

Carlos Manuel Jiménez Aguilar^{*1}

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

Resumen: El análisis de las redes de gobernanza en un periodo caracterizado por la crisis binacional en la frontera colombo venezolana (Norte de Santander-Táchira). Es abordado a partir del estudio de los programas y proyectos de desarrollo territorial gestionados por las cámaras de comercio, entidades y fundaciones de carácter privado en alianza con otros actores en diferentes niveles de gobierno, desde lo local a lo internacional. La investigación se diseña a partir de una estrategia de análisis que integra diferentes aportes de la literatura existente sobre las redes de gobernanza y el desarrollo territorial, para analizar la capacidad, coordinación e innovación de la red y testear teóricamente la información obtenida en el trabajo de campo. El estudio establece entre sus conclusiones, la fragmentación territorial del proceso de coordinación publico-privado, el cual se consolida en la frontera colombiana y no en la venezolana, con la excepción del sector turismo que mantiene una coordinación inter institucional en la frontera.

Palabras claves: gobernanza, desarrollo territorial e integración fronteriza

Summary: The analysis of the governance networks in a period characterized for the binational crisis in the frontier colombo-venezolana (Norte de Santander-Táchira). Is addressed through the study of programs and territorial development projects managed by the chambers of commerce, entities and private foundations in partnership with other actors at different levels of government, from local to international. The research is designed from an analysis strategy that integrates different contributions of the literature on governance networks and regional development, to analyze the capacity, coordination and innovation of network and theoretically test the information obtained in the field. The study establishes among its conclusions, territorial fragmentation of the process of public-private coordination, which is consolidated in the Colombian frontier and not Venezuelan, with the exception of the tourism sector which maintains inter-institutional coordination at the frontier.

keywords: governance, territorial development and frontier integration.

¹ Carlos Manuel Jiménez Aguilar, Profesor Asistente de la Universidad de La Sabana, Bogotá-Colombia. Polítólogo, Magíster en Historia y candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

Introducción:

El estudio de las zonas de frontera suele ser abordado como un problema internacional de connotaciones diplomáticas, administrativas y jurídicas en medio de sus marcos de regulación administrativa; como un problema comercial y económico delimitado por los acuerdos comerciales que lo supeditan, o por las tensiones y dinámicas intrafronterizas que lo atraviesan bajo la forma del contrabando, la cooperación, la inseguridad o las tensiones de todo tipo entre sus pobladores. No obstante, el análisis específicamente regional, identificando estrategias de coordinación particulares a partir de la valoración previa de ciertos actores y de sus diferentes estrategias como articuladoras del desarrollo local, no ha sido muy fructífero en la región. En esta dirección, la apuesta de esta investigación se centra en analizar el proceso de consolidación de las redes de gobernanza regionales partiendo de la importancia que en las zonas de frontera tienen las cámaras de comercio como promotoras del desarrollo regional en razón de su alta capilaridad social y económica en regiones caracterizadas por el comercio y el emprendimiento micro empresarial.

El trabajo centra su estudio en las redes de gobernanza transfronteriza coordinadas y gestionadas por el sector privado junto a actores públicos y civiles en la frontera colombo venezolana entre Norte de Santander y el Táchira después del año 2006 hasta diciembre de 2012. En el análisis de las alianzas público-privadas en un plano local se prioriza la iniciativa de las cámaras de comercio que actúan como operadoras regionales o gestoras locales de iniciativas y proyectos de desarrollo endógeno. En este sentido, la investigación se diseña a partir de las estrategias y proyectos liderados o implementados por entidades intermedias de tipo público-privado como las cámaras de comercio, además de entidades o fundaciones privadas que a través de la implementación de proyectos de desarrollo local se articulan institucionalmente con las cámaras de comercio y complementan sus actividades de desarrollo y gobernanza local.

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

crisis binacional como el que se estudia, las redes de gobernanza debieron ampliarse y consolidarse por encima de sus límites nacionales para establecer contacto con entidades y actores homólogos en el Táchira.

El concepto de gobernanza se ha vendido trabajando en distintas disciplinas y especialidades en diferentes escenarios académicos y políticos a nivel nacional e internacional. La literatura en políticas públicas diferencia la *gobernanza* del concepto de *goverment*, caracterizado por estructuras jerárquicas de decisión centralizadas por los actores públicos (Aguilar, 2009). El concepto se define en primer lugar, como el proceso por el cual los actores públicos y privados se empeñan en una regulación de las relaciones y conflictos societales. En segundo lugar, como la representación teórica o conceptual de la coordinación de sistemas sociales. Este último, se enfoca en la coordinación formal o informal de varios tipos de interacción público-privada bajo diferentes redes de asociación (Pierre, 2000).

El aporte del enfoque de la gobernanza es importante en las sociedades latinoamericanas, puesto que restablece la capacidad de los actores sociales, en tanto que lleva a restablecer y redescubrir la valía y capacidad de los actores sociales latinoamericanos contemporáneos con capacidad relativa de autogobierno y autorreproducción como familias, ONGs, empresas, organizaciones sociales y comunidades locales, cuyos aportes contribuyen significativamente a la coordinación intrasocietal y cuyas capacidades subutilizadas son superiores en ciertos campos de interés público a las que posee el gobierno (Aguilar, 2009). Este enfoque, es sumamente útil y reconoce la potencialidad analítica y empírica de investigar actores no estatales y sus estrategias de coordinación en alianza con el Estado, bajo un enfoque horizontal.

En América Latina, el debate y balance sobre desarrollo regional, el cual ha estado muy ligado con los enfoques sobre sistemas de coordinación público-privado en escala local, es desigual y problemático. A partir del balance realizado por Boisier sobre iniciativas implementadas en la región durante décadas. Se señalaba que los modelos de desarrollo regional o territorial, se han construido sobre la base de tres procesos. El primero, regionalización de los países; el segundo, descentralización de los sistemas decisionales públicos y privados en ámbitos territoriales; y el tercero desarrollo mismo de las regiones, supuestamente descentralizado. Del primero de estos procesos, se puede hablar como de un fracaso casi total; del segundo se puede decir que aun no logra configurarse y que la cultura centralista todavía domina la vida en América Latina, y del tercero cabe anotar su rareza y escases (Boisier, 1998).

Si se rastrea el mapa de América Latina para identificar los casos de desarrollo regional “exitoso”, probablemente la mayoría de los observadores estarían de acuerdo en anotar casos como los de Guadalajara en México, San Pedro Sula en Honduras, Carabobo en Venezuela, Medellín en Colombia, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Concepción en Chile, Córdoba y Neuquén en Argentina, Curitiba (Paraná) y Santa Catarina en Brasil. Si bien, como lo señala Boisier, la selección

es arbitraria y discutible, y sugerente de un análisis de mayor profundidad, se pueden realizar dos observaciones generales. La más importante, tiene que ver con el grado de endogeneidad observable en estos casos, muy considerable en general y mayor todavía en relación al papel de los actores sociales locales. Esto tiende a reforzar empíricamente una hipótesis central para muchos analistas contemporáneos: el desarrollo territorial es, por definición, un proceso endógeno, si es que estos casos muestran efectivamente no solo crecimiento sino también desarrollo, algo todavía por probarse. Otra observación que adquiere más y más importancia ahora, cuando la ortodoxia neoliberal sufre más de un embate en terreno, es que en todos estos casos, el Estado y el mercado, o el sector público y el sector privado, han trabajado más en cooperación que en oposición, con muchos matices, fuerte componente estatal en Argentina y Chile, fuerte componente privado en Colombia (Boisier, 1998).

