

## V. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Los resultados obtenidos llevan a presentar una ZIF integrada por los municipios: Cúcuta, Herrán, Ragonvalia, Puerto Santander y Villa del Rosario, de Norte de Santander, Colombia, y Bolívar, Pedro María Ureña, Rafael Urdaneta, García de Hevia y San Cristóbal, del estado Táchira, Venezuela; al igual que a establecer un rango de ponderación de los municipios del estudio según las siguientes tablas:

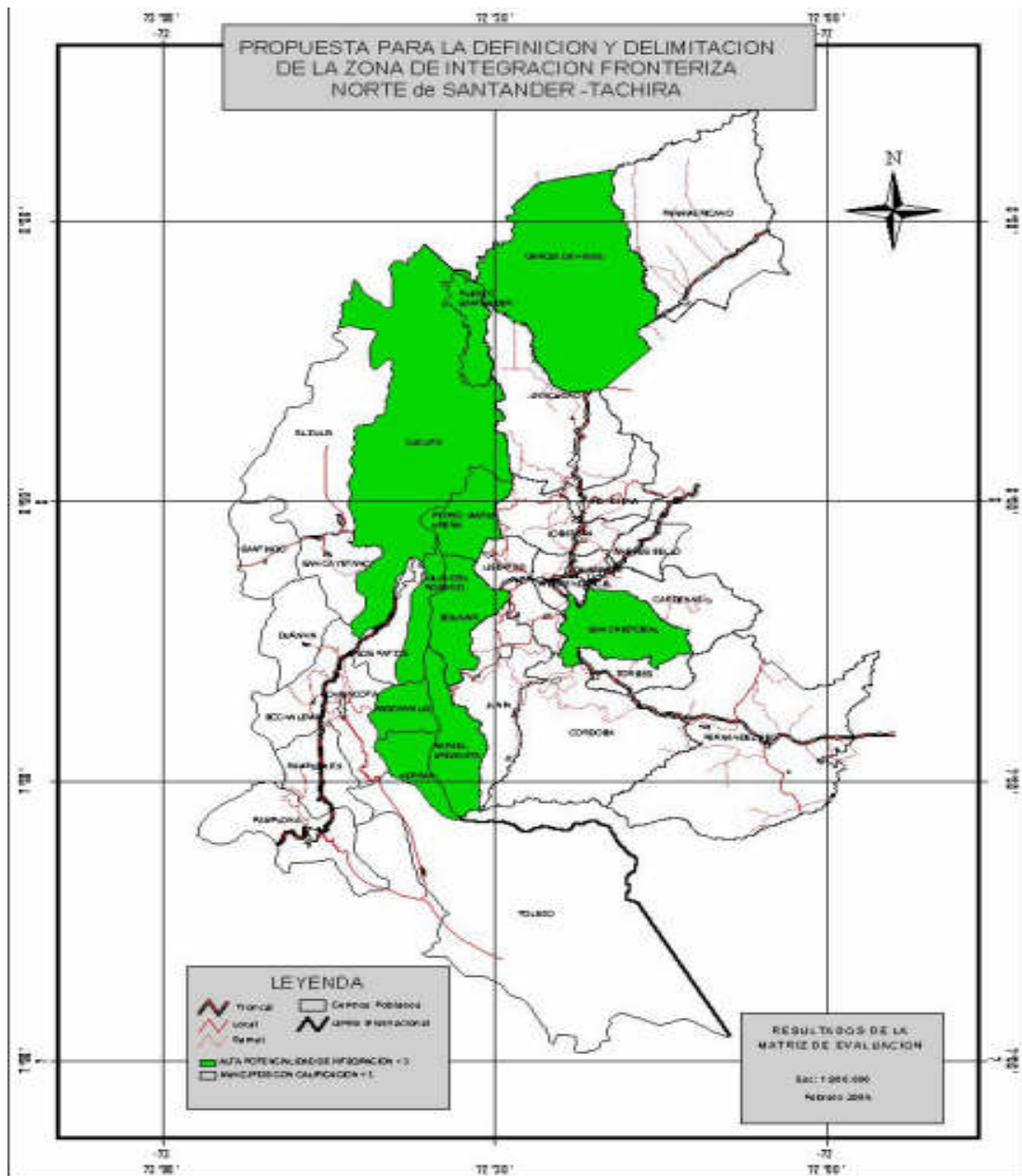
**Cuadro 44. Rango de ponderación de los municipios seleccionados del Norte de Santander**

MUNICIPIOS ZIF Departamento Norte de Santander		Total / municipio	critério	Criterio	critério	Criterio	critério	critério	critério	critério	critério	critério
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alta Potencialidad de Integración	Cúcuta	4,1	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,3
	Villa del Rosario	3,6	0,4	0,3	0,5	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,3
	Herrán	3,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,3
	Puerto Santander	3,3	0,4	0,3	0,4	0,1	0,2	0,4	0,3	0,4	0,5	0,3
	Ragonvalia	3,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,5	0,5	0,3
Mediana Potencialidad de Integración	Los Patios	2,8	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,2
	Pamplona	2,8	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,1	0,2
	Toledo	2,8	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,5	0,2
	Chinácota	2,6	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3
	El Zulia	2,6	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3
	San Cayetano	2,5	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,4	0,4	0,3	0,1	0,3
Escasa Potencialidad de Integración	Santiago	2,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3
	Durania	2,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,1	0,3
	Bochalema	2,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,1	0,2
	Pamplonita	2,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,4	0,2	0,3	0,1	0,2

**Cuadro 45. Rango de ponderación de los municipios seleccionados del estado Táchira**

MUNICIPIOS ZIF		Total / municipio	critero	critero	critero	critero	critero	critero	critero	critero	critero	critero
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alta Potencialidad de Integración	Bolívar	3,7	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,2	0,4	0,4	0,5	0,3
	Pedro Maria Ureña	3,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,5	0,3
	García de Hevia	3,7	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4
	San Cristóbal	3,0	0,3	0,3	0,2	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2
	Rafael Urdaneta	3,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4	0,4	0,3	0,5	0,3
Mediana Potencialidad de Integración	Ayacucho	2,9	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,5	0,4
	Lobatera	2,7	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,3
	Junín	2,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3
Escasa Potencialidad de Integración	Panamericano	2,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,4
	Cárdenas	2,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3
	Córdoba	2,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,3
	Fernández Feo	2,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3
	Guasimos	2,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3
	Libertad	2,1	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2
	Michelena	2,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,3
	Independencia	2,0	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2
	Andrés Bello	2,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4	0,2	0,3	0,1	0,3
Torbes	1,7	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	

De acuerdo con lo expuesto, la ZIF Norte de Santander- Táchira se presenta en el mapa integrado que se incluye en la siguiente página:



**Ilustración 9: Mapa integrado de los municipios de Norte de Santander y Táchira según resultados de la matriz de evaluación.**

## **A. Fundamentación**

El planteamiento de opciones de delimitación de la ZIF Norte de Santander (Colombia) - Táchira (Venezuela) como base para la reflexión y establecimiento de la delimitación más favorable para el desarrollo y cooperación transregional y/o translímite amerita, además de los resultados y ponderación, una discusión y comparación de los mismos tanto con los antecedentes de la ZIF, los criterios teóricos sobre integración regional, desarrollo regional y políticas públicas expuestos en los capítulos anteriores; como también con el impacto de la realidad actual de los países que intentan adelantar esta experiencia de integración en el ámbito subregional y nacional. En efecto, la realidad permite identificar distintas visiones sobre el desarrollo y opciones en el futuro individual y colectivo, que tienden a mostrar un comportamiento diferente de lo establecido, necesario y conveniente teóricamente para estimular la integración transfronteriza.

