestiones transfronterizas y busca penetrar en el interior del país vecino. A través de las misiones comerciales adelantadas por la Corporación de Turismo busca afianzar las dinámicas cooperativas no solo con Cotatur sino también con otras corporaciones de turismo en Venezuela para canalizar muchas de las iniciativas y amplificar sus gestiones a través de las sedes diplomáticas con el objetivo de buscar una mayor formalización institucional de sus proyectos ya que durante el periodo se carece de un marco de regulación binacional y fronterizo dado el retiro de Venezuela de la CAN y la parálisis del ZIF en el ámbito andino de frontera.

A pesar de la ausencia de mecanismos de regulación transfronteriza, en una de las fronteras más dinámicas de Suramérica configurada por diferentes momentos cooperativos y arraigadas capacidades locales de coordinación y cooperación que son frenadas por la tensión binacional del 2007 como lo estudio en el I capítulo, las entidades locales de turismo durante mi periodo de estudio buscan, en medio de sus múltiples limitaciones establecer mecanismos de cooperación transfronteriza con algún tipo de interlocución formal como lo demuestra el interés de la Corporación Mixta de Turismo de canalizar sus iniciativas a través de los consulados en Venezuela. Además de todas las iniciativas más informales de comercialización y gestión compartida de destinos que ambas entidades adelantan en medio de una frontera resquebrajada que apuesta por su potencial turístico en medio de una creciente tensión binacional. Según el testimonio del Director de Cotatur:

Para incentivar el turismo, nosotros todos los años hacemos una rueda binacional de turismo que la hacemos en San Cristóbal donde vienen empresarios colombianos y venezolanos, pero entre comillas, porque el 80% son empresarios de la frontera, así pues nuestra rueda de negocios es eminentemente intrafronteriza. Se hacen citas de negocios, se reúnen las empresas y los hoteles de ambos lados de la frontera. En el intercambio de turistas, para los venezolanos es difícil viajar a Cúcuta, mientras que para los colombianos es muy atractivo venir a Venezuela por la tasa de cambio (Ricardo Mesa, Director de Cotatur, Gobernación del Táchira. Entrevista realizada el 17 de diciembre de 2012).

Esta dinámica de cooperación transfronteriza revela muchas de las potencialidades de dos actores locales comprometidos con la gestión de un marco informal, autónomo e

interdependiente de consultas mutuas, apoyos institucionales, programaciones conjuntas, gestiones compartidas y apertura de sus sistemas de información. No obstante, son múltiples también las limitaciones de ambos lados. Por una parte, la restringida coordinación público-privada en Norte de Santander es muy visible en medio de una inexistente política de desarrollo turístico. Por otra parte, en el caso del Táchira su estructurada dinámica de gestión público-privada turística no resiste las crecientes tensiones políticas que se profundizan por fuera de mi periodo de estudio y sucumbe a la oleada de protestas de febrero del 2015 donde incendian completamente su sede considerada patrimonio material del estado que comparte con la Oficina de Relaciones Internacionales. Es así como las dos entidades públicas con mayor vocación trasfronteriza del estado Táchira terminan arrasadas por el desprecio por la cooperación y la integración de algunos sectores de la sociedad venezolana.

En el margen de estas potencialidades y limitaciones en una frontera signada por un marcado contraste frente a la Brasileño-argentina y envuelta en un profundo distanciamiento de sus modelos de desarrollo económico, emerge nuevamente un constructivo liderazgo económico que a través de la promoción y el crecimiento de su sector logran de manera temporal afianzar lazos cooperativos y visualizar mecanismos de formalización que en medio del resquebrajamiento de las relaciones binacionales y el fracaso de su iniciativa logran sentar un importante precedente de cooperación e integración transfronteriza público-privada.

Para concluir el capítulo, el análisis de la cooperación trasfronteriza alcanzada entre Foz de Iguazú y Puerto en el marco del Concurso de la VII Maravilla Natural ha sido determinante en la emergencia y diseño de las dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional argentinas. No obstante, las limitaciones en la consolidación de su dinámica son múltiples y manifiestan varias disfuncionalidades que se cristalizan en la creación del Iturem siguiendo la experiencia del Comtur atravesada por diferentes tensiones entre públicos y privados, además de una visión local fracturada y bajos niveles de capital social sin conseguir una cooperación transfronteriza soportada en la confianza binacional y con pocas posibilidades de garantizar su continuidad más allá de una coyuntura propicia para la cooperación dada por la nominación al concurso en el año 2006 que fue liderada de manera predominante por actores privados orientados a gestionar estrategias de gestión comercial.

---

En cuanto al caso de cooperación transfronteriza alcanzado en torno a las iniciativas adelantadas por la Corporación Mixta de Turismo y Cotatur subyacen muchas de las potencialidades heredadas de una frontera sumamente dinámica. Esta última buscó desde el ámbito local definir formas muy novedosas de autorregulación fronteriza más allá de sus diferentes modelos de gestión público-privada y diferentes arreglos institucionales que siempre han diferenciado a los dos países, pero a pesar de sus iniciativas y su empeño por buscar algunos mecanismos de formalización más acabados, estos fueron frenados por la tensión binacional en la frontera y las intempestivas reacciones políticas.

En suma, las limitaciones derivadas de una emergencia y consolidación desigual de las dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional se imponen en un ámbito transfronterizo atravesado por múltiples diferencias, tensiones y con un muy limitado capital social binacional. En medio de estos desfases, la cooperación emergente e informal presenta diversas posibilidades con ambiguos resultados que si bien alcanzan logros y éxitos relevantes difícilmente consiguen mantenerse en el tiempo y superar su informalidad, así como las tensiones binacionales en fronteras carentes de marcos más formalizados de cooperación y regulación transfronteriza. No obstante estas insuperables limitaciones, en el marco de diferentes procesos de fronterización, distintos niveles de visión local y capital social, disímiles coordinaciones con las políticas y directrices centrales con divergentes impactos en las fronteras de la región. El papel del liderazgo privado, envuelto en el desarrollo económico de sectores específicos que logran articularse con entidades público-privadas de comercio y planeación del desarrollo y buscar la cooperación transfronteriza es innegable y establece un aporte de investigación relevante y replicable en otras zonas de frontera.

## CONCLUSIONES

Esta investigación analizó la incidencia del liderazgo de actores económicos –a través de iniciativas locales público-privados y de su coordinación con políticas nacionales- en la gobernanza fronteriza y la cooperación transfronteriza. Fue ilustrada con dos casos marcados por características comunes y fuertes contrastes que toman forma en el Parque Natural Iguazú en la frontera brasilero-argentina y en el ámbito andino de la frontera colombo-venezolana. Durante el periodo de estudio de esta investigación –entre el 2006 y 2013- ambos procesos experimentaron cambios contrastantes con respecto a las dinámicas previas al periodo, al pasar –en el caso brasileño-argentino- a una mayor incidencia en la gobernanza local y cooperación transfronteriza entre Foz y Puerto Iguazú bajo el liderazgo de gestores predominantemente privados que generaron visión, capital social y redes locales, y –en el caso colombo venezolano- a un relativo estancamiento de las capacidades locales de liderazgo económico y a eslabonamientos de cooperación transfronteriza entre Norte de Santander y el Táchira.

La incidencia de actores locales en la gobernabilidad fronteriza y la cooperación transfronteriza depende muchas veces de la iniciativa de los centros políticos nacionales. El caso más significativo es el de Brasil cuyo patrón de ocupación e integración de la frontera a la nación cambió con el fin de la dictadura y la transición a la democracia, al pasar de ser concebida como una faja de seguridad del Estado a un espacio de cooperación muy relativo y sometido a constantes revisiones con los vecinos. El efecto de ese cambio lo estudié en el caso del Parque Natural Iguazú a través de una emergente dinámica de cooperación transfronteriza en el sector turístico entre ambos países. La relativa novedad y continuidad de esta experiencia interinstitucional reside en el siempre visible peso y liderazgo de Brasil en algunas de sus zonas de frontera que estimula un

---

conjunto de iniciativas privadas en Puerto Iguazú las cuales suscitan el apoyo del gobierno municipal y federal argentino.