Ahora bien, en una dimensión teórica, el análisis sobre la coordinación recoge una conceptualización hecha por Kooiman (2004), en el sentido de distinguir entre el proceso de gobierno, como intervenciones hacia objetivos y, la gobernanza, como el resultado o el efecto total de las intervenciones e interacciones sociopolítico-administrativas. En este sentido, la existencia del orden en las políticas, no se concibe como algo impuesto desde arriba, sino en la emergencia de las negociaciones de las partes afectadas (Kooiman, 2004). En suma, la reciprocidad y la interdependencia, no la competencia, caracterizan las relaciones en red, caracterizadas por un ajuste mutuo (Rhodes, 1996). Ni un solo actor, público o privado, tiene todo el conocimiento e información que se requiere para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados; ningún actor tiene la suficiente visión de conjunto para hacer efectiva la aplicación de los instrumentos necesarios; ni un solo actor tiene suficiente potencial de acción para gobernar unilateralmente en un modelo concreto de gobierno (Kooiman, 2004: 4).

Uno de los aportes centrales al debate provino de la discusión al interior del proceso de integración Europea sobre la formulación de políticas y la coordinación como un eje central de discusión académica en la UE. Una característica central de la gobernanza en la UE es su naturaleza multinivel (Marks, 1993). La gobernanza multinivel postula que la autoridad de la toma de decisiones no está monopolizada por los gobiernos de los estados miembros y es difundida de manera interdependiente a los diferentes niveles de toma de decisiones, bajo formas no jerárquicas de toma de decisiones que envuelven en redes dinámicas tanto a actores públicos como privados (Hooge & Marks, 2001)

Ahora bien, de manera complementaria al debate sobre la gobernanza local y multinivel, hay un importante énfasis en el tema territorial, muy relacionado con las redes empresariales y la innovación socio-institucional. Bajo este enfoque, se analizan las implicaciones que han tenido estos procesos en el desarrollo de los territorios, mas allá de su crecimiento económico para incluir aspectos sociales, ambientales y territoriales (Salom & Albertos, 2009) (Copus, 2008).

Por otra parte, más allá de la reflexión central sobre la capacidad en abstracto de

la sociedad y sus agentes para autogobernarse, la propuesta analítica sobre la capacidad de las redes se ancla a un plano territorial (Copus, 2008: 107). Para analizar el proceso de conformación de la red en un ámbito geográfico determinado y poder valorar los alcances de una posible ampliación o replicación de la red mas allá de las fronteras territoriales. En términos territoriales, el problema de la capacidad de la gobernanza, tiene su mayor expresión en la existencia de una “visión regional” consensuada por los actores implicados. En este sentido, las redes y alianzas territoriales estarían construidas sobre visiones regionales compartidas que facilitan la acción colectiva y la identificación con proyectos regionales con una fuerte raigambre territorial y cultural. Mas allá de que exista un documento escrito que la recoja, se trata de un “modelo” consensuado de futuro que proporciona las pautas para el desarrollo territorial y socioeconómico. Del mismo modo, construye proyectos regionales sobre experiencias pasadas arraigadas en los colectivos sociales. Debe ser realista, motivador y sentar las bases para las actuaciones de la política regional. Así pues, la identificación de los objetivos deben ser aceptados y conocidos por la comunidad, la cual debe sentirse llamada a participar en un proyecto consensuado y con un derrotero claro en el futuro (Copus, 2008). Bajo una perspectiva territorial, el estudio de las redes de gobernanza y su relación con los procesos de desarrollo endógeno, depende en buena medida, de las capacidades de la estructura institucional regional. Así pues, el liderazgo de las autoridades públicas es fundamental, principalmente en las regiones menos favorecidas, como marco de referencia y garantía.

La capacidad de la gobernanza en un territorio se expresa en la posibilidad de integrar los intereses de los distintos colectivos locales en el desarrollo de estrategias y políticas consensuadas (Le Gales, 1998). En este punto, el capital social aparece como un factor determinante en la coordinación y fluidez de la gobernanza. El capital social de un territorio se define como ciertos rasgos de su organización económica y social que favorecen la acción colectiva. A escala micro, esta representado por la naturaleza y grado de desarrollo de redes de relaciones personales y funcionales, junto a un sistema compartido de valores y normas que soportan su funcionamiento y favorecen la conducta cooperativa y las relaciones basadas en redes, normas y confianza (Copus, 2008; Farr, 2004).

En particular, encontramos los llamados modelos asociativos de gobernanza (Garmise & Rees, 1997), los cuales se apoyan en redes de instituciones privadas (empresas), publicas (universidades, institutos de investigación, etc) e intermedias (asociaciones de empresarios, cámaras de comercio etc). Los modelos asociativos se diferencian en que buscan explícitamente el empoderamiento de las instituciones intermedias, donde la actividad económica se basa en un proceso de aprendizaje colectivo y la competencia implica la creación de partenariados y la innovación interactiva (Cooke & Morgan, 1998).

En suma, se aprecian las complejas relaciones existentes que la literatura encuentra entre los sistemas de coordinación público privado, los actores regionales, la gobernanza multinivel, los sistemas de regulación, la innovación, el

liderazgo local y el desarrollo territorial y transfronterizo, entre otros. En consecuencia, el trabajo establece una estrategia de análisis que soporta un estudio cuantitativo y cualitativo sobre los sistemas de coordinación público-privado bajo una perspectiva territorial, que permite testear teóricamente el caso de la frontera colombo venezolana en un periodo de crisis binacional.

Metodología:

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

El diseño teórico que estructura las entrevistas y el diseño de las encuestas se pensó a partir de una revisión amplia de la literatura que dio lugar a una combinación de fuentes teóricas que permitieran estudiar las redes de gobernanza como una estrategia de análisis del desarrollo regional y la integración territorial (Jiménez, 2013). En este sentido, el análisis de la red se diseñó a partir de tres dimensiones relacionadas e interconectadas. En primer lugar, la capacidad de la red, estudió principalmente los temas de liderazgo local y visión regional. En segundo lugar, el análisis de coordinación de la red ajustó la metodología de los diamantes de flujo (Alonso et al. 2009) (Carrasco, 2009) al objeto y diseño de la investigación, para estudiar la coordinación entre actores partiendo de las entidades privadas y analizar la percepción que tienen sus directivos y funcionarios de los otros actores de la red. Finalmente, el análisis de la innovación territorial valoró el peso de los diferentes factores de proximidad en el proceso de aprendizaje local e innovación territorial (Boschma, 2005).

La investigación se estructura a partir de 35 entrevistas semiestructuradas y 25 encuestas en escala liker y binomiales para estimar las frecuencias y los promedios de las respuestas obtenidas. En consecuencia, el estudio buscó complementar la información cualitativa obtenida con la información cuantitativa de las encuestas, para testear teóricamente los proyectos de gobernanza regional en los que participaron principalmente actores colombianos y algunos actores venezolanos en la frontera Norte de Santander-Táchira. En este punto, el análisis fronterizo se fractura territorialmente ante la ausencia de proyectos específicamente transfronterizos, así como proyectos de coordinación público-privados en la frontera venezolana del Táchira, para centrar su atención en los

proyectos de coordinación público-privados adelantados por la Cámara de Comercio de Cúcuta en la región de Norte de Santander, así como los gestionados por otros gremios privados que en su desarrollo hayan involucrado o afectado de manera directa los proyectos adelantados por la Cámara.

En el análisis de coordinación de la red de gobernanza se utilizó el coeficiente de correlación de Spearman, considerando los valores superiores a 0,4. En el pentágono se cruzan los datos obtenidos a partir de la correlación entre actores, para graficar la estructura de la red y la intensidad de las relaciones. Por otra parte, en el análisis del capital social se estimó la confianza percibida por parte de los actores de las cámaras de comercio, entidades y fundaciones privadas, así como de los funcionarios públicos involucrados directamente en los proyectos, frente a sus contrapartes en las redes de gobernanza. Finalmente, en el análisis de la innovación territorial se estudió la percepción de los actores sobre los diferentes tipos de proximidad identificados en el proceso de innovación territorial: geográfico y local, social, cognitivo, organizativo e institucional.