El patrón general de la situación en la zona fronteriza estudiada, evidencia la existencia de un amplio consenso en la aceptación de los aportes que la integración regional, a través de la Decisión 501 prestaría a estas poblaciones fronterizas. Estos aportes se refieren a la búsqueda del crecimiento económico, la mejora en las condiciones de vida de los habitantes y la reducción a largo plazo de los desequilibrios que la integración produce en la frontera, al igual que la promoción de funciones ambientales, sociales y culturales, que puedan considerarse como externalidades y contribuyan a la provisión de bienes públicos. "Estas funciones más amplias son de primordial importancia para un enfoque integral del desarrollo, si bien muchas veces se las pasa por alto en las políticas y en las actuales iniciativas de desarrollo tanto a nivel nacional como sectorial" (Dévé, 2003).

Los objetivos de realizar una propuesta desde lo espacial territorial, funcional y jurídico - institucional condujo a los resultados anteriormente expuestos. Sin embargo a los efectos de otorgar una mayor racionalidad a los mismos se exponen separadamente a continuación.

### **1. Lo espacial – territorial**

La ZIF Norte de Santander-Táchira resultante plantea interrogantes tradicionales respecto al equilibrio territorial, poblacional y de adyacencia que han formado parte del debate desde los años ochenta. ¿Es oportuno y conveniente proponer una ZIF en la cual existan diferencias respecto a la cantidad del territorio y de la población que ocupará e incluirá?, ¿Puede crearse una ZIF con los municipios que obtuvieron la clasificación de 3 puntos y superior a él sin que sean contiguos? Las respuestas deben verse a la luz de los objetivos que persigan los gobiernos y de las condiciones y disposición que mostraron poseer los municipios para formarían parte de esa ZIF (Ver Anexos A, B, C).

También surgen dilemas en cuanto a la inclusión de ciudades dinamizadoras o metropolitanas que actúan como centros de atracción de los recursos. ¿Puede elaborarse una política que las incluya con la disposición expresa de no invertir en

proyectos de desarrollo en ellas, a fin de generar la desconcentración necesaria y distribuir el crecimiento y desarrollo más equitativa y uniformemente entre la población y el territorio?

La ZIF resultante comprende un territorio de 3.239 km<sup>2</sup>, correspondientes 1.555 Km<sup>2</sup> para el Norte de Santander y 1.684 km<sup>2</sup> para el estado Táchira. La población por incluir es de 1'243.222, pertenecientes 818.989 habitantes al Norte de Santander y 424.233 al Táchira. Ello es el 7.2% del territorio y 56% de la población del Norte de Santander y 15,2% del territorio y 38,7% de la población del estado Táchira respectivamente. Ahora bien, los patrones de desarrollo tradicionales de cada entidad muestran que efectivamente se producen grandes concentraciones de población en las ciudades y/o metrópolis; situación que los Estados han hecho poco por corregir. La situación de crear una ZIF que incluya estos espacios y estas poblaciones es posible si se implementan políticas dirigidas a redistribuir la población en el espacio de una forma más organizada y de una forma coordinada y conjunta con el país vecino, antes que dejar la situación con su presente *status quo*, pues tales acciones podrían ayudar a desconcentrar o a organizar el espacio de una forma más armónica.

**Cuadro 46. Participación relativa de los municipios del estado Táchira con relación a la superficie y población.**

	SUPERFICIE			POBLACION		
	Total Kilómetros cuadrados	% respecto Total Estado Táchira	% respecto Total 18 municipios	Número de habitantes	% respecto Total Estado Táchira	% respecto Total 18 municipios
Total Estado Táchira	11.100	100,0%	---	1.096.754	100,0%	---
18 Municipios ZIF del Táchira	6.015	54,2%	100,0%	947.502	86,4%	100,0%
<b>Alta Potencialidad:</b> Bolívar, Pedro María Ureña, García de Hevia, San Cristóbal, Rafael Urdaneta.	1.684	15,2%	28,0%	424.233	38,7%	44,8%
<b>Mediana Potencialidad:</b> Ayacucho, Lobatera, Junín.	1.016	9,2%	16,9%	141.728	12,9%	15,0%
<b>Escasa Potencialidad:</b> Panamericano, Cárdenas, Córdoba, Fernández Feo, Guasimos, Libertad, Michelena, Independencia, Andrés Bello, Torbes.	3.315	29,9%	55,1%	381.541	34,8%	40,3%

La ZIF resultante lleva a plantear la posible existencia de discontinuidades territoriales en ella, como la que efectivamente se observa para el estado Táchira (Ver Ilustración 6, resultados de los matriz de los municipios del departamento Norte de Santander y del estado Táchira).

Si bien es cierto que las teorías de desarrollo regional destacan la necesaria contigüidad territorial en los espacios que se someten a políticas de desarrollo, también es cierto que las discontinuidades territoriales evidenciadas puedan en parte ayudar a *dirigir más acertadamente* la ejecución de las políticas hacia estos espacios y hacer más eficiente lo dispuesto en la voluntad de los estados respecto a la integración subregional en la Decisión 501. Con ello se estaría más a tono con la creciente preocupación de los países por ver resultados concretos de las

políticas y de la inversión de los recursos destinados a estimular el desarrollo en las comunidades. Por ejemplo, se podría pensar más en las necesidades del desarrollo de las localidades limítrofes mientras se mantiene la presencia de la capital como garante de la capacidad y dinámica institucional de la metrópoli estatal, sin que necesariamente se deba invertir en grandes proyectos de infraestructura de forma aislada en el Municipio San Cristóbal, sino que toda inversión deba beneficiar prioritariamente a los municipios adyacentes al límite internacional.

Por otra parte, se destacan diferencias marcadas respecto a la percepción de lo fronterizo, la frontera y la participación en la ZIF de los municipios que resultaron seleccionados. Así, Rafael Urdaneta aspira a participar en la ZIF, pero no se plantea una ZIF en la cual se privilegien el comercio y la industria como lo aspiran Bolívar, Pedro María Ureña y García de Hevia, por el contrario aspira a ser parte de una ZIF donde las potenciales agrícolas, ambientales y de calidad de vida pueden ser aprovechadas como complementariedades a ambos lados de la frontera. Por su parte, el Municipio San Cristóbal, tanto en la municipalidad como su población no se sienten fronterizos y no han adelantado acciones algunas tendentes a atender la dinámica propia de la frontera. Al mismo tiempo, por ser el asiento de la representación de los poderes nacionales en la región, los sancristobalenses se sienten cosmopolitas. En cuanto al Norte de Santander, los municipios preseleccionados se sienten de por sí fronterizos y todos aspiran a pertenecer a la ZIF. El caso de Cúcuta es concreto: es capital de frontera y adelanta acciones permanentes para sostener su posición.

Por tanto, también es posible imaginarse una ZIF donde se incluyan las ciudades dinamizadoras como San Cristóbal y San José de Cúcuta sin que necesariamente se destinen recursos financieros especiales del BPIDF para ellas. A favor de San Cristóbal se encuentra la existencia de una red infraestructural, de servicios e institucional, bastante amplia e integrada al resto del estado Táchira por su condición de capital y asiento de los poderes del Estado, pero conspiran contra ella la poca o casi nula percepción de la Alcaldía Metropolitana como ciudad fronteriza. No hay planes, proyectos o visión a futuro de la ciudad como centro dinamizador de la ZIF. De la misma forma, La población de Cúcuta no percibe a San Cristóbal como frontera; es una población de Venezuela con la cual se tiene poco contacto cotidiano. Venir, acercarse, trabajar con un empresario de San Cristóbal para un ciudadano del Norte de Santander no es una opción real.