La incidencia en la gobernabilidad fronteriza y la cooperación transfronteriza es estimulada otras veces por gobiernos y organizaciones locales en zonas con amplios nexos transfronterizos ante el predominio de los litigios territoriales en la relación binacional que llevan a largos periodos de conflicto y cortos momentos de cooperación entre los centros políticos nacionales. El caso más significativo es el del ámbito andino de la frontera colombo-venezolana. Allí surgieron novedosas iniciativas que habían resistido el recrudecimiento del conflicto limítrofe a finales de los ochenta pero que, no lograron superar la tensión binacional desencadenada a finales de 2007 porque se enfrentaba a liderazgos personalistas y a la diferenciación de modelos políticos y económicos con el surgimiento del proyecto bolivariano. En medio de una creciente tensión binacional que ha llevado al cierre unilateral de la frontera entre agosto y septiembre de 2015, las limitadas experiencias locales no superan el ámbito nacional y quedan reducidas a algunas provisionales excepciones en el plano turístico que igual sucumben a la creciente diferenciación entre los dos países, y a la reducción de la frontera a perímetro de seguridad por parte del Estado venezolano.

El abordaje de la problemática sobre la emergencia y consolidación de dinámicas predominantemente económicas de liderazgo generadoras de visión local y capital social está concebido en una aproximación teórica interdisciplinar de la gobernanza caracterizada por su flexibilidad, autonomía y participación ciudadana sin desconocer sus diferentes niveles de coordinación con las políticas nacionales. Por una parte, esta conceptualización es instrumentalizada a partir de un conjunto de elementos interrelacionados relativos al liderazgo económico, el de visión local y el capital social movilizados a través de diferentes iniciativas adelantadas por las cámaras de comercio, consejos de desarrollo público-privados, cámaras sectoriales y de turismo en las ciudades seleccionadas para ejemplificar esta problemática. Por otra parte, el estudio sobre los limitados resultados alcanzados por estas iniciativas en un ámbito fronterizo que no logran construir un capital social binacional, formalizar acuerdos o superar la tensión entre los dos centros políticos, es analizado a través de una noción de la cooperación transfronteriza de

tipo emergente, informal y desprovista de acuerdos jurídicos en fronteras sometidas a diferencias regulativas de sus instituciones.

En cuanto a la emergencia en Foz y Cúcuta de dinámicas de gobernanza local bajo el liderazgo institucional de entidades público-privadas es destacable la implementación de diseños institucionales flexibles, participativos y autónomos que logran convocar a diferentes actores locales en instancias técnicas de planeación conjunta como acontece en Foz de Iguazú con el Consejo Municipal de Turismo (Comtur), el Consejo de Desarrollo Económico y Social (Codefoz) y el Comité Gestor de Desarrollo Municipal (CGDM). Algo distinto ocurre en Cúcuta en torno al incipiente foro de deliberación público-privado de la Comisión Regional de Competitividad. Este desfase expresa una profunda diferencia en las formas de incidencia en la gobernanza local en ambas ciudades. Valga señalar en relación a las iniciativas adelantadas en Foz, la fluida articulación público-privada que subyace al liderazgo de los diferentes proyectos y programas adelantados por las entidades. Por el contrario, bajo el primer reconocimiento sobre el liderazgo que envuelve a una entidad público-privada como la Cámara de Comercio de Cúcuta aparecen varias fracturas que ponen de presente las dificultades para alcanzar acuerdos intergremiales, problemas de transparencia, limitados recursos técnicos y una muy desigual capacidad operativa que no se resuelve con la creación de la Comisión Regional y parece profundizarse en medio de la crisis de la frontera y de la diferenciación binacional.

Esta desigual emergencia de coordinación y cooperación no solo expresa diferentes liderazgos y distintas dinámicas público-privadas sino también muy disímiles capacidades de congregar y canalizar una visión local movilizadora a través de la concepción e implementación de los proyectos y programas llevados a cabo. Esta oposición aparece con claridad en la diferencia entre un programa como Codefoz el cual aglutina a todos los operadores privados, públicos y civiles de la ciudad en escenarios de concertación como la Conferencia Municipal de Turismo donde se define una visión conjunta y compartida sobre el futuro del Distrito Turístico, en contraste con las voces contradictorias y desacuerdos que atraviesan a una entidad como la Comisión Regional de Competitividad de Norte de Santander la cual no logra fusionar ni encauzar un proyecto conjunto del deber ser de la ciudad.

---

La problemática sobre la desigual emergencia local de un conjunto de dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional es incomprensible sin el estudio de un elemento como el capital social que arraiga a través de la confianza las dinámicas de cooperación y asociatividad local. Su existencia o ausencia es determinante en la explicación de distintas articulaciones locales de asociatividad y cooperación alcanzadas por iniciativas de micro, pequeños y medianos empresarios que logran organizarse a través de diferentes entidades como la Asociación de Micro y Pequeñas Empresas (Amefoz) y el Programa Emprender de la Asociación Comercial y Empresarial (Acifi) en Foz de Iguazú. Este nivel de asociativismo, cooperación y confianza intersectorial no se aprecia en igual grado en las dinámicas locales de Cúcuta, a pesar de ser muy visible la confianza en el sector privado y en la administración de la Cámara de Comercio. Sin embargo, las diferencias en la concepción de la iniciativa privada son mayúsculas, en una ciudad como Foz donde ésta se percibe como una manifestación de la sociedad civil, mientras que en Cúcuta es una expresión privada de los gremios y las empresas al margen de la ciudadanía y del resto de la sociedad civil. Sobre esta oposición, subyacen muchas de las distancias que explican la robustez o debilidad de la gobernanza local. En el caso brasileño-argentino es construida desde abajo por muy pequeños empresarios auto organizados que en diferentes momentos buscan la ayuda del Estado para afianzar sus instancias de dialogo y construir juntos una visión conjunta del desarrollo local bajo un arreglo institucional común. En la frontera colombo-venezolana aparecen como los líderes de sus iniciativas gremiales aglutinados en una entidad como la Cámara que recoge de manera parcial sus intereses y proyectos y difícilmente logra traducirlos en una visión compartida de la ciudad y contribuir a la creación de un activo aglutinador de naturaleza inmaterial como el capital social.

El análisis de la emergencia de las dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional a través del liderazgo institucional, la visión local y el capital social permite una mejor aproximación a una problemática poco estudiada y determinante en la comprensión de las redes institucionales que soportan el desarrollo local. Esta problemática exige estudios de caso detallados que permitan reconstruir, analizar y comparar sus distintos procesos y dinámicas, los cuales deben profundizarse y ampliar sus alcances para poder construir una base de investigación más consistente que dialogue con otro tipo de trabajos más recurrentes sobre la eficiencia de sus sectores económicos,

la transparencia en la ejecución de sus presupuestos o la competitividad regional donde esta problemática pierde protagonismo ante la complejidad de sus matices y su omisión por parte de algunos estudios proclives a generalizaciones económicas o institucionales.

Sin embargo, la complejidad de esta exploración no se resuelve en un plano estrictamente local el cual debe ampliarse sin perder el eje de la problemática que no es otro que el de la consolidación y desarrollo de estas dinámicas locales solo que en el marco de una institucionalidad nacional que define directrices, ejecuta programas, asigna recursos ministeriales y planea diferentes dinámicas de desarrollo en un ámbito local, regional y transfronterizo. Es a través de esta convergencia donde la gobernanza logra en un plano local robustecerse gracias a la adaptación de las directrices nacionales y consolidar su autonomía. En este sentido, la convergencia entre lo local y nacional puede apreciarse a través de una dinámica como la configurada en Foz donde la adaptación de la Ley General de las Microempresas como directriz federal logra encauzar una dinámica previa que venía de las labores adelantadas por la Casa del Emprendedor para gestar un nuevo arreglo institucional a través del CGDM. Este último Comité busca una planeación del desarrollo estrechamente articulada a las necesidades y requerimientos del entramado micro empresarial de la ciudad así como apuntalar su autonomía local. Este enraizamiento de las dinámicas locales que logra adaptar las directrices nacionales es facilitado en Foz por la muy visible presencia de entidades federales como el Sebrae y la omnipresente empresa federal Itaipu las cuales actúan en un plano horizontal a través de la articulación y asociación con las redes locales. La consolidación de esta articulación local y nacional en una frontera como Foz, en el marco de un amplio proyecto federal, termina por imponer un patrón de desarrollo en la zona que gracias a la labor del Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza (CDT-AI), ayuda a dar origen a una iniciativa en el lado Argentino como la Cámara de Emprendedores de Puerto Iguazú (Caempri), superando así la ausencia de estímulo micro empresarial y formación emprendedora en este lado de la frontera. La Cámara desencadena diferentes procesos de capacitación de las elites empresariales argentinas quienes entran a jugar un destacado papel en la cooperación transfronteriza en el Parque Natural.