El limitado cubrimiento de proyectos en la frontera Venezolana obedece a que las características del modelo de desarrollo venezolano y la articulación institucional de las cámaras de comercio y gremios privados venezolanos con el Estado no permitieron encontrar programas y entidades de desarrollo activas que pudieran encuestarse. No obstante, se realizaron 4 encuestas relacionadas con el proyecto transfronterizo de un clúster azucarero en el año 2006 y las relacionadas con los programas adelantados por la Corporación Tachirense de Turismo -Cotatur- como entidad pública del Estado, quien fue la única entidad que cumplió con las características del diseño de la investigación. La información restante sobre el caso venezolano se consiguió a través de entrevistas realizadas a diferentes funcionarios públicos del gobierno estadal del Táchira, así como a los directores de las diferentes cámaras de comercio y a la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio -Fedecamaras-.

Resultados:

En el caso colombo venezolano, durante las décadas de los ochenta y noventa es elocuente la fuerza y el estratégico papel desempeñado por los actores locales vinculados a las Comisiones de las Asambleas Regionales Fronterizas (ARF), la Corporación Venezolana para el Desarrollo del Suroeste (Corposuroeste) y la Corporación Nororiental para el Desarrollo (Corponor), quienes constituyeron un equipo técnico binacional que inició una serie de diagnósticos para definir una microregión fronteriza. Estos estudios y acercamientos proveyeron material suficiente para que al firmarse la Declaración Presidencial de Ureña en marzo de 1989 se acordara dentro del listado de temas tratar la Zona de Frontera Táchira-Norte de Santander y señalar la necesidad del crecimiento e interconexión de sus áreas urbanas (Bustamante & Rodríguez, 2005). Así pues, los actores de frontera se movilizaron y auto organizaron liderando y buscando implementar un mecanismo institucional de delimitación geográfica que debería ser tramitado en el marco de la Comunidad Andina (CAN) bajo el liderazgo de los presidentes.

Mapa 1:

Imagen de la frontera colombo venezolana (Norte de Santander-Táchira)



Fuente: Google Earth, consultado el día 17 de agosto de 2013.

En la primera década del nuevo siglo la relación colombo venezolana empieza a sufrir una serie de crisis sucesivas que incluso anteceden a la fecha del retiro unilateral de la CAN por parte de Venezuela en mayo de 2006, y se remontan a enero del 2005 con la captura del guerrillero Rodrigo Granda en Caracas, por parte de un grupo privado de hombres armados que lo condujeron hasta la ciudad de Cúcuta en Colombia. En efecto, este periodo de crisis e incertidumbre institucional terminó impactando los flujos comerciales y la ambigua condición de la frontera, la cual se ha visto afectada por la falta de seguridad jurídica y de confianza institucional.

En medio de una creciente tensión binacional los actores locales, gremios y entidades privadas de comercio buscaron organizarse y establecer mecanismos de coordinación regional que permitieran sopesar las tensiones diplomáticas para poder apalancar sus estrategias de desarrollo local a través de la movilización de recursos e instrumentalización de mecanismos de coordinación público privada. Esta hipótesis de trabajo se cumple parcialmente en medio de una correlación de iniciativas y fuerzas locales, nacionales e internacionales que finalmente se cristalizan en una red de gobernanza multinivel en el departamento Norte de Santander, la cual no logra trasladarse ni extenderse en la frontera venezolana por la profundización de la crisis política y la divergencia de los modelos de desarrollo en la zona de frontera.

La gobernanza en Norte de Santander:

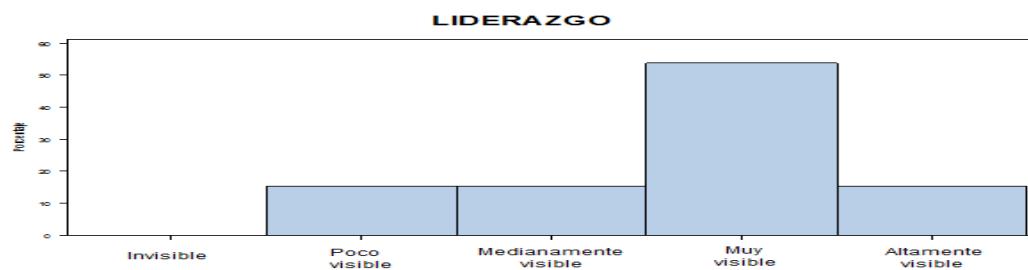
La cámara de comercio en Norte de Santander ha jugado un papel importante en varios niveles, actuando como operadora regional de proyectos originados en el gobierno central, en iniciativas de cooperación internacional y como Secretaría General de la Comisión Regional de Competitividad, órgano adjunto a la Comisión Nacional de Competitividad. En este proceso, la consolidación de alianzas público-

privadas a nivel territorial ha permitido que en la región se empiecen a identificar cambios significativos en el marco de acción de las políticas públicas locales, en el cual se han venido integrando enfoques de gerencia publica con estrategias de espíritu empresarial enmarcadas en redes de gobernanza local, departamental y regional

La Cámara de Comercio de Cúcuta definía en uno de sus documentos a una región competitiva a partir de la cultura del emprendimiento, competencias en educación, productividad laboral, incorporación de tecnologías en la producción, proyección hacia los mercados nacionales e internacionales, localización de inversión privada e instituciones económicas generadoras de confianza. Bajo estas directrices, la Cámara de Comercio de la región, la cual fue creada bajo el lema “hacer de nuestra región el mejor lugar para vivir en comunidad”, viene adelantando una serie de programas y proyectos en alianza con el gobierno nacional y la comunidad internacional, con el objetivo de promover la cultura empresarial, el desarrollo empresarial, el sentido de pertenencia, la confianza institucional, la gobernanza y el citymarketing (El Empresario, 2010) Bajo estas directrices, el liderazgo de la cámara ha sido claro en términos de su papel como articuladora institucional de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia la promoción y la gestión del desarrollo empresarial, el bienestar ciudadano y la cohesión del territorio.

Los datos obtenidos de parte de los directivos y funcionarios acerca de la visibilidad de un liderazgo en la definición de objetivos y formulación de estrategias al interior de los proyectos, confirma un activo liderazgo por parte de las entidades privadas en la formulación y gestión de proyectos de desarrollo regional. En el reconocimiento de este liderazgo, confluyen una serie de cambios importantes que se presentaron a nivel regional como la creación de la Comisión Regional de Competitividad y la sinergia obtenida entre entidades público-privadas como la Cámara de Comercio y fundaciones privadas como Fundescat. Así como la activa coordinación alcanzada por las entidades del sector turismo en la frontera a través de la gestión de proyectos y prestación de servicios en común.