Esta situación lleva a concebir una ZIF bifurcada en la cual los programas y proyectos estén dirigidos tomando en cuenta la vocación socioeconómica, de recursos y de expectativas de cada comunidad. En consecuencia, se plantearía la alternativa de crear una SUB-ZIF, por ejemplo, para Herrán y Rafael Urdaneta, municipios con una elevada vocación agrícola y reservas ambientales importantes para las dos entidades territoriales de Colombia y Venezuela<sup>9</sup>. Por otra parte, para

---

<sup>9</sup> En algunas ZIF ya creadas se han denominado las “Áreas Estratégicas de Intervención” o “Áreas Prioritarias de Intervención” que, por ejemplo, ha establecido Colombia en las ZIF creadas con Ecuador y Perú, en un contexto en el cual las ZIF comprenden enormes territorios (varias UTE 2, por cada país)

los municipios que obtuvieron un puntaje inferior a 3 debe pensarse en opciones de Integración fronteriza progresiva o esperar a que los efectos “*trickle down*” o de “goteo” de la inversión en los ya seleccionados pueda llegar hasta ellos. Tampoco debe ignorarse la realidad de cada gobierno nacional, que aporta recursos especiales para el desarrollo de zonas que considera “excluidas” o que requieren mayores inyecciones de recursos.

Se estima posible crear, en primera instancia, una ZIF con los municipios resultantes del estudio, porque en él se hizo un esfuerzo consciente de considerar el mayor número de factores en el diagnóstico para que la ZIF resultante permitiera indicar cuáles municipios están mejor preparados o en mejores condiciones para asumir con éxito relativo un proceso de **cooperación transfronteriza**. También se perseguía colateralmente indicar cuáles aspectos requieren mayor fortalecimiento para que la incorporación efectiva sea favorable para las partes. El estudio se realizó pensando siempre en la opción de la **cooperación e integración transfronteriza**, en la existencia de vínculos no sólo de infraestructura o socioeconómicos sino de percepciones, de confianza y respeto mutuos.

#### a. Estructura económica

Para explicar en detalle la afirmación anterior, se destaca que en cuanto a estructura económica, las estadísticas señalan que de las 11.955 empresas registradas como establecimientos empresariales, el 54.3% corresponde a establecimientos comerciales y sólo el 17% a establecimientos industriales, sobresaliendo en estos últimos las empresas de textiles, cuero y de alimentos. Esta situación hace ver la existencia de una gran dependencia de las actividades de comercio. Un débil desarrollo industrial no permite atraer otros sectores de la economía ni tampoco mejorar la productividad del sector real, condición ésta que se presenta en los municipios de estudio del Norte de Santander (Arango, 2000). Según la Cámara de Comercio de Cúcuta, en el año 2002, en los municipios del Área Metropolitana, había constituidas 9 grandes empresas, 41 medianas empresas, 244 pequeñas empresas y 11. 661 microempresas; es decir, que el 97.5% son empresas que poseen un máximo de 10 empleados, observándose además atomización. Según se ha identificado, la poca existencia de redes económicas está relacionada con la falta de una cultura de la asociatividad; según lo señala la Oficina de Promoción y Desarrollo en los Indicadores Económicos de la Cámara de Comercio de Cúcuta (2003).

En el tema de la fuerza laboral, es escasa la información en muchos municipios, y los datos oficiales sólo reflejan información sobre población económicamente activa, subempleo y desempleo para algunos municipios del Área Metropolitana de Cúcuta. Estos concentran cerca del 80% de la población, y además presentan una tasa de desempleo y subempleo, en junio de 2004, de 18.3% y superior al 30%, respectivamente. Dado que Cúcuta presenta la mejor oferta de capacitación profesional, tecnológica y técnica, este municipio concentra la mayor cantidad de mano de obra calificada. Según la Cámara de Comercio (2003), en la composición del PIB por sectores, el sector más importante es el de los servicios, que incluye no solo el comercio, sino también el transporte, los servicios de

comercio exterior, la banca y las telecomunicaciones, los cuales requieren personal altamente capacitado incluso en las nuevas tecnologías. En el resto de los municipios en estudio los ingresos de sus habitantes son bajos. Este problema de bajos recursos económicos de la población dificulta el ahorro y la inversión, por consiguiente el crecimiento económico y finalmente la creación de empleo, cerrando un círculo vicioso de estancamiento en el desarrollo de la región, proceso que señala Mankiw (2000).

A eso se suman los escasos recursos propios que, a excepción del municipio de Cúcuta, recaudan los demás municipios seleccionados para atender a la prestación de los servicios públicos y para mejorar su infraestructura y equipamiento. Se requiere de manera urgente, a nivel departamental, incluir en la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, que se está construyendo, el componente fronterizo. Así mismo, que a nivel nacional se apruebe y ejecute un plan de desarrollo para la ZIF o, en todo caso, para la zona de frontera, si se persigue que las potencialidades detectadas se desarrollen, en la búsqueda de un verdadero fortalecimiento de la integración subregional andina. Aún mejor, el plan debería ser binacional, apoyado por el Banco de Proyectos de la Comunidad Andina y la Corporación Andina de Fomento. Este plan, además, ayudaría a mitigar los efectos de crisis como la ocurrida recientemente por el caso Granda.

Al efectuar el análisis de los resultados obtenidos para el estado Táchira, y de la observación de los indicadores estadísticos para el criterio 2: estructura económica, es preciso señalar la escasa disponibilidad de información oficial al respecto. Las fuentes consultadas: INE Táchira y SENIAT Táchira, proveyeron información global y consolidada para el estado, mientras que la información desagregada por municipios principalmente se refería a datos demográficos y de infraestructura. En materia socioeconómica sólo el SENIAT aportó información para 7 de los 29 municipios del estado a través del Programa de Actualización de Información Tributaria PAIT.

Teniendo presente este hecho, en el censo de establecimientos comerciales e industriales para el estado Táchira (7 municipios), las estadísticas señalan la existencia de un total de 17.679 establecimientos económicos (incluidas las actividades de los sectores agrícola, industrial y comercial o de servicios), de los cuales el 88% son establecimientos comerciales o de servicios. De estos, el 70,5% se encuentran en los municipios San Cristóbal, Pedro María Ureña y Bolívar; el 11,7% son establecimientos industriales, de este porcentaje el 10% se ubica en estos mismos municipios (es decir apenas un 1,7% de establecimientos industriales se encontrarían fuera de la ZIF). El 0,3% de establecimientos restantes se relacionan con actividades del sector primario (agricultura, minería, caza y pesca). En las actividades industriales destacan las actividades metalmeccánicas, de plásticos y vidrios, así como de elaboración de productos de cueros y pieles.

En materia de empleo se presentaron los mismos problemas de falta de información detallada, que fueron solventados a través de las cifras del SENIAT-PAIT. De manera global los indicadores de desempleo para el Táchira señalan que el 16% de la población se considera desempleada. El municipio receptor y con



mayor concentración de mano de obra ocupada es San Cristóbal, allí se ocupa el 75% de la mano de obra empleada en todo el Táchira, en todos los sectores económicos.

#### b. Infraestructura

Con relación a la infraestructura, que hace referencia a las condiciones físicas y de equipamiento con que cuentan los municipios, los resultados del estudio muestran que la mayoría de los municipios preseleccionados del Norte de Santander no cuentan con óptimas condiciones en lo espacial territorial para adelantar con éxito relativo una iniciativa de cooperación o integración transfronteriza, a excepción de los municipios de Cúcuta y Los Patios. Según los resultados (Ver Cuadro 21), siguen los municipios de Bochalema, Chinácota, Pamplona y Villa del Rosario, quienes se favorecieron al contar con mejores condiciones en disponibilidad y dotación de servicios públicos. Los municipios de Durania, El Zulia, Herrán, Pamplona, Pamplonita Puerto Santander, Ragonvalia, San Cayetano, Santiago y Toledo no clasificaron dentro del promedio porque se ven afectados especialmente por los resultados de la baja jerarquía municipal, la inexistencia de rutas de transporte municipal con destino al Estado Táchira y los datos aceptables en materia de disponibilidad y dotación de servicios públicos.