Por el contrario, la divergencia entre lo local y nacional puede dar lugar a un resquebrajamiento de la gobernanza local como acontece con muchos de los proyectos adelantados por la Cámara de Comercio de Cúcuta. Estas fisuras tienen por origen una

---

falta de asociativismo, ceñidos recursos y una restringida autonomía administrativa. Estas limitaciones se ahondan en medio de una ambigua coordinación con las entidades y directrices nacionales a través de una desigual asistencia, limitada permanencia en el acompañamiento y precaria transferencia de metodologías y tecnologías básicas para sacar adelante diferentes iniciativas que limitan de manera considerable la autonomía de la entidad. Esta no logra adaptarse de manera exitosa a ninguna directriz general implementada por el gobierno central, ni siquiera a través de la puesta en funcionamiento de la Comisión Regional de Competitividad. No obstante esas limitaciones algunos ambiguos resultados dan cuenta de ciertos logros locales como la informal cooperación alcanzada entre la Fundación Ecopetrol para el Desarrollo Regional (Fundescat) y la autonomía que la Cámara logra desplegar junto a otras cámaras departamentales a través del proyecto Mujeres Emprendedoras Colombianas por la Competitividad (Mujeres ECCO).

En las ciudades fronterizas del ámbito andino venezolano, la articulación entre las iniciativas locales de un conjunto de cámaras de industria y comercio con las directrices del gobierno central son interrumpidas a partir del reforzamiento del centralismo del gobierno que termina por socavar una dinámica gremial ya resquebrajada, en medio de una profunda desarticulación público-privada, de una creciente polarización política, de la parálisis institucional, de la supresión de la autonomía administrativa y de los problemas del modelo de desarrollo económico en Venezuela. De este modo, la ausencia de unas condiciones mínimas para promover una incipiente emergencia de dinámicas de coordinación local y cooperación interinstitucional, sumado a discordantes encuentros de factores políticos nacionales y locales como a las hostiles declaraciones entre públicos y privados han terminado por resquebrajar las posibilidades de construcción de una gobernanza local en la frontera venezolana.

La coordinación exitosa de las políticas centrales con las dinámicas locales se construye desde abajo y afianza la autonomía a través de la canalización y adaptación a las directrices centrales ajustando sus acuerdos en el marco de los programas y proyectos nacionales. Las restricciones de esta coordinación vertical parten de limitaciones locales originadas en problemas de asociatividad, falta de recursos, limitadas capacidades técnicas, polarización política y parálisis administrativa y se profundizan ante el peso de un

---

Estado autoritario que termina agrietando las incipientes redes locales y paralizando el liderazgo económico como motor que incide en la gobernanza local.

La pregunta por los ambiguos resultados de una cooperación transfronteriza informal fue analizada en el marco de diferencias administrativas y regulatorias que se profundizan en medio de una constante desconfianza binacional y una creciente tensión política que generan limitaciones, desajustes institucionales y políticos. Hay algunas dinámicas cooperativas transfronterizas de relativo éxito como las enumeradas a continuación.

En primer lugar, a partir de la cooperación transfronteriza alcanzada en el Parque Natural en el marco del concurso de la VII Maravilla Natural, las dinámicas locales de gobernanza en Puerto Iguazú logran canalizar un conjunto de iniciativas que van a estructurarse a la luz de la experiencia brasilera y la asistencia prestada por sus diferentes actores. Esta cooperación emergente logra provisionalmente articular una serie de esfuerzos y alianzas entre los principales operadores y actores del sector para buscar la anhelada candidatura a este prestigioso certamen internacional. No obstante, esa coordinación aparece profundas diferencias institucionales que toman forma a la luz de los bajos niveles de visión local y capital social. Estos emergen en las redes locales que Puerto logra configurar de manera simultánea al avance de las dinámicas cooperativas desencadenadas por el concurso que si bien moldean la institucionalidad argentina -a través del Iguazú Turismo Ente Municipal (Iturem)- no contrarrestan sus profundas distancias institucionales. Detrás de este desfase que evidencia las fracturas de la gobernanza local en Puerto está una muy presente tensión entre las fuerzas políticas de diferente nivel que dificultan la articulación con los actores privados en el marco de una limitada y disfuncional autonomía de sus redes locales en una frontera que no ha gozado de los mismos niveles de ocupación e integración institucional a la nación que su vecina Foz. En medio de estas profundas diferencias, la cooperación transfronteriza adolece de falta de confianza y reticencias institucionales principalmente de parte de los actores brasileros con sus vecinos argentinos. A pesar de estas discrepancias y reticencias institucionales, el empeño por materializar iniciativas jalonadas por el liderazgo económico ha logrado incidir en la gobernanza local y en articulaciones transfronterizas.

En segundo lugar, está el caso de relativo éxito de la cooperación transfronteriza configurada por la Corporación Mixta de Turismo de Norte de Santander y Cotatur en el

---

estado Táchira. En un periodo de desconfianza y parálisis de la cooperación binacional pese a que existen potencialidades para gestionar diferentes iniciativas y desarrollar el sector. La concurrencia de iniciativas y alianzas entre las dos entidades, la primera de naturaleza privada y la segunda pública, busca compensar algunas dificultades estructurales de una política limitada de desarrollo turístico en Norte de Santander. Busca, además, canalizar los importantes recursos y medios de una entidad como Cotatur en la configuración de un destino turístico binacional gestionado con las cámaras privadas del sector. Esta gestión compartida que busca formalizar algunos espacios para garantizar la continuidad de sus actividades y definir un marco de iniciativas e inversiones entre las dos entidades naufraga con la agudización de la tensión binacional. A pesar del fracaso de esta iniciativa liderada por actores económicos, que sucumbe en medio de la crisis generalizada de la frontera, en un sector que gravita en torno a un conjunto de iniciativas estrictamente sectoriales, que inciden en la gobernanza local al margen de las políticas fronterizas de los Estados y en un entorno altamente polarizado.

El estudio de este tipo de dinámicas de gobernanza local y cooperación transfronteriza en dos fronteras con un marcado contraste -el peso del patrón brasileño en la zona y la relativa parálisis que afecta a iniciativas de cooperación transfronteriza entre Norte de Santander y el Táchira durante el periodo de estudio-, no evidencia cambios substanciales en sus limitaciones, resistencias, ambigüedades y profundas inestabilidades que reducen las posibilidades de trascender estos ámbitos informales desprovistos de acuerdos jurídicos y marcos cooperativos más formalizados y permanentes. En estas limitadas dinámicas de logros y éxitos parciales incide la ausencia de marcos regulatorios subregionales operativos, lo que profundiza la falta de regulación, la informalidad y el desconcierto que rodea la iniciativa de actores públicos y privados locales y limita su incidencia en la gobernanza en zonas fronterizas como su impacto en la cooperación transfronteriza.

# A. ANEXO: ENCUESTA REDES DE GOBERNANZA

Este es el formato de la encuesta aplicada en el trabajo de campo en ambas zonas de frontera. *Las preguntas resaltadas en negrita son las que después de una primera depuración se sistematizaron y utilizaron en la tesis.*

## **Encuesta Redes de Gobernanza**

Nombre:

Edad:

Nacionalidad:

Cargo:

### **I. Capacidad de la Red:**

**I.A.1** ¿Cuál fue la fecha de inicio del proyecto en su etapa de implementación?

1. Fecha (mes y año) \_\_\_\_\_

**I.A.2** ¿Qué antigüedad tiene el personal directivo involucrado en el proyecto?

%

1. Menos de 5 años \_\_\_\_\_

2. Menos de 10 años \_\_\_\_\_

3. Menos de 15 años \_\_\_\_\_

4. Más de 15 años \_\_\_\_\_

100%

**I.A.3** ¿Qué nivel educativo tiene el personal directivo a cargo del proyecto?

%

1. Básicos \_\_\_\_\_

2. Bachillerato \_\_\_\_\_

3. Técnico \_\_\_\_\_

4. Universitaria \_\_\_\_\_  
 5. Postgrado \_\_\_\_\_  
 100%

**I.A.4** ¿Ha tenido acompañamiento y asesoría institucional de alguna institución pública?

- |                  | Sí  | No  | Cual? |
|------------------|-----|-----|-------|
| 1. Local         | ___ | ___ | _____ |
| 2. Estadual      | ___ | ___ | _____ |
| 3. Nacional      | ___ | ___ | _____ |
| 4. Internacional | ___ | ___ | _____ |