Figura 1:
Liderazgo local de las entidades público-privadas y privadas de la red

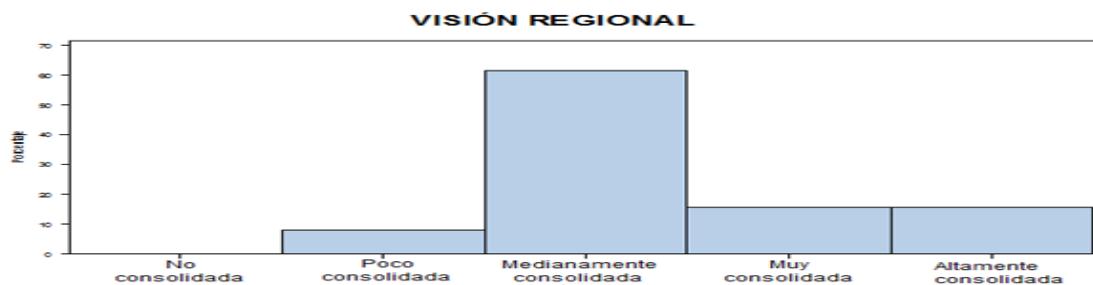


Fuente: Elaboración propia del autor

Por otra parte, el análisis sobre la visión regional – visión compartida donde los diferentes actores locales participan de una visión conjunta sobre el desarrollo

regional- que subyace a los proyectos, muestra un porcentaje muy alto en una visión regional medianamente consolidada. Este resultado confirma las limitaciones que se han tenido al interior de los proyectos por establecer unos criterios territoriales más amplios y coherentes. Si bien se identifica una visión del desarrollo local que logra concertar a diferentes actores en una visión común a través de la apropiación de un conjunto de estrategias y mecanismos de desarrollo que se vienen implantando en la región como las alianzas público-privadas, junto a un lenguaje común y unos conceptos centrales sobre el debe ser del desarrollo regional dirigido a la formalización y robustecimiento de la red empresarial, el emprendimiento y la diversificación económica del sector privado. No obstante, no se logran concretar en un plan de desarrollo regional de largo plazo, ni en proyectos de desarrollo de envergadura, así como tampoco participan de esta visión importantes actores del desarrollo local como las universidades o los centros de investigación. Igualmente limitada es la participación de la sociedad civil y la participación de los organismos de cooperación internacional, la cual se halla supeditada a las políticas del gobierno nacional.

Figura 2:
Consolidación de la visión regional en los proyectos de la red



Fuente: Elaboración propia del autor

El papel de la Cámara de Comercio de Cúcuta ha sido central en el planeamiento, coordinación y ejecución de muchos de los proyectos centrales que el departamento ha vislumbrado y emprendido en pro del desarrollo regional. Esta situación es reconocida en la región por los mismos funcionarios de las entidades territoriales como la Gobernación y la Alcaldía. Este liderazgo de la cámara ensambló ajustadamente en el diseño propuesto por el gobierno nacional sobre la Comisión Regional de Competitividad, creada en el marco de la Comisión Nacional de Competitividad para llevar a cabo la articulación de los diferentes actores, tanto públicos como de la sociedad civil a nivel regional con el fin de coordinar las acciones que conlleven al mejoramiento de la competitividad local.

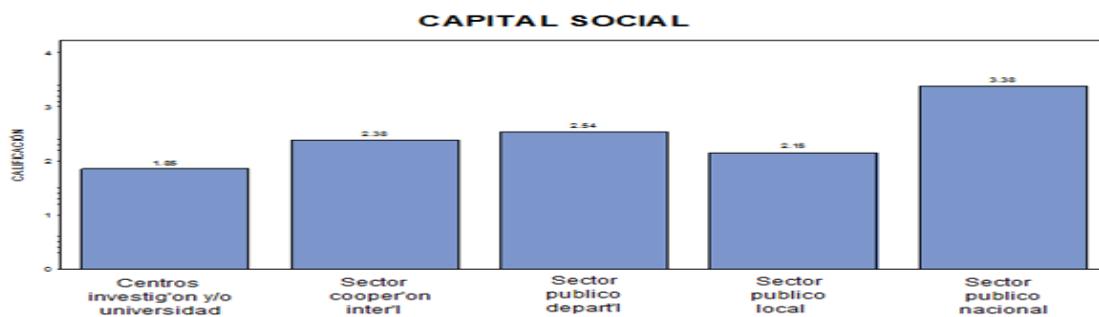
Este espacio de encuentro y coordinación entre actores locales con vocería en instancias nacionales ha sido crucial en la incorporación e instrumentalización de un esquema de alianzas público-privadas en un plano regional. Si bien, los resultados no son destacables como lo ha señalado su directora, el hecho de implementar una comisión regional donde convergen todos los actores locales con el apoyo del gobierno nacional en la sede de la Cámara de Comercio, quien

además se desempeña como la Secretaría Técnica, es un punto de inflexión importante en el análisis de la gobernanza regional, el cual coincide con nuestro ciclo de estudio en el año 2006.

Por otra parte, destacamos como la Cámara de Comercio se ha articulado con otros aliados que provienen de la iniciativa privada como Fundescat, la Corporación Mixta de Turismo o Asocarbon, encontrándose en algunos proyectos en común o aportando de manera independiente al agenciamiento de proyectos de gobernanza que terminan por fortalecer los niveles de coordinación, confianza e innovación institucional de la región, los cuales no logran aun desvincularse de la escala nacional a través de los apoyos y la legitimidad ofrecida por la institucionalidad nacional y las políticas públicas del gobierno central.

Ahora bien, el análisis del capital social estima a partir de la experiencia obtenida en los proyectos el nivel de confianza frente a sus contrapartes. Los resultados muestran que la contraparte nacional es la más alta frente a promedios más bajos en el sector público local, departamental, cooperación internacional y centros de investigación o universidades. En consecuencia, si bien las redes se configuran en un plano local con niveles de confianza medianamente similares entre los diferentes actores, al contrastarse con el nivel de confianza frente al sector público nacional la diferencia es visible, lo cual expresa nuevamente la importancia y reconocimiento que tienen las entidades nacionales a través de sus instituciones y políticas de planeación.

Figura 3:
Nivel de confianza de los actores de la red



Fuente: Elaboración propia del autor

Por otra parte, la Cámara de Comercio ha jugado un papel central en el desarrollo de la región liderando un grupo de proyectos que son la base de esta investigación, algunos de los cuales se originaron en el gobierno nacional, donde la Cámara participó como operadora regional; otros fueron concebidos a partir de redes de cooperación técnica internacional donde la Cámara convocó y coordinó una serie de actividades con gremios y actores locales, y algunas iniciativas estrictamente locales que han venido buscando aliados internacionales, asesorías y acompañamiento con entidades del gobierno central y entidades internacionales.

Esta serie de actividades se enmarcan dentro de un arreglo institucional local de coordinación y gobernanza donde la Cámara ha desempeñado un papel central al lado de las entidades territoriales del departamento y los gremios.

1-Proyecto Alianzas Productivas. (2005-2010) propuesta empresarial y política que contó con el apoyo del BID y el gobierno Nacional, para pequeños productores agropecuarios organizados, orientada hacia la construcción de nuevas relaciones económicas y sociales en el agro. Donde la Cámara de Comercio participó como gestora regional para participar en las convocatorias organizadas por el Ministerio y llevar a cabo el proceso de evaluación de perfiles, estudios, monitoreo y seguimiento de proyectos.

2-Proyecto Reconversión Social Laboral. (2006-2008). El proyecto se concibió en el marco de un convenio interinstitucional entre la Cámara de Comercio y Ecopetrol, contando 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 (contrabandistas 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.

3-El proyecto CESO FICITEC. (2006-2012). El proyecto fue concebido como un programa de cooperación descentralizada para traer expertos voluntarios en los diferentes sectores económicos de la región, y asesorar a las empresas en la mejora de sus procesos productivos. El programa se gestó a través de la cooperación entre una ONG candiense y una fundacion privada del Banco de la Republica que fue creada para ofrecer soluciones empresariales. La Camara de Comercio facilita la coordinación sectorial para identificar necesidades empresariales y adelanta labores operativas.