La infraestructura de soporte y apoyo en el Norte de Santander es deficiente, a excepción del municipio de Cúcuta, único entre todos los preseleccionados que cuenta con aeropuerto, zona industrial, complejo de ferias y universidades; sin olvidar que en el municipio de Pamplona también existe una importante oferta académica de educación superior. Esto les permite a estos dos municipios poseer centros de investigación y desarrollo. Si se toman los ejes viales, el análisis debe incluir los municipios de Pamplona, Villa del Rosario y Los Patios, quienes se ubican sobre la troncal de la Decisión 271 del Sistema Andino de Carreteras de la CAN, pero las condiciones técnicas y el estado de las vías tienen fallas.

Por su parte, en el Táchira se encuentra una situación próxima a lo observado en el Norte de Santander, con San Cristóbal exhibiendo una alta concentración de infraestructura de soporte y red vial. La diferencia más notable se percibe en la dotación de la red de aeropuertos en el estado, el cual está más diversificado y presenta mayores opciones de interconexión con Norte de Santander, pues se cuenta con la infraestructura para 3 aeropuertos comerciales capaces de albergar vuelos nacionales e internacionales.

Del comportamiento del indicador infraestructura de apoyo para el estado Táchira, se destaca la existencia en los municipios de varios hechos:

1. La presencia de 4 aeropuertos: el Aeropuerto Internacional Juan Vicente Gómez, en San Antonio del Táchira; el Aeropuerto Internacional Mayor (Av.) Buenaventura Vivas, en Santo Domingo (municipio Fernández Feo), operativos y con todas las ventajas que les otorga ser aeropuertos internacionales; el Aeropuerto de La Fría, en proceso de recuperación y puesta en operatividad bajo la consideración de aeropuerto internacional, y el aeropuerto de Paramillo que, a pesar de ser una pista de uso "oficial", especial para aeronaves pequeñas, representa una ventaja adicional para el municipio San Cristóbal.

2. La existencia de las zonas industriales de Ureña, La Fría (García de Hevia), Puente Real y Paramillo (San Cristóbal), y la presencia de la Compañía para el Desarrollo de las Zonas Industriales del Estado Táchira, CA (COMDITACA) cuyo objetivo fundamental es el desarrollo de Zonas Industriales en jurisdicción del Estado Táchira. También puede establecer en zonas de comercialización, a la vez que debe proporcionar la infraestructura necesaria para que las empresas puedan establecer sus centros de producción.

3. La amplia gama de oportunidades de estudio a nivel técnico superior universitario, universitario y educativo en general que se concentra en la ciudad de San Cristóbal, en total existen 21 instituciones de educación superior en el Táchira.

4. La existencia de las troncales 1 y 5, que recorren y vinculan de manera eficiente y efectiva al 95% de los municipios ZIF.

En torno al equipamiento de servicios de red, en su mayoría muestran un buen nivel de cubrimiento, tanto en el área urbana como en la rural. Sin embargo, el sistema de acueductos presenta indicios de regular cobertura y un gran nivel de dependencia. En algunos centros poblados o en parte de ellos son frecuentes las interrupciones en la dotación, y en otros, como en el caso de los cubiertos por el acueducto regional del Táchira, la situación deficitaria deriva de la fragilidad del sistema ante las eventualidades climáticas y de las condiciones físicas que inciden sobre la infraestructura de conducción (Comisión Estatal de Ordenación del Territorio del Estado Táchira. Plan de Ordenación del Territorio del Estado Táchira. Versión preliminar, 2004).

El análisis para los municipios preseleccionados del estado Táchira en el criterio espacial-territorial muestra como característica principal una fuerte concentración en la demanda de servicios primarios y del tipo gubernamental en el área metropolitana de San Cristóbal, hasta el punto que presenta déficit en su oferta. En el resto del territorio se presenta mayor dispersión, a tal nivel que puede decirse que es uno de los elementos de peso que contribuye a la concentración en la capital. En cuanto al sector salud, presenta una situación desfavorable con respecto a la demanda de este tipo de servicios, lo cual se demuestra por las deficiencias en infraestructuras, de servicios y de personal médico, paramédico, de enfermeras y dotación de insumos, pasando por presentar un alto índice (1.5) de personas por cama hospitalaria (Comisión Estatal de Ordenación del Territorio del Estado Táchira. Plan de Ordenación del Territorio del Estado Táchira. Versión preliminar, 2004). Esta situación se hace evidente si se considera que la mayor oferta de este tipo de servicios se localiza en la ciudad de San Cristóbal y solamente las capitales de algunos municipios cuentan con infraestructuras sanitarias que prestan, además de primeros auxilios, otros niveles de servicios. En cuanto al sistema regional está desarticulado, tal y como se observa en los resultados; existe una metrópoli regional (San Cristóbal) a la cabeza del mismo, sin que haya otros centros poblados con niveles de población y servicios que guarden una secuencia lógica inmediata.

Luego de efectuado el diagnóstico de estos criterios, es importante destacar las siguientes observaciones: en el municipio San Cristóbal se evidencia una alta concentración de población. Allí, además, se concentra el mayor número de

establecimientos económicos y de valor de la producción, todo ello favorecido en parte porque la red vial contribuye a reforzar la concentración de actividades. En conjunto, en todos los municipios del estudio, el 86% de la población está en el medio urbano; el servicio público de agua potable es irregular, tanto para el consumo humano como para las actividades productivas; existe rivalidad en la asignación de la tierra para las actividades industriales, urbanas y la agricultura; el sector terciario de la economía es el que mayor cantidad de mano de obra ocupa, y el de predominio en todas las actividades como empleador; le sigue en importancia la actividad agropecuaria. Uno de los mayores potenciales de desarrollo lo constituyen las actividades mineras, y la existencia de desarrollos industriales (zonas industriales de Ureña y La Fría) que deben ser aprovechados. La actividad turística debe considerarse como elemento articulador del proceso de diversificación de la economía.

En el aprovechamiento de la situación de estado fronterizo, en el Táchira se debe pensar en términos de un marco de integración y complementariedad de relaciones económicas y sociales, y del establecimiento de un conjunto de lineamientos y acciones específicas que favorezcan las actividades en general; debe plantearse alcanzar esta meta para alcanzar altos estándares de calidad de vida.

En conclusión, los resultados obtenidos en la clasificación dada a los criterios Estructura económica e Infraestructura de soporte/apoyo, fortalecen las ideas preconcebidas del hecho fundamental de basar los planes de crecimiento y desarrollo, desde el punto de vista socioeconómico, en las potencialidades de los municipios y en su capacidad de trabajo conjunto de manera integrada y coordinada, en términos económicos y de infraestructura existente. De esta manera se lograría que la planificación se sustente en la satisfacción y ordenamiento de necesidades de acuerdo con la mayor o menor importancia que ellas representen para el desarrollo eficaz de la comunidad y la convivencia social de sus pobladores. En consecuencia, se cumpliría con los principios de justicia en la distribución equitativa de la riqueza y de los recursos naturales regionales y nacionales.

Lo evidenciado anteriormente en cuanto a las condiciones socioeconómicas y a la infraestructura de soporte y apoyo para la integración regional, muestra la gran dificultad que experimentan los países en desarrollo para, por una parte, crear las condiciones apropiadas para la integración y, por otra, distribuir los recursos de manera justa y equitativa. El gran dilema de los países en desarrollo es precisamente alcanzar el tan evasivo desarrollo, con recursos escasos, creciente población y serias limitaciones para acceder a los beneficios de la modernidad.

### c. Confianza y lealtades

En lo relativo a la confianza y lealtades, se destaca que a pesar de que éste es el espacio fronterizo más poblado y activo entre Colombia y Venezuela, al igual que el resto de sus fronteras, muestra el impacto del límite internacional en su dinámica diaria y en la discontinuidad evidente del encuentro de sistemas políticos, económicos y sociales distintos. Esta frontera ilustra claramente cómo ha tenido efecto la política deliberada de los gobiernos nacionales por separar, por

crear lealtades y afirmar soberanía. La población tiene pocos valores culturales comunes, a no ser por el constante reforzamiento de la unidad histórica del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX.