**I.A.5** ¿Cómo considera el acompañamiento público local que ha recibido?

1. \_\_\_ **Inexistente**  
 2. \_\_\_ **Mínimo**  
 3. \_\_\_ **Medianamente constante**  
 4. \_\_\_ **Muy constante**  
 5. \_\_\_ **Altamente constante**

**I.A.6** ¿Cómo considera el acompañamiento público estadual que ha recibido?

1. \_\_\_ **Inexistente**  
 2. \_\_\_ **Mínimo**  
 3. \_\_\_ **Medianamente constante**  
 4. \_\_\_ **Muy constante**  
 5. \_\_\_ **Altamente constante**

**I.A.7** ¿Cómo considera el acompañamiento público nacional que ha recibido?

1. \_\_\_ **Inexistente**  
 2. \_\_\_ **Mínimo**  
 3. \_\_\_ **Medianamente constante**  
 4. \_\_\_ **Muy constante**  
 5. \_\_\_ **Altamente constante**

**I.B.1** ¿Qué tan consolidada es la visión regional que subyace al proyecto?

1. \_\_\_ **No consolidada**  
 2. \_\_\_ **Poco consolidada**  
 3. \_\_\_ **Medianamente consolidada**  
 4. \_\_\_ **Muy consolidada**  
 5. \_\_\_ **Altamente consolidada**

**I.B.2** ¿El proyecto ha establecido alianzas con instituciones por fuera del territorio nacional (en territorio .....?)?

\_\_\_ Sí    \_\_\_ No    \_\_\_\_\_ Cuáles?

**I.B.3** ¿Qué importancia tiene para el proyecto establecer algún tipo de coordinación o alianza duradera con actores o instituciones.....?

1. \_\_\_ Ninguna
2. \_\_\_ Mínima
3. \_\_\_ Media
4. \_\_\_ Alta
5. \_\_\_ Muy alta

**I.B.4** ¿Qué tan visible es al interior del proyecto un liderazgo local en la definición de objetivos y formulación de estrategias?

1. \_\_\_ Invisible
2. \_\_\_ Poco visible
3. \_\_\_ Medianamente visible
4. \_\_\_ Muy visible
5. \_\_\_ Altamente visible

**I.B.5** ¿Cuál es el nivel de confianza local que los beneficiados y ciudadanos tienen sobre el proyecto?

1. \_\_\_ Ninguno
2. \_\_\_ Mínimo
3. \_\_\_ Medio
4. \_\_\_ Alto
5. \_\_\_ Muy alto

**I.B.6** ¿Cuál es el nivel de confianza local que los beneficiados y ciudadanos tienen sobre la institución?

1. \_\_\_ Ninguno
2. \_\_\_ Mínimo
3. \_\_\_ Medio
4. \_\_\_ Alto
5. \_\_\_ Muy alto

**I.C.1** ¿Cuál es el nivel de importancia del proyecto frente al desarrollo local?

1. \_\_\_\_\_ Ninguno
2. \_\_\_\_\_ Mínimo
3. \_\_\_\_\_ Medio
4. \_\_\_\_\_ Alto
5. \_\_\_\_\_ Muy alto

**I.C.2** ¿Cuál es el nivel de expectativa que los beneficiados y ciudadanos han tenido sobre el proyecto?

1. \_\_\_\_\_ Ninguno
2. \_\_\_\_\_ Mínimo
3. \_\_\_\_\_ Medio
4. \_\_\_\_\_ Alto
5. \_\_\_\_\_ Muy alto

## **II. Coordinación de la red:**

**II.A.1** ¿Cuántas metas fueron alcanzadas frente al número de metas propuestas?

1. \_\_\_\_\_ Numero de metas propuestas
2. \_\_\_\_\_ Numero de metas alcanzadas

**II.B.1** ¿En la implementación del proyecto, la relación establecida con el sector público local puede considerarse cómo?

1. \_\_\_\_\_ Sin relación
2. \_\_\_\_\_ Débil
3. \_\_\_\_\_ Media
4. \_\_\_\_\_ Fuerte
5. \_\_\_\_\_ Muy fuerte

**2.B.2** ¿En la implementación del proyecto, la relación establecida con el sector público estadual puede considerarse cómo?

1. \_\_\_\_\_ Sin relación
2. \_\_\_\_\_ Débil
3. \_\_\_\_\_ Media
4. \_\_\_\_\_ Fuerte
5. \_\_\_\_\_ Muy fuerte

**II.B.3 ¿En la implementación del proyecto, la relación establecida con el sector público nacional puede considerarse cómo?**

1. \_\_\_\_ Sin relación
2. \_\_\_\_ Débil
3. \_\_\_\_ Media
4. \_\_\_\_ Fuerte
5. \_\_\_\_ Muy fuerte

**II.B.4 ¿En la implementación del proyecto, la relación establecida con agencias de investigación o universidades puede considerarse cómo?**

1. \_\_\_\_ Sin relación
2. \_\_\_\_ Débil
3. \_\_\_\_ Media
4. \_\_\_\_ Fuerte
5. \_\_\_\_ Muy fuerte

**II.B.5 ¿En la implementación del proyecto, la relación establecida con el sistema de cooperación internacional puede considerarse cómo?**

1. \_\_\_\_ Sin relación
2. \_\_\_\_ Débil
3. \_\_\_\_ Media
4. \_\_\_\_ Fuerte
5. \_\_\_\_ Muy fuerte

**II.C.1 ¿Del total de acuerdos alcanzados a nivel local, cuántos logró concretar a nivel estadual o regional con instituciones similares?**

	Acuerdos alcanzados a nivel local	Acuerdos alcanzados a nivel departamental y regional	Total
1. Cuántos?	_____	_____	_____

**II.C.2** ¿Del total de acuerdos alcanzados a nivel local, departamental y regional, cuántos logró concretar en territorio ..... con instituciones similares?

Acuerdos alcanzados a nivel local, estadual y regional	Acuerdos alcanzados en territorio venezolano	Total
---	---	-------

1. Cuantos? \_\_\_\_\_

**II.D.1** ¿Con base en el proyecto, qué nivel de confianza tiene de su contraparte en el sector público local?

1. \_\_\_\_\_ Ninguna
2. \_\_\_\_\_ Baja
3. \_\_\_\_\_ Media
4. \_\_\_\_\_ Alta
5. \_\_\_\_\_ Muy alta

**II.D.2** ¿Con base en el proyecto, qué nivel de confianza tiene de su contraparte en el sector público estadual?

1. \_\_\_\_\_ Ninguno
2. \_\_\_\_\_ Bajo
3. \_\_\_\_\_ Medio
4. \_\_\_\_\_ Alto
5. \_\_\_\_\_ Muy alto

**II.D.3** ¿Con base en el proyecto, qué nivel de confianza tiene de su contraparte en el sector público nacional?

1. \_\_\_\_\_ Ninguno
2. \_\_\_\_\_ Bajo
3. \_\_\_\_\_ Medio
4. \_\_\_\_\_ Alto
5. \_\_\_\_\_ Muy alto

**II.D.4 ¿Con base en el proyecto, qué nivel de confianza tiene de su contraparte en el sistema de cooperación internacional?**

1. \_\_\_\_ Ninguno
2. \_\_\_\_ Bajo
3. \_\_\_\_ Medio
4. \_\_\_\_ Alto
5. \_\_\_\_ Muy alto

**II.D.5 ¿Con base en el proyecto, qué nivel de confianza tiene de su contraparte en los centros de investigación o el sector universitario?**

1. \_\_\_\_ Ninguno
2. \_\_\_\_ Bajo
3. \_\_\_\_ Medio
4. \_\_\_\_ Alto
5. \_\_\_\_ Muy alto

### **III. Innovación institucional y desarrollo:**

**III.A.1** ¿Con base en las relaciones establecidas al interior del proyecto, qué sectores identifica como parte de este?