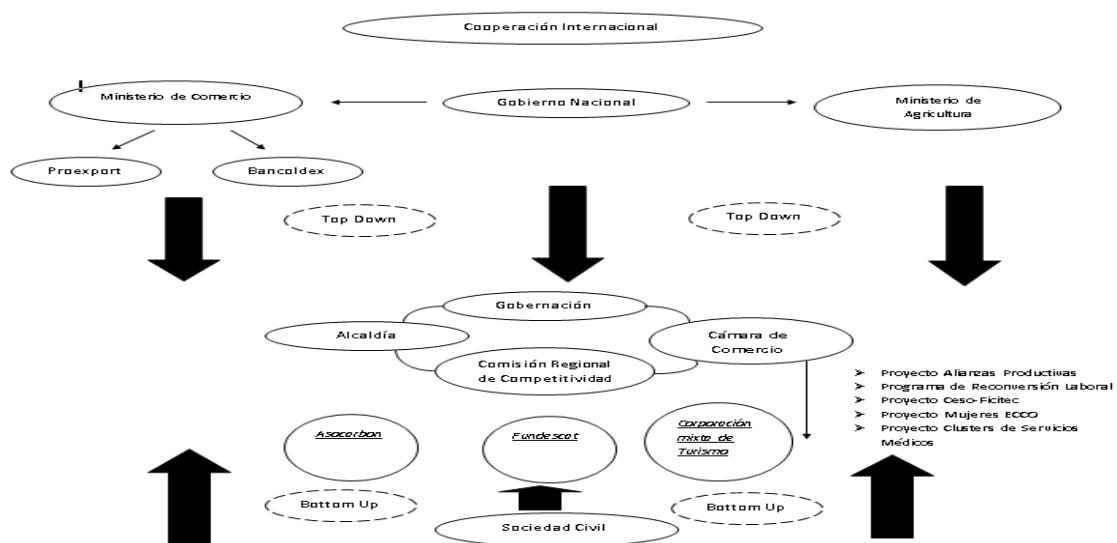
4-El programa MUJERES ECCO Emprendedoras Colombianas por la Competitividad. (2009-2013) El programa busca motivar el emprendimiento de mujeres empresarias a través de proyectos viables y sostenibles, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El programa ofrece acompañamiento y consultoría especializada e imagen corporativa a empresas que ya esten en funcionamiento y cumplan con un perfil. El programa se diseñó bajo un espacio de planeacion regional encabezado por la Camara de Comercio de Bucaramanaga (capital del departamento de Santander) como organismo ejecutor y la Camara de Comercio de Cucuta como aliado estregico junto a otras dos camaras de comercio.

5-El proyecto clúster de servicios médicos. (2012-2013). Es el proyecto mas reciente en el que la cámara viene trabajando por iniciativa propia junto al gremio de la salud, el cual fue concebido como una iniciativa estrictamente privada bajo la coordinación de la Cámara de Comercio para establecer un cluster de servicios

médicos en la región, a partir de un diagnóstico sectorial sobre la importancia del sector de servicios médicos. A nivel regional, si bien el proyecto no ha logrado aún realizar un diagnóstico y definir una metodología clara, se han logrado establecer alianzas estratégicas duraderas con la alcaldía y la gobernación, quienes han estado comprometidas con el sector y el desarrollo del proyecto.

A pesar del claro liderazgo y el rol central que la Cámara de Comercio ha desempeñado en la estructuración de redes de gobernanza, las redes no se originan de manera exclusiva bajo la iniciativa de la Cámara, ni en su constitución esta es la intermediaria directa, ya que en la región encontramos otros gremios fuertes y con liderazgo como Asocarbon, la Fundación de Ecopetrol Fundescat y La Corporación Mixta de Turismo los cuales cumplen un importante papel como promotores de iniciativas y gestores de proyectos de desarrollo a nivel regional y fronterizo:

Figura 4:
Grafico del sistema de gobernanza en Norte de Santander



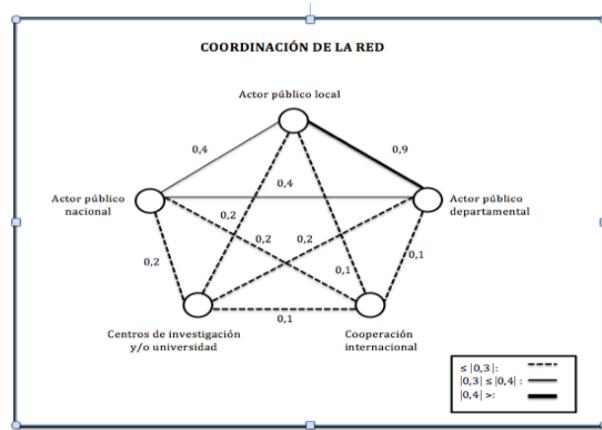
Fuente: Elaboración propia del autor

La cámara se ha desempeñado como operadora regional de proyectos originados a nivel nacional con acompañamiento de organismos de cooperación internacional, así como proyectos surgidos por iniciativa propia a través de la coordinación con otros actores no locales. En este sentido, la cámara ha facilitado la coordinación y dinamización de redes de gobernanza local en los últimos años a través de la implementación de proyectos de desarrollo local. La información disponible permite demostrar que muchos de los proyectos implementados por la cámara son posteriores a 2006, este periodo se caracteriza por el incremento de las tensiones binacionales entre los dos países.

En el análisis de coordinación de la red de gobernanza, al cruzar los datos

obtenidos sobre la intensidad de la correlación entre los actores de la red en la implementación de los proyectos, encontramos una correlación alta entre los actores público local y público departamental; y estadísticamente considerables las correlaciones entre los actores público local y nacional, y público departamental y nacional. Por otra parte, las correlaciones obtenidas entre los centros de investigación y/o universidades y cooperación internacional con los demás actores de la red son mínimas. El pentágono muestra una correlación alta entre los actores estrictamente territoriales en cabeza de la alcaldía y la gobernación, revelando una lógica eminentemente territorial del desarrollo de las redes de gobernanza en la implementación de los proyectos, con una correlación mucho menor pero representativa entre ambos actores con el gobierno nacional, quien tiene un papel muy activo en el diseño y financiación de los proyectos, pero no tanto en la implementación de los mismos como se aprecia en el pentágono.

Figura 5:
Pentágono de coordinación entre los actores de la red



Fuente: Elaboración propia del autor

En estas condiciones, el potencial de la asociatividad local vuelve a surgir con fuerza y revela sus capacidades locales a partir de la positiva presencia de

fundaciones de desarrollo privado como la fundación privada de la empresa colombiana Ecopetrol, Fundación para el Desarrollo del Catatumbo (Fundescat), la cual cobra una importancia central en las zonas rurales al establecer una serie de condiciones que facilitan el éxito de los proyectos. Los contratistas que trabajaron con la Cámara de Comercio de Cúcuta en el programa Alianzas Productivas confirmaron el éxito que este proyecto había tenido en las zonas de incidencia de Ecopetrol, principalmente en la región del Catatumbo, en la cual Fundescat desarrolla sus diferentes iniciativas de micro finanzas, desarrollo empresarial y territorial.

Las sinergias entre entidades como la cámara de comercio y Fundescat, con la mediación de otros actores locales, nacionales e internacionales fortalecen las redes de gobernanza local. En el caso de Norte de Santander, este tipo de redes son aun muy espontaneas, donde los diferentes actores trabajan casi autónomamente y se entrecruzan en algunos foros, cooperan en otros, pero muchas veces, como en este caso, se complementan incluso sin ser conscientes de ello. No obstante, su convergencia es territorial y cuando los proyectos se entrecruzan los beneficios y las sinergias favorecen su implementación. En este sentido, es muy relevante el reconocimiento que hacen los directivos de Fundescat acerca de la relación entre los temas del desarrollo y la gobernanza a la cual se llegó por la implementación de iniciativas y la evolución misma de la fundación, y no como un tema impuesto o externo a la entidad. Este aspecto es central en nuestro análisis y confirma el potencial endógeno de la gobernanza territorial.

En nuestro análisis, el estudio de la capacidad y coordinación de las redes de gobernanza se cruza con el análisis de la *innovación territorial*. En teoría, bajo un clima social de aprendizaje local y conocimiento tácito, es perceptible una movilización a favor del desarrollo local y una permeabilidad a la incorporación de novedades capaces de romper con inercias heredadas. Bajo la presencia de unas instituciones públicas, locales y regionales, se adopta una actitud de apoyo a la innovación y al desarrollo territorial mediante la generación de iniciativas propias, negociación de acuerdos con otras instancias públicas o privadas, y se asegura una suficiente participación de la sociedad civil en los procesos de información y decisión (Mendez, 2002). Desde esta perspectiva analítica, un territorio innovador se halla inmerso en un clima social de aprendizaje local, redes locales de cooperación y presencia de instituciones públicas locales.