Desde distintas posiciones y momentos se ha hablado de la importancia que tiene la existencia de valores y objetivos comunes por parte de los actores del proceso de integración Regional. Desde la década de los sesenta Lindberg (1994) con el neofuncionalismo y más adelante Vacchino (1981), desde una perspectiva latinoamericana, han destacado su importancia para el éxito de la integración. En los avances más recientes hacia la cooperación e integración interregional, estos criterios aparecen nuevamente como básicos (Cappellin, 1993). Para ellos deben existir sistemas compatibles de valores entre los miembros, élites mutuamente actuantes, compromiso con “una nueva forma de vida”, homogeneidad ideológica básica, confianza mutua, objetivos y metas comunes para lograr, entre otros. No obstante lo anterior, en este ámbito fronterizo de la exaltación de los aspectos históricos, la religión y la lengua común, las poblaciones de frontera pretenden ignorar u ocultar el verdadero efecto separador del límite; pero también y por oposición, se intenta destacar ante las autoridades nacionales e instancias internacionales, que a pesar de la separación limítrofe y el éxito de las políticas nacionales para crear lealtades hacia el Estado-nación, luego de que los gobiernos de Colombia y Venezuela firmaran el Tratado de Delimitación de Fronteras y Navegación de Ríos en 1941, hay una dinámica que requerirá mucho más que adoctrinamiento para comprenderla.

En lo relativo a la participación de los actores sociales, públicos y privados en favor de la integración fronteriza y de la ZIF, se detecta temor y recelo por parte de algunos sectores en el lado venezolano y del colombiano se observa el temor de los actores por el trato inadecuado que estos reciben de parte de las autoridades venezolanas en contraste con el buen trato que los venezolanos reciben en Colombia. Sin embargo, de ambos lados, la ZIF va acompañada de unas grandes expectativas enraizadas en el ideal de la integración andina o latinoamericana; pero escasamente encuentran concreción en la realidad con acciones específicas, visibles y legítimas. Aunque parezca osado señalarlo, el límite ha sido utilizado de manera conveniente y oportuna a favor de algunas actividades que en muchos casos no tienen la aceptación de los gobiernos nacionales, pero que debido a la falta de armonización, coordinación y seguimiento conjunto de los países vecinos permiten evadir las responsabilidades con tan sólo cruzar la línea fronteriza. En síntesis, este ámbito fronterizo fortalece la percepción del poder del Estado para crear lealtades nacionales y para desintegrar o integrar poblaciones, para crear confianza y desconfianzas y es el mismo Estado que, por haber creado tales manifestaciones, deberá encargarse de corregirlas.

Por otra parte, el Estado venezolano ha hecho esfuerzos, en el pasado y en el presente, para crear las condiciones de desarrollo que considera adecuadas para la zona, siguiendo criterios como los de Friedman y Alonso (1964) quienes afirman que aquel es el proveedor de la estructura legal, pero al mismo tiempo el agente de cambio hacia la construcción de un país más armónico gracias a la movilización política y social. Por ello ha adelantado un proceso de descentralización que ha permitido acuerdos o arreglos institucionales en el

sentido en que lo señala Hishman (1970), lo cual se enmarca dentro de las más comunes y exitosas corrientes de las políticas públicas. Así, el Estado establece decretos como el que permite la exoneración de impuesto sobre la renta (ISLR) e impuesto al valor agregado (IVA) a las empresas establecidas en los municipios Bolívar, García de Hevia y Ureña; produce normas constitucionales referidas a la frontera o leyes en las cuales la frontera es objeto de regulación especial, como la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación; también crea zonas industriales como las de los municipios Ureña y García de Hevia, construye vías como la autopista San Cristóbal-La Fría o la carretera San Antonio-Rubio-San Cristóbal, entre otros. A su vez el Estado colombiano en los años recientes ha impulsado políticas que buscan promover un crecimiento económico desde el desarrollo endógeno, basados en las potencialidades regionales, según sus factores productivos. No se debe olvidar que estas acciones comparten un motor que impulsa el proceso que debe ser participativo desde lo público pero comprometido desde lo privado, y estar orientado hacia una economía abierta. No obstante Sergio Boisier (1999) plantea que definitivamente las regiones dinamizadoras de estos procesos serán aquellas que apunten hacia los objetivos que propone la globalización económica, los cuales irremediamente exigen desarrollar condiciones competitivas en las regiones. Por esta razón, en aras del impulso de procesos de descentralización, se establecieron cambios constitucionales que implicaron ajustes institucionales y legales, como aquellos que permiten a las zonas de frontera contar con un régimen especial. Empero, deben mejorarse de acuerdo con lo proyectado y decidido por los planteamientos y las políticas que en esta materia definió el gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el Documento CONPES 3155 (DNP, 2002).

En el plano de la cooperación regional y transfronteriza, específicamente en cuanto a la integración física y el desarrollo fronterizo, Venezuela y Colombia han delegado buena parte de la responsabilidad de planificación de la integración física suramericana a las instituciones de la CAN, en el marco de la política establecida en la Constitución. La de Venezuela señala que las normas adoptadas en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas partes integrantes del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna (Art. 153, Constitución), pues la República ha atribuido a tales instituciones, mediante los tratados correspondientes, el ejercicio de las competencias necesarias que lleven a buen puerto el proceso integracionista, en este caso, andino. En Colombia se presenta el mismo tratamiento. Ello demuestra el grado de compromiso de los Estados en la creación de la ZIF.

## **2. Lo funcional**

El marco de análisis de la Decisión 501 destaca la necesidad de mejorar los marcos normativos e institucionales de los países en desarrollo para aumentar de manera sostenible las condiciones de desarrollo y la posibilidad de equidad en el acceso de toda la población de las fronteras. En el presente proyecto se realizó un esfuerzo por hacer un aporte a este objetivo estratégico, en pro del desarrollo,

que concierne particularmente al análisis y descripción desde el punto de vista socioeconómico de las variables más relevantes en cuanto contribuyen a un desarrollo equitativo.

Las ZIFs, concebidas para tener alcance regional, plantean en esencia el crecimiento de la economía en una determinada localización, obedeciendo a una lógica circular, en la que los rendimientos crecientes y los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de las empresas, conduzcan a una aglomeración de actividades que se autorefuercen progresivamente. Al quedar delimitada la ZIF como espacio regional de interrelación social y económica, las aglomeraciones o complejos productivos (cluster) son una buena forma de concebir estos espacios económicos.

Con base en las premisas anteriores, se destaca la importancia de desarrollar aglomeraciones industriales dentro de la ZIF, ya que en esta zona circulan semanalmente alrededor de 65.000 vehículos y aproximadamente 250.000 personas. La relevancia del comercio bilateral colombo venezolano, dentro del contexto de la Comunidad Andina, lo demuestra el 44% del comercio total interandino en el 2001, el cual transitó por la zona fronteriza entre los dos países, básicamente, a través del segmento Táchira-Norte de Santander (CAF, 2001). Además, la ZIF en el área propuesta equivaldría a la conformación de un mercado de alrededor de un millón de habitantes, aunque con un mercado ampliado que correspondería al estado Táchira y el departamento Norte de Santander, se ubicaría cercano a los dos millones y medio de habitantes. Esto permitiría la creación de condiciones para un incremento notorio del comercio y la industria, los cuales a su vez permitirían atenuar las crisis cíclicas en la economía fronteriza asociadas a los vaivenes cambiarios de ambos lados de la frontera (Otálvora, 2003).

Con ese propósito, se indagó sobre los indicios de aglomeraciones productivas a ambos lados de la frontera, y se detectó que existen algunos embriones para desarrollarlas en algunos sectores dada una política pública correcta. Al respecto, se expone tanto para el Norte de Santander como para el estado Táchira, lo obtenido y las posibilidades.