	Sí	No
1. Sector privado	____	____
2. Sector publico	____	____
3. Sector investigación y academia	____	____
4. Sector cooperación internacional	____	____
5. Sector sociedad civil	____	____

**III.A.2** Frente a los anteriores sectores, organice de 1 a 5 (siendo 1 sin ninguna importancia y 5 máxima importancia) los sectores involucrados en el desarrollo del proyecto:

	1	2	3	4	5
1. Sector privado	____	____	____	____	____
2. Sector Publico	____	____	____	____	____
3. Sector investigación y academia	____	____	____	____	____
4. Sector cooperación internacional	____	____	____	____	____
5. Sector sociedad civil	____	____	____	____	____

**III.B.1** ¿En la implementación del proyecto, cuántos mecanismos de negociación y reglamentación fueron mejorados y obtenidos por primera vez frente al total de mecanismos anteriores?

	Mecanismos Mejorados	Obtenidos por primera vez	Total
1.	_____	_____	_____

**III.C.1** Con base en el proyecto, califique los siguientes elementos de 0 a 5 (siendo 0 completamente en desacuerdo y 5 completamente de acuerdo) según la importancia que cada uno de ellos han tenido en la concepción, el desarrollo y el éxito del proyecto:

	0	1	2	3	4	5
1. Normas	___	___	___	___	___	___
2. Acuerdos tácitos	___	___	___	___	___	___
3. Relaciones de confianza	___	___	___	___	___	___
4. Reglamentaciones informales	___	___	___	___	___	___

**III.D.1** Con base en el proyecto, califique de 0 a 5 (siendo 0 completamente en desacuerdo y 5 completamente de acuerdo) según la importancia que las siguientes características han tenido en la concepción, el desarrollo y el éxito del proyecto:

	0	1	2	3	4	5
1. La proximidad y el contacto local	___	___	___	___	___	___
2. Tener los mismos objetivos y metas	___	___	___	___	___	___
3. Compartir el mismo espacio de trabajo	___	___	___	___	___	___
4. Las relaciones de confianza	___	___	___	___	___	___
5. Trabajar bajo el mismo entorno institucional	___	___	___	___	___	___

**III.E.1** ¿Cuál considera que fue el nivel de innovación institucional alcanzado en el proyecto?

1. \_\_\_\_\_ Ninguno
2. \_\_\_\_\_ Mínimo
3. \_\_\_\_\_ Medio
4. \_\_\_\_\_ Alto
5. \_\_\_\_\_ Muy alto



## **B. ANEXO: ENTREVISTAS A OTROS ACTORES Y LISTADO DE ENTREVISTADOS**

### **ENTREVISTAS A OTROS ACTORES**

➤ **Entrevista realizada a directores de proyectos o programas de entidades público-privadas**

1. ¿Cuál ha sido el lugar de la entidad en el desarrollo y competitividad de la región?
2. ¿Cuáles han sido las alianzas y aliados estratégicos de la entidad en los últimos años?
3. Cuáles fueron los proyectos y programas centrales para el desarrollo de la región en lo que la entidad ha participado?
4. ¿Cuál ha sido el impacto de las actividades adelantadas por la entidad en un ámbito fronterizo?
5. ¿Qué tipo de proyectos a nivel regional y nacional identifica como determinantes para el desarrollo de la región?

➤ **Entrevista realizada funcionarios públicos en secretarías de planeación o desarrollo**

1. ¿Qué proyectos ha gestionado la oficina con las entidades público-privadas y cuál ha sido su importancia para el desarrollo regional?
2. ¿Qué papel considera que han cumplido las entidades y alianzas público-privadas en el desarrollo de la región?

3. ¿Cuáles considera que son los avances y desafíos económicos y políticos de la cooperación transfronteriza?

➤ **Entrevista realizada a directores de gremios privados**

1. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del sector en el proceso de desarrollo de la región?
2. ¿Quiénes han sido los aliados estratégicos para el sector y cuales han sido sus aportes?
3. ¿Qué tipo de proyectos a nivel regional y nacional identifica como estratégicos para el sector?
4. ¿Qué iniciativas y expectativas tiene el sector en un ámbito fronterizo?

➤ **Entrevista realizada a beneficiarios de los proyectos y programas adelantados por las entidades público-privadas**

1. ¿Cuál es el papel de la entidad público-privada en el desarrollo de la región?
2. ¿Qué opinión tiene del proyecto en el que participa?

➤ **Entrevista realizada a especialistas, académicos e investigadores en la región**

1. ¿Cuál es la principal fortaleza y debilidad de la región para asumir su desarrollo?
2. ¿Cuál es el papel de la entidad público-privada en el desarrollo de la región?
3. ¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones de la cooperación transfronteriza en la zona?

## **LISTADO DE ENTREVISTADOS**

➤ **Lista de principales entrevistados frontera colombo-venezolana:**

**Cúcuta - Norte de Santander, Colombia:**

- Entrevista Carlos Gamboa. Coordinador del Observatorio de la Cámara de Comercio de Cúcuta.

- Entrevista Tatiana Silva Briceño. Coordinadora de Centro de Información en Comercio Exterior.
- Entrevista Yesmith Garay Rodríguez. Coordinadora Regional Operativa Mujeres ECCO.
- Entrevista Gabriel Silva. Asistente de Promoción y Desarrollo:
- Entrevista Gonzalo Arenas. Proyecto Reconversión Laboral Cámara de Comercio de Cúcuta
- Entrevista Natalia Angulo. Directora de la Comisión Regional de Competitividad en Norte de Santander.
- Entrevista Lina Garcés. Consultora junior, Proyecto Clúster turismo medico:
- Entrevista Carlos Eduardo Rodríguez. Asesor Plan de Desarrollo de la Gobernación de Norte de Santander.
- Entrevista Pedro Sayago. Expresidente de la Cámara de Comercio de Cúcuta:
- Entrevista Luciano Canal. Presidente Asocarbon, Cúcuta-Colombia
- Entrevista Lina Silva. Directora Corporación Mixta de Turismo Norte de Santander
- Entrevista Jairo Palacio. Dirección de Desarrollo Social y Económico de la Alcaldía de Cúcuta
- Entrevista Gladys Navarro. Presidenta de Fenalco Norte de Santander
- Entrevista Jaime Rodríguez. Director de Pronorco
- Entrevista beneficiaria Mujeres ECCO
- Entrevista asesor externo de la Cámara de Comercio de Cúcuta en el Proyecto Alianzas Productivas
- Entrevista Director de Proyectos Fundescat-Ecopetrol
- -Entrevista Gabriel Silva. Director Programa Nacional de Emprendimiento
- -Entrevista David Ararat. Gerente Cerámica Italia.

#### **Ureña/San Antonio/San Cristóbal - Táchira, Venezuela:**

- Entrevista Domingo Teres. Presidente Cámara de Comercio de Ureña
- Entrevista Gobernación de San Cristobal. Oficina de Actividades de Desarrollo económico.
- Entrevista Natalia Rivas. Oficina de Relaciones Internacionales Estado del Táchira

- Entrevista Director de Cotatur, Gobernación del Táchira:
- Entrevista Irwin Lobo. Presidente Cámara de Industria y Comercio de San Cristóbal Táchira.
- Entrevista José Rozo. Director de Fedecamaras Táchira
- Entrevista Ana Marleny Bustamente. Directora del CEFI Universidad de los Andes Táchira
- Entrevista Yaneth Peña. Directora de Planificación y Presupuesto Gobernación San Cristóbal
- Entrevista FUNDESTA. Gobernación San Cristóbal
- Entrevista Isabel Castillo. Presidenta Cámara de Comercio de San Antonio

➤ **Lista de principales entrevistados Triple Frontera:**

**Foz de Iguazu - Paraná, Brasil:**

- Entrevista Clayton Fontana. Director Programa emprender ACIFI
- Entrevista Mario Alberto Camargo. Director de Comercio exterior ACIFI
- Entrevista Dimas Bragagnolo. Director Ejecutivo CODEFOZ
- Entrevista Director AMEFOZ
- Entrevista María Erni. Directora Casa del Emprendedor
- Entrevista Jaime Nascimento. Director Secretaria de Turismo
- Entrevista Mauro Sebastiany. Director CIVB
- Entrevista Luis Rolim. Director Programa SEBRAE CDT AL
- Entrevista Profesor Eric Cardín

**Ciudad del Este, Paraguay**

- Entrevista Director de Fedecamaras Ciudad del Este Paraguay

**Puerto Iguazú - Misiones, Argentina**

- Entrevista Héctor Lugo. Presidente UTHGRA (Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la Argentina)
- Entrevista Pablo Bauza. Presidente AHGAI
- Entrevista Secretarias técnicas ITUREM (Iguazú Turismo Ente Municipal)
- Entrevista Graciela Kunkel. Cámara de Turismo Argentina-Iguazú