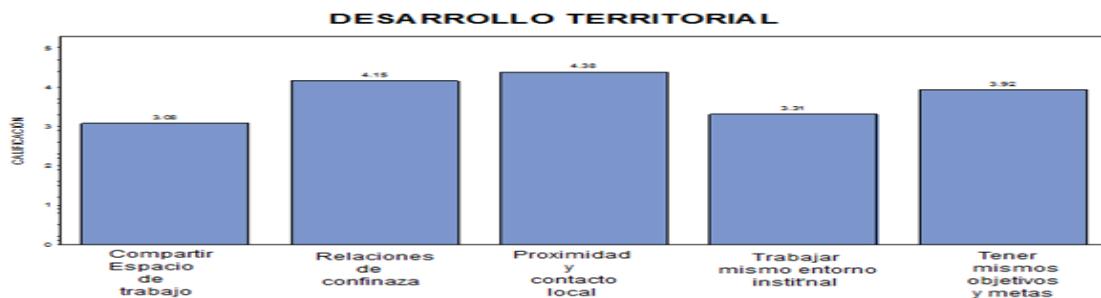
El análisis de las redes se centra en la transmisión de conocimiento, factor fundamental del aprendizaje y la innovación. Desde una perspectiva territorial, la importancia del factor proximidad aparece ligada, en principio, al peso que adquiere el conocimiento tácito en los procesos de innovación. El conocimiento tácito es aquel que, a diferencia del denominado expreso o codificado, no puede ser expresado de manera efectiva a través de formas simbólicas de representación. Se considera que este tipo de conocimiento es un elemento central de la economía del aprendizaje, y una clave de la innovación y la creación de valor, a través de procesos interactivos que tienden a reforzar lo local frente a

lo global, perpetuando la concentración geográfica, la comprensión mutua y la construcción de confianza que facilitan el flujo local de conocimiento (Salom & Albertos, 2009).

En esta investigación la reflexión sobre la proximidad, los acuerdos tácitos y las relaciones de confianza construidas localmente en territorios integrados es medular en la concepción y diseño del estudio. No obstante, la teoría nos advierte sobre la necesidad de relacionarla con otras dimensiones de proximidad que proporcionan soluciones alternativas al problema de la coordinación local. En este sentido, y más allá de la proximidad geográfica, concebida como la distancia espacial entre los actores, se establecen diferencias entre los siguientes tipos de proximidad: En primer lugar –cognitiva- la cual se caracteriza por la medida en que los actores comparten el mismo espacio de referencia y conocimiento. En segundo lugar –organizativa- definida como la medida en que los actores comparten el mismo espacio de relaciones. En tercer lugar –social- basada en el concepto de enraizamiento, que supone la interacción basada en la confianza entre actores. En cuarto lugar –institucional- donde las interacciones entre actores se ven influidas, configuradas y constreñidas por el entorno institucional (Boschma, 2005) En consecuencia, el análisis teórico sobre la capacidad de las organizaciones para innovar se enriquece a partir de diferentes niveles de proximidad que deben complementar el análisis sobre las ventajas de la proximidad geográfica en los procesos de innovación para evitar lo que en la literatura se denomina *lock-in* espacial. En conclusión, la proximidad geográfica puede facilitar el aprendizaje interorganizativo, pero no es una condición necesaria ni suficiente, ya que para que se produzca es necesaria al menos la proximidad cognitiva, o pueden funcionar como sustitutos otros tipos de proximidad.

En el análisis sobre la innovación territorial, los promedios obtenidos en la calificación de las características involucradas en la concepción, desarrollo y éxito de los proyectos, arrojan calificaciones más altas en la proximidad y el contacto local, así como en las relaciones de confianza. En consecuencia, son las características geográficas y sociales las que refuerzan los procesos de comprensión e innovación territorial. Por su parte, los otros tipos de proximidad, que según la teoría son necesarios y complementarios en el proceso de fijación y auto reforzamiento territorial de la innovación, obtienen calificaciones menores. Así pues, las proximidades organizativa e institucional tienen las calificaciones mas bajas, siendo ambas pilares centrales en los procesos de innovación territorial. Esta situación, demuestra las limitaciones institucionales que experimentan las redes de gobernanza local y los procesos de desarrollo endógeno que no logran resolverse por la sola proximidad y confianza local.

Figura 6:
Factores de innovación territorial de la red



Fuente: Elaboración propia del autor

En particular, el proyecto Alianzas Productivas revela la importancia que en este aspecto cumplen instituciones intermedias como generadoras de aprendizajes colectivos e innovaciones en muy pequeña escala. Si bien la Cámara de Comercio de Cúcuta fue solo una gestora del proyecto que se originaba en el gobierno nacional de donde procedía la transferencia, procuró desvincularse de las clientelas políticas y las recomendaciones de los concejales y de los políticos locales buscando mayor eficiencia en la formulación de proyectos. Para el año 2011 se lograron ingresar 12 proyectos y se presentaron 19. En el 2012 se presentaron 14 y se sacaron 7 proyectos, a diferencia de cuando arrancó el proyecto en el año 2006 y se sacaban dos proyectos. El trabajo de la Cámara a través de este programa estuvo en enfatizar, generar y mantener unos niveles de asociatividad, cohesión y estandarización de los productos agrícolas necesarios para poder competir en el mercado nacional. De este modo, el programa ganó credibilidad técnica y la cámara consiguió reconocimiento institucional beneficiando la productividad y el desarrollo agrícola de la región. Las novedades del proyecto son simples pero fundamentales, ya que lograron romper una cadena de intermediación que disminuye los ingresos de los campesinos así como estandarizar su producción local

La Gobernanza transfronteriza y el modelo de desarrollo del Tachira:

Las redes de gobernanza en los últimos años han tenido dinámicas independientes y bastante diferenciadas en ambos lados de la frontera. Las redes de gobernanza que se han logrado establecer en la zona Norte de Santander obedecen a un proceso de coordinación multinivel, donde los ministerios del gobierno nacional y entidades como Proexport han sido esenciales, de la mano de entidades territoriales como la Gobernación departamental y la Alcaldía, junto a organismos de cooperación internacional quienes han prestado apoyos importantes en algunos de los proyectos bajo la mediación del gobierno nacional. Por el contrario, el caso venezolano se caracteriza en primer lugar por un limitado activismo y un bajo nivel de coordinación entre el sector público y el privado, el cual se origina en principio en la naturaleza institucional de entidades como las cámaras de industria y comercio en Venezuela, las cuales son eminentemente privadas y detentan un esquema de asociación voluntario donde el registro mercantil es estrictamente oficial, el cual no es compatible con el régimen de inversiones públicas y la orientación político-económica del gobierno central del Socialismo del Siglo XXI. En segundo lugar, la zona de frontera venezolana se ha

visto atravesada por una creciente tensión política entre el oficialismo de Caracas y la oposición en el poder en la Gobernación del Táchira desde el 2008.

Sin embargo, encontramos un importante sector en el que convergen diferentes estrategias de coordinación y gobernanza transfronteriza durante nuestro periodo de estudio. En el ámbito de los servicios turísticos, la experiencia fronteriza ha sido explotada por los gremios turísticos de la región, quienes han gestionado entre su portafolio de servicios una frontera compleja, integrada y heterogénea a la vez. El sector turístico, es un sector bastante integrado en la promoción de sus servicios fronterizos, lo cual se evidencia de manera notable a través de los fuertes vínculos entre entidades homologas, en una frontera que en los últimos años se ha visto progresivamente desarticulada y fragmentada por roces políticos y falta de confianza.