#### a. Identificación de factores para los *Clusters*

Si bien es cierto que no existe en los municipios estudiados un complejo productivo, o *cluster*, según el concepto establecido por Porter (1998), existen algunas características que permiten prever y estimular su formación. Estos se revisan bajo los subtítulos siguientes.

**Industria del Calzado:** La unión de esfuerzos para llevar el encadenamiento productivo involucrará las siguientes entidades como las encargadas de la prestación de los servicios públicos: Acicam, SENA, Recursos Humano Profesional, Proexport e instituciones financieras.

A nivel de los municipios preseleccionados se puede contar con la existencia de un inventario bovino importante en los Municipios de Cúcuta y Toledo que puede orientarse hacia las curtiembres. Existen en el municipio de Cúcuta en la parte

del cerrito y en el municipio de Pamplona, empresas de curtiembres que podrían capacitarse para hacer una producción mas limpia, dado que esta actividad tiene un impacto negativo en materia ambiental por sus desechos a los ríos. En cuanto a la producción de suelas, existen en el municipio de Cúcuta empresas como Albasoles y Nova dedicados a la producción de esta materia prima.

Como el municipio de Cúcuta tiene una tradición en la fabricación de calzado, existe todo un andamiaje ubicado en el Barrio el Llano que provee los materiales, maquinarias e insumos requeridos. Se hace necesario para fortalecer el posicionamiento del producto en los mercados orientar esfuerzos hacia la capacitación en la parte de diseño y modelaje que permita por diferenciación del producto llegar a los consumidores.

**Industrias de Maderas:** En el Departamento Norte de Santander, hacia las regiones planas como el Catatumbo existen buenas condiciones para consolidar la actividad económica de la Silvicultura sustitutiva de cultivos ilícitos. En el Municipio de Pamplona empresas de papeles han establecido cultivos de especies forestales como materia prima de su producto; la experiencia se puede aprovechar para incentivar esta actividad en otros municipios del actual estudio. Cúcuta y Villa del Rosario son municipios productores de muebles y artículos para la construcción hechos de madera. Aprovechando está potencialidad del Departamento se podrían fortalecer los municipios ZIF productores de muebles de madera. Las instituciones que deben liderar el proceso serían el Ministerio de Agricultura, Corponor, Recursos de Plan Colombia, Agencia de Cooperación GTZ, SENA, Secretaría de Agricultura Departamental y el Fondo Nacional de Garantías. Para una buena planificación de esta actividad, se hace necesario establecer conexiones desde la realización de un inventario de reservas forestales disponibles, pasar por programas de reforestación, identificación de incentivos forestales, política ambiental, asistencia técnica, adquisición de la maquinaria necesaria para la obtención de la materia prima y la transformación en el producto final.

**Industria de la Cerámica:** En los municipios preseleccionados para la ZIF la producción de arcilla se concentra en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia. Por tal motivo según la información suministrada por la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología del Departamento, la constitución de una actividad productiva alrededor de la transformación de esta materia prima en productos cerámicos puede ser importante en el momento de potencializar el renglón productivo en estos municipios del estudio.

Para posibilitar un buen futuro en este campo se viene dando una sinergia entre el sector público por parte de la Gobernación y el Municipio, y la academia representada por la Universidad Francisco de Paula Santander, quien está apoyando el Centro de Investigaciones de Materiales y Productos Cerámicos. Inicialmente se debe ajustar la producción de acuerdo con la demanda tanto nacional como internacional para la elaboración de los diseños que vayan dirigidos a los mercados. Posteriormente se hace necesario establecer las estrategias de transporte y comercialización tanto a nivel nacional como internacional.

Los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia cuentan con empresas importantes tanto medianas como pequeñas que se dedican a la producción de artículos elaborados con base en la arcilla, como ladrillos, tejas y productos cerámicos que se venden a los mercados tanto nacionales como externos.

Industria de la minería del Carbón: Para el fortalecimiento de la actividad relacionada con el Carbón se requiere que participen plenamente las entidades y empresas relacionadas con el sector. Los municipios preseleccionados ZIF concentran el 83% de la producción de carbón del Departamento. Para el año 2003 los principales municipios productores son, en orden, El Zulia con 6.810.277 t, el municipio de Cúcuta con 1.378.859 t, y San Cayetano con 80.112 t.

Una dificultad que presenta esta actividad productiva es su explotación, la cual se realiza de una manera bastante artesanal y rudimentaria. En la producción del carbón existen puntos críticos en la mano de obra no calificada, el uso de maderas que repercuten en la tala de bosques y en la contaminación de las fuentes subterráneas de agua; el uso de explosivos sin las precauciones adecuadas, y el alto costo del transporte por el problema de las malas vías de acceso a las minas.

En los municipios del estudio se extrae el mineral y se comercializa en tres formas: la venta del carbón en la boca de mina a los comercializadores locales, la comercialización del carbón clasificado y la venta del coque para los mercados externos.

A nivel local uno de los grandes problemas para mejorar la competitividad del producto es el trasbordo del carbón que sale por el Puente Unión, elemento que encarece fuertemente el valor del producto. Existen en la actualidad en el municipio de Cúcuta empresas que *coquizan*, pero esta labor se hace de manera rudimentaria. Por ello es imperativo modernizar los procesos en el interior de esta actividad.

b. Precondiciones de aglomeración productiva (Cluster) en los sectores manufactureros de cuero en los municipios Bolívar, Ureña y Cúcuta

Con relación a la situación de las aglomeraciones productivas detectadas en los municipios seleccionados, se observó la dispersión característica de un conjunto de pymes que actúan relativamente aisladas. Sólo en el sector de las manufacturas de cuero se puede expresar la existencia de ciertas precondiciones en torno a un probable cluster en formación.

Una implicación destacable en el área fronteriza descrita es el mercado *know how* que se observa en el desarrollo de distintas manufacturas, entre las cuales destacan la fabricación y elaboración de productos derivados del cuero: prendas de vestir y zapatos, y el tratamiento del cuero curtido de bovino para la elaboración de maletas y maletines para viaje, productos pequeños como billeteras, guantes, cigarrilleras, cinturones, y portafolios y chaquetas. Además, este grupo de productos se encuentra entre los primeros 20 productos más dinámicos en los mercados mundiales, según la clasificación de dinámicos realizada por la



UNCTAD (UNCTAD, 2000). Es de destacar que los municipios con el mayor *know how* son Bolívar y Pedro María Ureña del estado Táchira (Venezuela), y Cúcuta del Norte de Santander (Colombia). Es por ello que, en adelante, el análisis más detallado se centrará en estos tres municipios.

Las razones expuestas llevan a determinar en una primera etapa si existen las precondiciones para una aglomeración en el sector descrito.

Concentración geográfica. Una de las características básicas de un cluster es su concentración geográfica; esto quiere decir que debe existir un ámbito local importante de empresas especializadas en una industria, que determinen la especialización productiva de la región. A tal efecto con la finalidad de detectar las aglomeraciones y determinar de qué tipo son, si están especializadas en un sector o son de naturaleza diversa, se utiliza el coeficiente de especialización (CE) y el índice de Herfindahl (IH). El primero valora la mayor o menor presencia del sector *i* en el territorio *j* respecto a la presencia del sector en el conjunto del territorio de referencia. El segundo cuantifica el grado de especialización (o diversificación) productiva de un territorio. Su valor se sitúa entre 1 (máxima especialización) y  $1/n$  (Máxima diversidad). Su inversa indica la cantidad de sectores equivalentes en ese territorio, es decir, la cantidad de sectores diferentes de igual tamaño que se pueden encontrar teóricamente en ese territorio.

La Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), el tipo de empresas, la cantidad de establecimientos industriales al igual que el número de empleados en el sector manufactura del cuero de los municipios Bolívar y Pedro María Ureña se observa en el cuadro 47.