- Entrevista Jorge Florentín. Presidente Cámara de Comercio Iguazú- Argentina
- Entrevista Ricardo Brizuela. Presidente CAEMPRI (Cámara de Emprendedores de la Región del Iguazú)
- Entrevista Mariela Dandeu. Directora CIB



# BIBLIOGRAFÍA

## Referencias sobre aplicaciones:

- Aguilar Villanueva, L F. 2009. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, M P; Pazos, M & Miramontes, A. 2009. “La industria textil gallega ante los nuevos desafíos: la importancia de los agentes locales”. En Julia Salom & Juan M. Albertos (Eds). *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial*, 43-66. Universitat de Valencia: PUV.
- Baer, W. 2014. *The brasilian economy. Growth & Development*. London: Lynne Rienner.
- Bandieri, S. 2012. Más acá del Colorado. Historia regional y relaciones fronterizas en la norpatagonia argentina: el caso de Neuquen, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*: 12-26.
- Bertola, L & Ocampo, J A. 2013. *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México: FCE.
- Boisier, S. 1998. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales, *EURE* 21: 53-69.
- Boisier, S. 2004. Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico, *Estudios Sociales: Revista de investigación científica* 14: 9-36
- Boisier, S. 2004. Desarrollo Territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente, *EURE* 32: 27-40.
- Bustamante, A M. 2004. Participación política de los actores políticos y sociales en la frontera Táchira-Norte de Santander y en la integración andina, *Espacios Abiertos* 13: 4-21.
- Bustamante, A M & Rodríguez, M. 2007. *Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): área Norte De Santander-Táchira*. Venezuela: Corporación Unidad Libre de Colombia & Universidad Francisco de Paula Santander.

- 
- Bustamante, A M & Sánchez, F J. 2008. Régimen para el Sector Azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander. Mérida-Venezuela: Universidad del Andes Grupo de Investigación CEFI.
- Café, E & Da Silva. P. 2012. La cooperación internacional de los gobiernos locales en Brasil: El estado de Minais Gerais y la cooperación técnica en ciencia y tecnología. Trabajo presentado en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP) Quito, 12 al 14 de junio de 2012.
- Cardín, E. 2012. O Governo Brasileiro nos procesos de demarcacao e defesa das fronteiras suramericanas, Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Quito 12 al 14 de junio de 2012.
- Cardona, D. 1992. Colombia-Venezuela: ¿Crisis o Negociación? Santafé de Bogotá: FESCOL
- Carrasco, J S. 2009. "Redes socio institucionales para el desarrollo y la competitividad territorial". En Joaquin Farinos & Joan Romero (Eds). Dinámica y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones, 63-83. Universitat de Valencia: PUV.
- Campolina, D C. 2003. Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos, EURE 21: 29-53.
- Carrasco, J S. 2009. Redes socio institucionales para el desarrollo y la competitividad territorial. En Joaquin Farinos & Joan Romero (Eds). Dinámica y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones, 63-83. Universitat de Valencia: PUV.
- Cassiolato, J E & Lastres, H. 1999. Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais do Mercosul. Brasília: IBICT/MCT.
- Cozzani, M R. 2000. Inmigrantes limítrofes en Argentina. Tolerancia o rechazo, Amerique Latina Historie et memoire: 13-32.
- Daher, A. 2000. Regiones metropolitanas binacionales en el Mercosur, EURE: 103-122.
- Dachary, A C & Arnaiz, S M. 2012. Región Fronteriza de Argentina y Brasil: Asimetrías y Potencialidades. Desemvolvimento Regional en Debate. Revista electrónica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado.
- García, A & Urdaneta, A. 1999. Desarrollo Fronterizo: Imperativo binacional. Colombia y Venezuela: Proyección internacional y relación bilateral. En Socorro Ramírez & José

- María Cárdenas (Eds). Colombia Venezuela Agenda común para el siglo XXI, 281-306. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.
- González, S & Ramírez, S. 2006. La integración y el desarrollo social fronterizo. Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- Grabois, C A & Costa, L. 2005. A Política Nacional de Integraçao e Desenvolvimento das Fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira –PDF- En Tito Carlos Machado de Olivera (Org). Territorio sem limites: estudos sobre fronteiras, 25-46. Campo Grande, MS: UFMS.
- Hildebrand, A. 2007. Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación de territorio. En Joaquin Farinos & Joan Romero (Eds). Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, 147-187. Universitat de Valencia: PUV.
- Lucuix, M B. 2007. La unidad temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación. En Gloria Edel Mendicoa (Comp). Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social, 107-127. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Marx, R. 2007. Mercosur. Agenda 2007. En Gloria Edel Mendicoa (Comp). Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social, 129-146. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Machado, L; Haesbaert, R; Ribeiro, L & Steiman, R. 2005. O desenvolvimento da faixa de fronteira: Uma proposta conceitual-metodologica. En Tito Carlos Machado de Olivera (Org). Territorio sem limites: estudos sobre fronteiras, 87-112. Campo Grande, MS: UFMS
- Martens, J .1992. El replanteamiento del proyecto de zona de integración fronteriza en el eje San Cristobal-Cucuta. San Cristóbal: UNET
- Mendicoa, G E. 2007. El sentido de una ontología institucional y una nueva gobernanza en el proceso de construcción e integración de la Red Mercociudades. Un aspecto clave para una sociedad de incluidos. En Gloria Edel Mendicoa (Comp). Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social, 163-200. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Monteiro, L C. 2009. Políticas territoriais do Estado brasileiro na amzônia e sus efeitos na fronteira Brasil-Colombia: controle estatal e Ameaças transnacionais. (Tesis de grado para optar al título de Magister en el Programa en Geografía del Instituto de

- Geociências de la Universidad Federal de Rio de Janeiro) Rio de Janeiro: Universidad Federal do Rio de Janeiro.
- Monteiro, L. C. 2014. Segurança na América do Sul: a construção regional e a experiência colombiana. (Tesis de grado para optar al título de Doctorado en el Programa de Geografía del Instituto de Geociências de la Universidad Federal de Rio de Janeiro) Rio de Janeiro: Universidad Federal do Rio de Janeiro.
- Noguera, J & Esparcia, J. 2008. Nuevos factores de desarrollo territorial. Universitat de Valencia: PUV.
- Oddone, N. 2013. Cooperación Regional en el Ámbito de la Integración Fronteriza. XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe, N° 12 y 13.
- Otalvora, Edgar. 2003. Frontera en tiempos de globalización. El proyecto ZIF. Revista venezolana de economía y ciencias sociales 15: 85-113.
- Pereira Da, S. 2012. Avaliando Possibilidades de Democratizacao supranacional: o caso do Mercosul. Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por ALACIP. Quito, 12 al 14 de junio.
- Ramírez, S. 2002. La compleja relación colombo venezolana. Una coyuntura crítica a la luz de la historia, Análisis Político 4: 100-115.
- Ramírez, S. 2005. Las zonas de Integración Fronteriza (ZIF): avances y retrocesos, Aldea Mundo 12: 7-19.
- Ramírez, S. 2006. ¿De una aguda tensión a una asociación estratégica? En Socorro Ramírez & José María Cárdenas (Eds). Colombia-Venezuela Retos de la integración, 23- 56. Bogotá: Unibiblos.
- Ramírez, S & Cárdenas, J M. 2006. Colombia-Venezuela Retos de la convivencia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, S. 2008. Venezuela hoy miradas binacionales. IEPRI & Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Unibiblos
- Ramírez, S. 2010. Colombia-Venezuela: una intensa década de encuentros y tensiones En Francesca Ramos & Carlos Romero (Eds). Hugo Chávez: una década en el poder, 527-559. Bogotá: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales Universidad del Rosario