El sector turístico de ambos lados de la frontera vienen trabajando de manera coordinada en una serie de proyectos que han gestionado la venta de servicios turísticos para atraer visitantes de ambos países y del exterior a conocer la región. Esta singularidad del factor turístico, es muy reveladora en relación a la teoría sobre el desarrollo de regiones periféricas a los centros de aglomeración económica. Un ambicioso proyecto de Investigación en la Unión Europea sobre factores de desarrollo no espaciales, centrado en la identificación y caracterización de factores explicativos por fuera de la relación de causalidad que se origina en la distancia entre regiones periféricas y grandes aglomeraciones económicas en Europa (Noguera & Esparcía, 2008). Entre sus resultados principales, encontraba la existencia de una serie de factores vinculados al desarrollo de regiones periféricas: el turismo, la gobernanza, las redes empresariales y las tecnologías de la información.

El hallazgo acerca de la importancia del sector turístico en la integración y consolidación de las redes de gobernanza en una frontera considerablemente fisurada económica y políticamente, gracias a las agremiaciones y redes de coordinación publico-privada entre la Corporación Mixta de Norte de Santander y la Corporación Tachirense de Turismo (Cotatur) en el estado del Táchira, es una de las revelaciones de esta investigación centrada en el tema fronterizo y las redes de gobernanza como mecanismo de integración. Esta integración en términos amplios y generales no se constata durante el periodo de estudio, contrario a la hipótesis que se tenia en la investigación, ya que los programas y redes de gobernanza del periodo, si bien son mas dinámicos que en el pasado, principalmente por la coordinación institucional implantada por la Comisión Regional de Competitividad en el 2006, la coordinación publico-privada se ha limitado al territorio colombiano. Por otra parte, los gremios o fundaciones privadas tampoco muestran una planeación o desarrollo de estrategias de coordinación territorial con entidades de la frontera, mas allá del tema eminentemente logístico e inversiones gremiales relacionadas con un conjunto de inversiones fronterizas que tienen algunos gremios como La Asociación de Productores de Carbón de Cúcuta y Norte de Santander (Asocarbon). En suma, el caso del sector turístico es

particular, revelador y único en la frontera colombo venezolana durante el periodo de estudio.

En general, un factor de tipo institucional que dificulta en la frontera la estructuración de las redes de gobernanza, está relacionado con el diseño institucional de las cámaras de comercio en ambos países. Las cámaras de comercio en Colombia y por tanto en Norte de Santander son público-privadas; en Venezuela, por el contrario, son eminentemente privadas y al encontrarse bajo un régimen autoritario y de corte estatista, su accionar se ve restringido y entorpecido cualquier intento de articulación con agentes públicos en una sociedad que no ha gozado históricamente de alianzas fuertes e institucionalizadas entre el sector público y el privado.

Las alianzas público privadas en Venezuela no pasan a través de las cámaras de industria y comercio y sus federaciones gremiales. En este sentido, la red empresarial de la frontera venezolana –con sede en la ciudad de Ureña- mucho más densa y dinámica que la colombiana ubicada en Cúcuta, se halla completamente dispersa y sus inversiones privadas no desarrollan ni independientemente, ni gremialmente, ni a través del Estado, ningún tipo de proyecto público. Además, se suma la falta de apoyo y coordinación entre el sector público nacional y la mediana y gran empresa, lo cual conduce a un distanciamiento duradero entre el sector público y el sector privado. Esta situación, en el caso de la frontera del Táchira es más evidente por la tensión política subyacente entre el oficialismo y la oposición en el poder.

En este contexto de centralización política, estatización de la economía y confrontación política entre el oficialismo y la oposición, el estado del Táchira y sus poco representativas cámaras de comercio y casi inexistentes gremios privados o grandes empresas –con la excepción de PDVSA- experimentaron un considerable cambio en el arreglo institucional y en su ambiente político y económico, en el cual la iniciativa privada, la gobernanza, la descentralización, la competitividad empresarial y el fortalecimiento sectorial de gremios económicos fuertes y productivos diferentes al petrolero no encontraron un entorno favorable donde prosperar.

En definitiva, observamos una clara escisión en los modelos de desarrollo de una frontera y otra. Las redes de gobernanza parecen entrar a consolidarse, ampliarse y complementarse en la región de Norte de Santander, de la mano de la Gobernación, entidades del Estado central y el apoyo de organismos de cooperación internacional, aunque siguen siendo iniciativas fragmentadas, con una visión regional limitada y bajos niveles de coordinación. Por el contrario, en el estado del Táchira en Venezuela se observa la consolidación de un modelo centralizado de planeación, y una fractura entre la iniciativa privada y la pública, que en la frontera se amplia a partir del roce político entre la oposición y el oficialismo sobre la autonomía regional y la gestión del desarrollo fronterizo.

Como se ha señalado, las redes de gobernanza del lado de la frontera venezolana son casi inexistentes, más allá del último gran proyecto fronterizo en el que trabajaron conjuntamente entidades de ambos países en torno al desarrollo de un clúster azucarero en la frontera en el año 2006. Este proyecto surgió como una iniciativa del grupo empresarial colombiano CIAMSA (Comercializadora Internacional de Azucares y Mieles S.A), a través de la compra de la central azucarera ubicada en territorio venezolano en la frontera del Táchira, en el marco de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), la cual para entonces acababa de ser aprobada por ambas cancillerías y estaba únicamente a la espera de su implementación.

En este escenario, la puesta en ejecución del proyecto era bastante viable y atractiva comercialmente para los directivos de la empresa, quienes buscaron el apoyo de la ZIF la cual estaba para entonces buscando ser implementada bajo el liderazgo del gobernador del estado del Táchira y las autoridades públicas del estado, contando con el apoyo de miembros del sector privado, muy especialmente de los directivos de La Central Azucarera del Táchira CAZTA, la cual había sido adquirida por inversionistas colombianos en el proceso de privatización de Venezuela. Finalmente, el proceso de la ZIF se paralizó por falta de voluntad política y la iniciativa de CAZTA de poner en funcionamiento la central azucarera fronteriza en el estado del Táchira culminó en un proceso de nacionalización.

En este análisis, las redes de gobernanza transfronteriza se hunden en medio de la crisis diplomática, el peso del centralismo y la crisis política venezolana, la cual cobra una particular intensidad en el Táchira. Sin embargo, como ya había sido señalado, una notable excepción emerge en la región a través de la consolidación de redes y alianzas en el sector turismo como un sector particular y con unas características reveladoras acerca de la naturaleza territorial y el potencial de desarrollo de este sector en la zona de frontera. El sector turismo presenta un gran potencial en términos de alianzas, coordinación institucional, consolidación y ampliación de redes de gobernanza en ambos lados de la frontera, tanto por la Corporación Mixta en Norte de Santander como por COTATUR en el estado del Táchira, siendo respectivamente la primera una entidad público-privada y la segunda netamente pública.

En efecto, en el análisis de los sectores involucrados en las redes de gobernanza en Norte de Santander, las sinergias institucionales del sector turismo en la frontera colombo venezolana son reveladoras acerca de la capacidad de coordinación sectorial, fijación territorial de inversiones y planeación transfronteriza en una frontera que ha perdido de manera considerable su vocación fronteriza. Por otra parte, a través del desarrollo fronterizo del sector turismo se han establecido alianzas duraderas con entidades homologas, se han abierto mercados transfronterizos y compartido experiencias e infraestructuras instaladas a través de alianzas y redes de cooperación en distintos niveles de gobierno.

El desarrollo del sector turismo en Norte de Santander, al igual que muchas otras iniciativas, ha sido liderado por el sector privado a través de la Corporación Mixta, contando con el apoyo del sector público solo de manera reciente. Por otra parte, el gremio viene buscando un mayor nivel de institucionalización y respaldo presupuestal a nivel regional a través de una ordenanza departamental que respalde una política turística regional y la institucionalización de un sistema de información regional.