**Cuadro 47. Número de establecimientos y empleados industriales según CIIU, municipios Bolívar y Pedro María Ureña.**

CIIU	Sector	Municipio	Tipo de empresa	Nº de establecimientos	Nº de empleos
División 18 y 19	Manufacturas de cuero	Bolívar	Industrial	115	1293
División 18 y 19	Manufacturas de cuero	Ureña	Industrial	47	314

Fuente: Base de datos del SENIAT. 2004.

En cuanto a la data para construir los índices de especialización y/o concentración de los mencionados municipios se encuentran en el cuadro 48.

**Cuadro 48. Información para construir índices de especialización, manufacturas de cueros, en los municipios Bolívar y Pedro María Ureña.**

Municipio	Nº de empleos que se generan en el sector	Total de empleos en el municipio	Total de empleos en el sector total municipios	Empleo total en el Estado	Índice Herfindahl	1/IH	Coficiente especialización
Bolívar	1293	2645	9363	77899	0.24	4.18	4.07
Ureña	314	3231			0.10	10	0.81

Fuente: INE (2005), SENIAT, 2005.

La conclusión más significativa de estos resultados es que las mayores bolsas de empleo industrial en Bolívar y Ureña están asociadas o bien a externalidades de tipo marshallianas (especialización), caso Bolívar, o de Jacobs (diversificación), caso de Ureña. Utilizando su valor inverso (1/IH), constata que existe en Bolívar cuatro (4) sectores equivalentes en nivel de especialización, mientras que en Ureña se observa máxima diversificación en 10 sectores equivalentes. En este último caso, aunque hay concentración espacial, no es evidente la existencia de especialización territorial.

Aunque para la ciudad de Cúcuta no se dispone de información desagregada para poder calcular su índice de concentración y/o diversidad, se cuenta con los datos de que poseen unas 130 empresas de carácter industrial en el sector, que generan alrededor de 350 empleos (Informe Económico de la Cámara de Comercio, 2004). Basándose en el concepto de cluster en donde se indica que dicha concentración debe darse en un radio no superior a los 30 KM a la redonda (The Cluster Competitiveness Club, 2002), se puede decir que hay uno en este espacio (Ureña, Bolívar y Cúcuta) que forma una especie de triángulo que no supera el radio de los 30 KM. Allí se dispone de dos (2) Zonas industriales que conforman 292 establecimientos industriales dedicados a la Manufactura del Cuero y generan 1956 empleos. La mayoría de empresas en esta configuración son Pymes, otro de los elementos que permiten darle cierta pre-configuración de cluster. Es importante destacar que para que exista una configuración de cluster debe presentarse una desfragmentación de la cadena de valor del sector, cuestión que no se observa en esta aglomeración.

### c. Infraestructura física.

Respecto a la infraestructura física, los municipios Villa del Rosario, Puerto Santander, Panamericano, García de Hevia de la zona en estudio son de gran vocación ganadera, y cuentan con tres mataderos industriales, La Fría, Coloncito y Villa del Rosario, donde se benefician en total 208.028 bovinos anualmente (Cámara de Comercio Cúcuta, 2003; INE, 2004), que son la fuente principal de la materia prima para las empresas del sector.

En la zona existe también un parque industrial en Ureña, de dimensiones importantes, desarrollado para dar soporte a las empresas instaladas allí.

Otro de los elementos que se consideran básicos para la existencia de un cluster es la presencia de institutos universitarios y técnicos, la existencia de centros de investigación que permitan mejorar las tecnologías de fabricación; optimizar los procesos; proporcionar mayor rendimiento, mayor valor agregado, mejor calidad final del producto; se cuenta, sobre todo en la ciudad de Cúcuta, con una dotación importante de universidades e institutos técnicos que permiten una plantilla significativa de recursos humanos para las empresas del sector; pero lamentablemente no se cuenta con centros de investigación públicos o privados que permitan generar o adaptar tecnologías para la fabricación o el mejoramiento de los procesos internos de las empresas establecidas.

Tales variables impiden generar, a pesar de haber una concentración geográfica de empresas, las externalidades por aglomeración.

Cooperación empresarial. En cuanto a la cooperación entre empresas, base para un cluster, para crear o mantener los beneficios derivados de la localización geográfica o las externalidades por aglomeración, se destaca la falta de cooperación empresarial para ir construyendo cadenas productivas. Hay una limitada competencia interempresarial y la copia de modelos es práctica común entre las empresas del sector.

Interacciones entre el sector público y el privado. Las interacciones entre los organismos del Estado y los demás entes públicos con las organizaciones del sector, miden el nivel de integración de la aglomeración. Quizás este elemento pueda aumentar la oportunidad de avanzar en materia de consolidar un cluster de manufacturas de cuero, por lo que las decisiones que se tomen en materia de políticas públicas beneficiarán u obstaculizarán su consolidación.

En esencia, un cluster no resulta de sumar varios componentes o partes. Su existencia se verifica cuando todos los agentes reconocen que la interacción y la eficiencia colectiva generan una sinergia o “sistema integrado de actividades” (en términos de Michel Porter, 1991) de alto desempeño, determinando la competitividad de cada una de las partes.

En los elementos descritos se clarifica que los componentes de la aglomeración Ureña, San Antonio, Villa del Rosario muestran ciertas precondiciones que pueden desembocar en un cluster en formación. Esto dependerá en gran medida de que se aprovechen los mecanismos que dispone la normativa que crea la ZIF (Decisión 501), los mecanismos multilaterales que ofrece la CAN y en último caso, aunque no en orden de importancia, del papel de los gobiernos locales y regionales de ambos países, para generar las condiciones en materia de políticas públicas necesarias para configurar un cluster. De esa manera se podrá generar un negocio medular de alto valor agregado para lograr el desarrollo de la región. Quienes no parecen tener un porvenir alentador serán precisamente las Pymes que operen aisladamente y sin capacidad para la cooperación.

Otras actividades de producción. Durante el proceso de consultas y revisión documental llamó la atención la existencia de otras actividades productivas que parecen tener importancia significativa en algunos municipios. Entre ellas figuran la actividad agropecuaria, la cual parece generar cierta actividad agroindustrial con la producción semi-industrial e industrial localizada de productos lácteos y productos derivados del azúcar. Ello es observable en los Municipios San Cristóbal, García de Hevia, Panamericano y Fernández Feo. Al respecto se recomienda la realización de estudios específicos sobre las opciones de fortalecer aglomeraciones productivas en estos sectores.

#### d. La gestión pública y la gestión privada

Desde el punto de vista funcional, el empresario, al igual que la estructura institucional pública en la cual las empresas se establecen y relacionan, son prioritarios. La capacidad institucional pública para la gestión demostró que los municipios que calificaron para pertenecer a la ZIF están en buenas condiciones en relación con su administración y planificación, los mecanismos de participación de los actores sociales y su coordinación con los demás entes gubernamentales de cualquier nivel. A su vez han obtenido mejores evaluaciones y resultados con relación a los convenios firmados con distintos organismos estatales y/o privados; así, el municipio que resultó mejor clasificado fue el Rafael Urdaneta, ello obedece a que su población y sus autoridades están en general, preocupados por el bien común y hacen esfuerzos por cumplir con las nuevas normas de rango constitucional y con las necesidades de la población; también ayuda la escasa densidad poblacional relativa.

Por su parte, Bolívar, Ureña y García de Hevia son municipios de vanguardia, en el sentido que sus ciudadanos siempre están promoviendo mejoras para la comunidad, tienen voz enfática frente a las posiciones centrales y a las políticas nacionales que consideran poco o nada convenientes para sí mismos, para ello se unen todos los sectores en algunos asuntos claves, como las políticas para el sector manufacturero, ganadero, de transporte de carga, para las cuales en diversas ocasiones procuran hacer gestiones ante otros órganos del Estado. El municipio San Cristóbal, asiento principal de los intereses del Táchira y de las delegaciones locales de los distintos entes públicos, tiene una más larga y mejor experiencia en el trabajo con los distintos niveles de la administración pública que tienen que ver con un mejor desenvolvimiento municipal.