- Ramírez, S. 2014. Política de fronteras, avances y pendientes. Razón Publica.com Para saber en serio lo que pasa en Colombia. Agosto 2014
- Rhi-Saussi, J L & Odonne, N. 2009. Cooperación Transfronteriza en América Latina. Roma: ILLA y Cespi.
- Rhi-Saussi, J L & Odonne, N. 2010. La política Internacional Subnacional en América Latina. En Luis Maira (Editor). Cooperación e Integración Transfronteriza en el Mercosur, 209-258. Buenos Aires: Libros del Zorsal.
- Rincón Noriega, F.1987. Ramon J Velazquez. Un venezolano que hace historia. Caracas: Centauro.
- Saraiva, Z; Sacomano, M; Ramos, S H; Guilliani, A C & Farah, O E. 2008. Estrategias de inovacao das empresas matalurgicas no sector sucroalcooleiro de Piracicaba, Revista de Administracao e Inovacao 15: 92-111.
- Sanchez, J L; Aparicio, J; Alonso, J L & Rodero, V. 2009. Las denominaciones de origen: ¿una vía hacia el desarrollo territorial? El ejemplo de la D.O Ribera del Duero. En Ana Maria Fuertes & Leonardo Gatica (Eds). Redes socio institucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España, 67- 95. Universitat de Valencia: PUV.
- Sassone, S. 2001. Les frontieres de l'argentine. En Alain Musset (dir). Enjeux et limites de l' integration americaine 7: 118-128. Paris: IHEAL
- Sejas, L. 2003. Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del Mercosur. Buenos Aires: Amesur.
- Sierra, A. 2003. Las fronteras de Colombia entre la guerra y el abandono, Colombia Internacional 4: 150-157
- Sprandel, M A. 2013. Materias en tramitacao no congresso nacional, sob o tema "faixa de fronteira". Revista da Sociedade Brasileira para o Progreso da Ciencia, Nº1.
- Tomadoni, C. 2004. Territorio, territorialidad y región metropolitana en un marco de producción flexible, EURE 21: 65-84.
- Torres, J. 1999. Venezuela y Colombia: Seguridad Nacional ¿y ciudadanía? En Socorro Ramírez & José María Cárdenas (Eds). Colombia Venezuela Agenda común para el siglo XXI, 281-306. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.
- Vargas, C & Prieto, R. 2000. Alianza del sector público, sector privado y academia para el desarrollo productivo y la competitividad de Bucaramanga (Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo local y descentralización en América Latina) Santiago de Chile: CEPAL.

- Zamora Cardozo, E. 2001. *Tramas de vida La frontera colombo-venezolana*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos.
- Zapata, O L. 2012. *Gobernanza multinivel e intergubernamentalismo en las relaciones departamento-municipios en Antioquia*. (Tesis de grado para optar al título de Magister en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, [documento en pdf]) Medellín: Universidad de Antioquia.
- Zarate, C. 2008. *Silvícolas, siringueros y agentes estatales: el surgimiento de una sociedad transfronteriza en la Amazonia de Brasil, Perú y Colombia. 1880-1932*. Universidad Nacional de Colombia. Sede Amazónica.
- Zarate, C. 2015. "El largo e incierto camino de la integración fronteriza en la Amazonia" En Osiris Araujo da Silva e Alfredo Kingo Oyama Homma (Org). *Pan Amazônia. Visao histórica, perspectivas de integração e crescimento*. Manaus: FIEAM

### **Referencias teóricas:**

- Aguilar Villanueva, L F. 2009. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Armstrong, H & Taylor J. 2000. *Regional Economics and Policy*. Oxford: Blackwell
- Amin, A. 2000. "Industrial Districts". En Trevor Barnes & Eric Sheppard (Eds) *A Companion to Economic Geography*. Oxford: Blackwell
- Amin A & Thirft, N. 1995. "Globalization, Institutional Thickness and the Local Economy". In Healy, P; Cameron, S; Davoudi, S; Graham, S; Madami-Pour, A (Eds). *Managing Cities: The New Urban Context*, 92-108. John Wiley: Chichester.
- Anderson J & Wilson T. 2002. "Why Study Borders Now?" In James Anderson & Liam O' Down (Eds) *New Border for a Changing Europe. Cross-border cooperation and Governance*, 1-14. Belfast: Queen's University.
- Bailey, J. 2003. *Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica*. México, DF: Flacso.
- Boschma, R. 2005. *Proximity and Innovation: A critical assesment*, *Regional Studies* 23: 61-74.

- Borgatti S & Foster P. 2003. The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Tipology. *Journal of Management* 29: 991-1013
- Brenner, N. 2003. Labour Flexibility and Regional Development: the role of labour market intermediaries. *Regional Studies* 37: 621-633.
- Burt, R. 2000. The Network Structure of Social Capital. *Research in Organizational Behaviour* 22: 345-423.
- Copus, A. 2008. "Los componentes de la perifericidad no espacial. Nuevos factores de desarrollo territorial: elementos Conceptuales". En Joan Noguera tur & Javier Esparcia Perez (Eds). *Nuevos factores de desarrollo territorial*, 81-157. Universitat de Valencia: PUV.
- Coletti, R. 2009. Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea. Trabajo preparado para el Congreso las Regiones Transfronterizas en Transición. *Fronteras del Cono Sur de América y fronteras del mundo*. Arica, 25 y 26 de 2009.
- Cooke, P & Morgan, M. 1998. *The associational Economy –Firms, Regions, and Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- Dell` Agnese, E. 2005. *Geografía Política Crítica*, Milano: Guerini Scientifica.
- Dinda, S. 2014. Inclusive Growth trough creation of human and social capital. *International Journal of Social Economics* 41: 878-895
- Farr, J. 2004. Social capital: a conceptual history, *Political Theory* 32: 6-33.
- González, X; Durà, A & Perkmann, M. 2010. Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007). *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 56: 21-40
- Goss, T S. 2001. *Making Local Governance Work: Network, Relationships and the Managment of Change*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave
- Grabher, G. 1993. "The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr Area". En Gernot Grabher (Ed) *The Embedded Firm: On the Socio Economics of Industrial Networks*. London: Routledge.
- Granovetter, M. 1973. The Strenght of Weak Ties. *American Journal of Sociology* 78: 1360-1380
- Granovetter, M. 1985. Action and social Structure: The Problem of Embeddedness. *JSTOR* 91: 481-509.

- 
- Granovetter, M & Swedberg, R. 1992. *The sociology of Economic Life*. Boulder, CO: Westview Press.
- Gamise, S & Rees, G. 1997. The role of institutional Networks in Local Economic Development, *Local Economy* 12: 104-118.
- Grimson, A. 2000. *Fronteras naciones e identidades. La periferia como centro*. Buenos Aires: Ciccus-La cruja
- Grimson, A. 2003. "Disputas sobre las fronteras" En Scott Michaelsen & David E Johnson (Ed). *Teoría de la frontera. Los límites de la política cultural*. Barcelona: Gedisa.
- Grimson, A. "Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad" En Clara Inés García (Comp) *Fronteras, territorios y metáforas*. Medellín: Iner.
- Hooghe, L & Marks, G. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L. 1995. The european unión and multi-level governance in practice. Patterns of subantional involvement: expansión, divergence and complexity. En *Fourth Biennial International Conference of The European Community Studies Association*. Charlestone 11-14 de mayo 1995.
- Jessop, Robert. 1999. *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- Katzenstein, P. J. 1987. *Policy and Politics in West Germany The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia: Temple University Press.
- Keating, M. 1998. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edwar Elgar.
- Keating, M. 2004. "La política territorial y el nuevo regionalismo". En Francesc Morata (Ed). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, 189-217. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Kholer-Koch, B. 2004. *Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea*. En Francesc Morata (Ed). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, 121-158. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Kholer-Koch, B. & Rittberger, B. 2006. The "Governance turn" in EU Studies, *Journal of Common Market Studies* 44: 27-49.
- Kooiman, J. 1993. *Modern Governance: New government-Society interactions*, London: Sage.
- Kooiman, J. 2004. "Findings, speculations and recommendations". In Jan Kooiman (Ed). *Modern Governance: Government-Society interactions*, 35-48. London: Sage.