Bajo las estrategias de coordinación de la Corporación Mixta y Cotatur, subyacen dos modelos de desarrollo que en abstracto se pueden contrastar en términos de un modelo *bottom up* que es propio de las redes de gobernanza y las estrategias de competitividad regional que caracterizan parcialmente a Norte de Santander. Por otra parte, el caso de Cotatur se enmarca en un modelo *top down* que en el Táchira se estructura a partir de una relación vertical monopolizada por el Estado regional el cual gestiona las necesidades y solicitudes de la sociedad de arriba hacia abajo.

Las particularidades del sector turismo son interesantes y llamativas en nuestro análisis a la luz del caso venezolano, porque además de establecer relaciones fuertes con otras instituciones al otro lado de la frontera, coordinar entidades diferentes y encontrar complementariedades entre ambas. Se han logrado resultados importantes bajo un modelo que no es típicamente de gobernabilidad vertical, entendiendo por este un esquema de gobierno centrado en las capacidades de gobernar, 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 (Aguilar, 2009). Nada más diferente de un esquema de esta naturaleza en la estrategia de gestión que tiene Cotataur, la cual opera bajo la coordinación de asociaciones civiles de turismo y de la Cámara de Turismo del Táchira, las cuales agrupan a los diferentes prestadores de servicios turísticos privados, quienes reciben capacitación y recursos de la entidad pública para operar de manera coordinada en el estado y en la frontera a través de las instituciones y gremios colombianos, gestionando de manera conjunta la frontera como un destino común.

Definitivamente, si bien las aproximaciones y acercamientos entre públicos y privados existen de manera eventual y sin una plataforma o agenda institucional, las notables dificultades se perciben en principio, en una escisión colectiva en la apropiación e instrumentalización de una urdimbre conceptual en la sociedad venezolana, que permita fijar social y económicamente la gobernanza como un esquema de gestión y coordinación societal, a raíz que el sector privado y el público manejan discursos diferentes y no convergen en un plano común que les permita abordar de manera conjunta temas como los de una agenda sobre la competitividad empresarial, el desarrollo de clústers, la descentralización política y económica, las alianzas público privadas y el desarrollo de mercados fronterizos o internacionales. Por otra parte, la tensión política entre la oposición en el poder de la Gobernación del estado y el oficialismo en el poder nacional termina

distorsionando y paralizando cualquier agenda integral y de largo plazo sobre la región y la frontera.

En consecuencia, en la zona de frontera venezolana encontramos un escenario de planificación y gestión económica, dominado por dos tipos de escenarios: un modelo de planificación central y asistencial en cabeza de la Gobernación del estado, y una dinámica autónoma y espontánea del sector privado que busca acomodarse y desarrollar sus negocios en un contexto de incertidumbre y antagonismo entre el sector privado y el sector público. En la frontera venezolana los actores públicos y privados y las dinámicas que unos y otros desencadenan a partir de sus actividades e iniciativas coexisten pero no convergen ni institucionalmente ni programáticamente bajo algún tipo de alianza, red o mecanismo de cooperación público-privado que sea consistente institucionalmente y permita la planificación conjunta, la transferencia de recursos y conocimientos, así como la mutua responsabilidad por gestionar bienes públicos y programas de bienestar territorial. En suma, en la frontera venezolana no encontramos evidencias claras sobre redes de gobernanza ni una red de proyectos alrededor de sus instituciones intermedias como promotoras del desarrollo regional.

Esta descoordinación entre actores públicos y privados se ajusta estructuralmente a la concepción y percepción centralizada y vertical que tienen los funcionarios públicos del Táchira sobre el desarrollo regional. El desarrollo en general es entendido como desarrollo social de arriba hacia abajo, sin intermediación institucional con los gremios y las cámaras de industria y comercio. Bajo este esquema de gestión administrativa y planeación del desarrollo, la relevancia y necesidad de establecer mecanismos y redes de cooperación público-privadas queda claramente por fuera de la agenda establecida por el sector público regional. En efecto, la visión del desarrollo que tienen las entidades públicas se estructura en términos de gobernabilidad vertical y no a través de redes de gobernanza horizontal. Esta fractura es tan visible en el testimonio de las directivas de las oficinas de dirección y planificación de la Gobernación, al punto que lo público y lo privado se interpretan en términos de una dirección pública disociada de la asociatividad natural y anárquica del mercado, sin poder encontrar puntos claros de conexión entre ambas.

Figura 7:
Grafico del sistema de gobernabilidad en Táchira:



Fuente: Elaboración propia del autor

Conclusiones:

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

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

En este proceso, la consolidación de alianzas público-privadas en Norte de Santander ha permitido que en la región se empiecen a identificar cambios significativos en el marco de acción de la gobernanza local, integrando enfoques de gerencia pública con estrategias de espíritu empresarial incrustadas en redes de gobernanza multinivel. Bajo el liderazgo de la cámara y de fundaciones de desarrollo del sector privado se han articulado con éxito iniciativas públicas y privadas orientadas hacia la promoción y gestión del desarrollo. En el reconocimiento de este liderazgo confluyen una serie de cambios importantes que

se presentaron a nivel regional como la creación de la Comisión Regional de Competitividad, la sinergia presentada entre entidades público-privadas como la Cámara de Comercio y fundaciones privadas como Fundescat, y la activa coordinación prestada a las entidades del sector turismo en la frontera.

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

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

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

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

Bibliografía:

Aguilar Villanueva, L F. (2009). *Gobernanza y gestión publica*. 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*, (pp. 43-66) Universitat de Valencia: PUV.

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.

Boschma, R. (2005). Proximity and innovation: A critical Assessment, *Regional Studies* 39: 61-74.

Boisier, Sergio. 1998. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales, *EURE* 24: 53-69.

Cooke, P & Morgan, K. (1998). *The associational Economy: Firms, Regions, and innovation*. Oxford: Oxford University Press.

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*, (pp. 81-157). Universitat de Valencia: PUV.

Carrasco, J S. (2009). Redes socioinstitucionales para el desarrollo y la competitividad territorial. En Joaquin Farinos & Joan Romero (Eds). *Dinmica y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, (pp. 63-83). Universitat de Valencia: PUV.

Farr, James. 2004. Social capital: a conceptual history, *Political Theory* 32 (1): 6-33.

Gamise, S & Rees, G. (1997). The role of institutional Networks in Local Economic Development, *Local Economy* 12: 104-118.

Hooghe, L & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Jiménez, C M. (2013). La gobernanza transfronteriza en América del Sur: una estrategia de análisis del desarrollo y la integración territorial, *Papel Político* 18: 221- 253.

Kooiman, J. (2004). Findings, speculations and recommendations. En Jan Kooiman (Ed). *Modern Governance: Government-Society interactions*, (pp. 35-48). London: Sage.

Le Gales, P. (1998). Regulations and Governance in European Cities, *International Journal of Urban & Regional Research*, 22: 482-506.

Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. En *The State of the European Community*, eds. Alan Cafruny & Glenda Rosenthal. Boulder: Lynne Rienner.

Mendez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes, *EURE*, 28: 63-83.

Noguera, J & Esparcia, J. (2008). *Nuevos factores de desarrollo territorial*. Universitat de Valencia: PUV

Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Gobernance. En *Debating Gobernance, Authority, Steering and Democracy*, ed. Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. (1996). The new Governance: Governing without Government, *Political Studies*, XLIV: 652-667.

Salom, J & Albertos, J. (2009). El papel de las redes en el desarrollo territorial. En Julia Salom & Juan M. Albertos (Eds). *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovacion y desarrollo territorial en España*, (pp. 13-42). Universitat de Valencia: PUV.