- Kickert, W. 1996. "Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management" In Jan Kooiman (Ed), *Modern governance. New government-society interactions*, 191-217. London: Sage.
- Kickert, W & Koppenjan, J. F. M. 1997. "Managing networks in the public sector: findings and reflections". In Walter Kickert & Erick Hans Klijn (Eds). *Managing complex networks: strategies to the public sector*, 107-137. London: Sage
- Luhmann, N. 2007. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder.
- Le Gales, P. 1998. *Regulations and Governance in European Cities*. *International Journal of Urban & Regional Research* 22: 482-506.
- Lipietz, A. 1994. *The national and the regional: Their autonomy vis-a-vis the Capitalist World Crisis*. In Ronen Palan & Barry Gills (Eds). *Trascending the State-Global Divide*, 24-43. Boulder: Lynne Rienner
- Mayntz, R. 1993. "Governing failures and the problems of governability" In Jan Kooiman (Ed). *Modern Governance*, 12-24. London: Sage.
- Mayntz, R & Scharp, F. 1995. *Policy-Making in the German Federal bureaucracy*. Elsevier: Amsterdam.
- Mayntz, R. 1998. *New challenges to governance theory*, European University Institute, The Robert Schuman Centre. Florence: Jean Monet Chair Papers.
- Mayntz, R. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y Democracia*. *Revista del CLAD*, Nº 21.
- Marks, G. 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC". In Alan Cafruny & Glenda Rosenthal (Eds). *The State of the European Community*, 391-410. Boulder: Lynne Rienner.
- Maskell, P. 2002. "Social Capital, innovation and competitiveness". En Stephen Barron & Tom Sculler (Eds) *Social Capital: Critical Perspectives*, 111-123. Oxford: University Press.
- Mendez, R. 2002. *Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes*, *EURE* 28: 63-83.
- Morgan, K. 1997. *The Learning Region: institutions, innovation and regional renewal*. *Regional Studies* 31: 491-504.
- Morata, F. 2003. "Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea". En: Guy Lachapelle (Coord.) *Globalización, gobernanza e identidades*, 105-132. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i Locals.

- Munarriz, D. 2009. "El sistema navarro de gobernanza territorial: El papel del observatorio territorial de Navarra", En Joaquin Farinos & Joan Romero (Eds). *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, 215-243. Universitat de Valencia: PUV
- Newman, D. 2002. "Boundaries". In John Agnew; Katharine Mitchell & Gerard Toal (Eds) *A Companion to Political Geography*, 123-137. Oxford UK. Blackwell
- Newman, D. 2006. *The Lines that Continue to Separate Us: Borders In Our 'Borderless' World*, *Progress in Human Geography* 30:143-161.
- Oliveras, X; Durá, A & Perkmann, M. 2010. *Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)*, *Doc. Anàl. Geogr* 56: 21-40
- Pavlovich, K; Morehouse, V; Barbara J., Wastl, Doris. 2004. *Challenged Borderlands: Transcending Political and Cultural Boundaries*. Great Britain: Ashgate.
- Polanyi, K. 1992. *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peck, J. 2000. "Doing Regulation". En Gordon Clark & Mariann Feldman (Eds) *The Oxford Handbook of Economy Geography*, 79-94. Oxford: Oxford University Press
- Peters, G. 1996. *The Future of Governing*, Lawrence, Kansas: University of Kansas Press.
- Peters, G. 1998. *Globalization. institutions and governance*, Florence: European University Institute, Jean Monnet Chair.
- Perkmann, M & Sum N. 2002. *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions* London: Palgrave Macmillan.
- Perkmann, M. 2003. *Cross-border regions in Europe - Significance and drivers of regional cross-border co-operation*, *European Urban and Regional Studies* 10: 153-171.
- Perkmann, M. 2007. *Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region*, *Regional Studies* 41: 253-266.
- Pike, A; Rodriguez-Pose, A & Tomaney, J. 2011. *Desarrollo local y regional*. PUV: Universidad de Valencia.
- Pike, F & Sengenberger, W. 2001. *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

- Pierre, J. 2000. "Introduction: Understanding Governance". En Jon Pierre (Ed) *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, 12-27. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. 1998. "Policy networks: myth, metaphor and reality", In David Marsh (Ed). *Comparing policy networks*, 120-134. Buckingham: Open University Press.
- Pierre, J & Stoker, G. 2000. "Towards multilevel governance, In Patrick Dunleavy & Andrew Gamble" (Eds) *Developments in British Politics 67-77*. London: Macmillan
- Putnam, R. 1994. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac.
- Prats Catalá, J. 2005. *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP.
- Prats Catalá, J. 2000. *Previniendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política*, DHIAL, Vol 3.
- Raffestin, C. 1985. "Confini e Limiti" In Dell' Agnesse, Squarin (Eds). *Confini e nuove frontiere*, 5-17. Vecchi, Torino: UTET
- Raffestin, C. 2005. "A ordem e desorden ou os paradoxos da fronteira En Tito Carlos Machado de Olivera" (Org). *Territorio sem limites: estudos sobre fronteiras*, 9 - 15. Campo Grande, MS: UFMS
- Reigner, H. 2002. *La DDT et le politique. Quelle co-administration de territoires*. Paris: L'harmattan
- Rhodes, R. 1996. *The new Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press
- Ricq, C. 2006. *Handbook of Transfrontier Cooperation*. University of Geneva: Consiglio d'Europa.
- Ruffino, A. 2009. *Derecho Mediador*. *Annales de la Catedra Francisco Suarez* 43: 267-284
- Saxenian, A L. 1994. *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valey and Route 128*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schneider, V. 2004. "State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control". In Andreas Warntjen & Arndt Wonka (Eds). *Governance in Europe*, 25-41. Baden-Baden: Nomos.

- Sørensen, E. & Torfing, J. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, UK: Palgrave-Macmillan.
- Skelcher, C. 2004. "The new governance of communities". In Gerry Stoker & David Wilson (Eds). *British Local Government into the 21 Century*, 25-42. Basingstoke: Macmillan
- Scharpf, F. W. 1993. *Games in hierarchies and networks*. Frankfurt: Westview.
- Stewart, J. 2003. *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Programme*. Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan
- Sthor, W. 1990. *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. London: The United Nations University
- Stoker, G. 2004. *Transforming Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Storper, M & Scott, A. 1992. *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Reuters
- Stoker, G. 1998. "Public-Private Partnerships and Urban Governance" In Jon Pierre (Ed). *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, 1-10. London-New York: Macmillan-St. Martin's Press.
- Sullivan, H & Skelcher, C. 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Hampshire: Palgrave.
- Swyngedouw, E. 1997. "Neither global nor local: Globalization and the politics of scale", In Kevin Cox (Ed). *Spaces of Globalization Reasserting the Power of the Local*, 137-166. New York: Guilford.
- Teubner, G. 2000. *Contracting Worlds The many autonomies of private law*. *Social and Legal Studies* 12: 1- 28
- Teubner, G. 2010. *Breaking frames: economic globalization and the Emergence of Lex Mercatoria*. *European Journal of Sociological Theory* 2002 5: 199.
- Wolf, D. 2006. *Cross-border cooperation in Europe: What are Euregios?* *Gesundheitswesen* 68: 667-673.
- Wolfe, D & Gertler, M. 2002. "Innovation and social learning: an introduction" In M Gertler & D Wolfe (Eds) *Innovation and Social Learning: Institutional Adaptation in a Era of Technological Change*, 1-22. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Wong-González, P. 2005. *Cooperación y competencia internacional de regiones: hacia nuevas formas de gestión de desarrollo regional binacional*. En Tito Carlos Machado

- de Olivera (org). Territorio sem limites: estudos sobre fronteiras, 155 - 194). Campo Grande, MS: UFMS
- Wollmann, H. 2002. Local government and politics in east Germany, *German Politics* 11: 153-178.
- Willke, H. 1987. Entzauberung des Staates, Grundlinien einer systemtheoretischen. Argumentationll, *Jahrbuch Für staats-Und Verwaltungswissenschaft*, N° 1.
- Yu, I & Wang, G. 2007. New Governance or new clientelism: the case of local governance transition in Taiwan. Paper was invited to present in the 27 the International Congress of Administrative Science. Abu Dhabi, United Arab Emirates, Julio 9-14.
- Pereira Da, S. 2012. Avaliando Possibilidades de Democratizacao supranacional: o caso do Mercosul. Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por ALACIP. Quito, 12 al 14 de junio.
- Zanini, P. 1997. Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali, Milano: Bruno Mondadori

### **Referencias primarias:**

- A Gazeta, enero 2006
- El Empresario, Cámara de Comercio de Cúcuta, mayo 2006, Junio 2008, Agosto 2010, Julio 2008, Octubre 2009, Febrero 2008.
- Bases para una Propuesta de Desarrollo e Integración de la Franja de Frontera, Grupo de trabajo interfederativo de integración fronteriza, Ministerio de Integración Nacional, 2010
- Faixa de Fronteira, Programa de Promocao do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF- SPR, Ministerio de Integracao Nacional. 2009
- Diario Oficial do Municipio, Foz do Iguaçu, N° 1874.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia-Venezuela: un nuevo enfoque bilateral, Santafé de Bogotá, septiembre de 1993, tomo I
- Paraná, mayo 2005.
- SEBRAE CDT-AL, 2010: 10-11
- Noticias do Paraná, febrero 2000