De igual modo puede describirse la situación para la capacidad de gestión privada. Los empresarios de distinto nivel de los municipios mantienen vínculos con sus homólogos colombianos, pero debe destacarse que tales relaciones se mantienen en un nivel informal, incluso familiar y de amistad, pues no hay elementos que permitan demostrar que efectivamente existen redes o intercambios empresariales.

### **3. Lo jurídico- institucional**

La propuesta de estudio para la definición y delimitación de una ZIF que se circunscriba sólo a Táchira y Norte de Santander no contradice la posibilidad de que se realicen otros estudios o propuestas de delimitación a lo largo de la frontera colombo-venezolana. La misma se justifica fundamentalmente desde el punto de vista histórico en el sentido de que han sido estas dos entidades territoriales: Táchira en Venezuela y Norte de Santander en Colombia, las instancias que han venido resaltando la existencia de una ZIF de hecho, ante lo cual los gobiernos de los dos países no les queda otra opción que aceptarlo y adecuar las legislaciones nacionales y comunitarias. Por ello, si bien es cierto que el estudio persigue adelantar una o varias alternativas de delimitación, se plantea que tal delimitación se realice a partir de la revisión objetiva de las condiciones

existentes de integración fronteriza en la zona que se propone estudiar. De la misma forma, que el espacio por delimitarse cumpla con los criterios establecidos por la CAN en la Decisión 501.

En síntesis, la ZIF Norte de Santander – Táchira puede desarrollarse siguiendo distintas estrategias temporales: Siendo lo más importante la creación de sinergias, no pareciera descabellada la idea de crear una ZIF reducida a los municipios señalados, pues con ellos se estaría abriendo un espacio reducido de creación de confianzas, armonización de procedimientos, legislaciones y acuerdos. Ha sido resaltado con anterioridad, y no es distinto en el aspecto jurídico, que la informalidad es la forma y la “norma” imperante en cuanto a las relaciones de los municipios estudiados en el estado Táchira con sus homólogos colombianos. En todo caso esto no es un inconveniente en sí mismo, ya que los procesos de integración pueden empezar a partir de relaciones informales, pero llegará un momento en que esta informalidad dará paso a lo formal, en el sentido de que las asociaciones o sociedades existentes deben concretarse en una persona jurídica capaz de interactuar en los diversos ordenamientos jurídicos imperantes. En el caso en estudio, en la ZIF, debe estimularse la creación de las Empresas Multinacionales Andinas (EMA), mecanismos previstos en la legislación comunitaria para que los actores sociales con vocación empresarial y comercial puedan establecer vínculos jurídicos estables y viables. En cuanto a la actuación directa del Estado como creador del marco jurídico adecuado, es de notar que para alcanzar adecuados niveles de desarrollo regional, deben irse armonizando las legislaciones para evitar desequilibrios, sin importar el nivel jerárquico que tenga la norma (González, 1997)<sup>10</sup>.

En cuanto al aspecto institucional, debe haber una adecuada interrelación entre instituciones de similares niveles y competencias. Es necesario, como lo establece González (1997), conocer tanto a los actores públicos como privados y ponerlos en contacto; además, debe conocerse el alcance de las competencias de los distintos órganos para hacer corresponder a las instituciones de carácter similar, así, la unidad político-territorial que ha sido tomada en consideración para este estudio, el municipio, tiene un ámbito de competencias definido básicamente en Venezuela por la Constitución y por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, relacionadas básicamente con la prestación de servicios públicos, de manera que sabiendo que el municipio colombiano tiene competencias similares con un gran peso específico sobre el área de los servicios públicos, estos entes públicos deben contactarse de manera formal y práctica, lo que garantizaría la calidad y el éxito de la acción integradora (González, 1997) y llevaría el proceso andino al nivel más próximo a los ciudadanos, que es el plano local y regional.

El municipio colombiano tiene por objeto cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento

---

<sup>10</sup> El Grupo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina (GANIDF), ha venido trabajando en dos proyectos de Decisión que tienen el propósito de establecer un régimen para atraer inversiones a las ZIF, ya sea para destinarlas a proyectos de infraestructura de uso público o bien a la producción de bienes y servicios (anexo al Informe Final de la XI Reunión del GANIDF (Lima, noviembre 2004)).

sociocultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional, competencias establecidas en la Constitución y el denominado Régimen Municipal, del cual hacen parte normas como la Ley 136 de 1994 y la Ley 128 del mismo año. En la Carta Política se establece la autonomía municipal, aunque limitada en determinadas materias (Art. 286 y 287, Constitución). También está establecida legalmente la concurrencia en el ejercicio de las competencias, con relación a los departamentos y a los entes públicos nacionales. La Asamblea Departamental, por ejemplo, posee competencias específicas con relación a los municipios fronterizos, establecidas en el artículo 300 de la Constitución colombiana.

Del mismo modo, la legislación colombiana establece clasificaciones para los municipios, de acuerdo con su población, ingresos fiscales, importancia económica y ubicación geográfica (Art. 300, Constitución Política), les permite asociarse según lo establece el Régimen Municipal Colombiano y los autoriza, bajo ciertos requisitos, a establecer áreas metropolitanas, según lo dispuesto en el artículo 319 de la Constitución, todo con la principal finalidad de prestar servicios públicos a sus poblaciones. De su parte, el Estado venezolano permite establecer similares tipos de asociaciones en los municipios, tal y como lo establecen los artículos 170, 171 y 172 de la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Con relación al municipio de frontera, la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras y el Documento CONPES 3155 (DNP, 2002) establecen el régimen especial que rige para tales zonas colombianas, en referencia a la política de integración y desarrollo fronterizo, instrumentos legales que a su vez desarrollan principios constitucionales, dentro de los cuales destaca el establecido en el artículo 289 de la Constitución Política, que autoriza a los departamentos y municipios fronterizos a adelantar programas de cooperación e integración con sus homólogos del país vecino, siempre que estén dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, prestar servicios públicos y preservar el medio ambiente. Venezuela establece, constitucional y legalmente, un régimen especial para las zonas de frontera, así lo dispone el artículo 15 de la Carta Magna y algunas normas especiales como la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, pero no posee una ley de fronteras, como lo manda el artículo constitucional señalado supra. Además, el régimen constitucional venezolano no permite, a diferencia del colombiano, que los municipios y los estados adelanten programas de cooperación e integración con sus vecinos, aunque la Constitución del estado Táchira lo admita, tal y como se ha señalado y explicado en el capítulo de resultados.

Por otra parte, el trabajo realizado detectó las dificultades que tienen los sectores públicos y privados para coordinar acciones en función del interés colectivo, por lo que el reto de crear una estructura administrativa e institucional funcional es una tarea que requiere no sólo el esfuerzo mental de imaginación y coordinación conceptual para proponer una estructura sencilla y ágil, sino requiere, fundamentalmente, que los verdaderos actores de la ZIF y de la integración sublimen sus juegos de poder local por colectivos y de mayor prospectiva temporal para la región. Para ello debe tenerse en cuenta que la estructura permita el

trabajo armónico entre las diversas instituciones públicas y privadas de ambos lados de la frontera colombo-venezolana, a los fines de adoptar e implementar políticas y ejecutar planes, programas y proyectos de manera conjunta, compartida y coordinada.

La doctrina y los estudios de caso de una posible ZIF en el ámbito territorial del departamento Norte de Santander y del estado Táchira han señalado la necesidad de generar una estructura. Por ejemplo, Forero y Urdaneta (1993) la llamaron Consejo Binacional de Desarrollo Regional Fronterizo, coordinado por las corporaciones de desarrollo regional de los entes territoriales involucrados. Asimismo, los participantes en el Foro de Expertos en ZIF fueron contestes al afirmar en la creación de una estructura simple, sencilla y ágil, que permita la coordinación entre los distintos entes u organismo existentes, para poder planificar e implementar dicha planificación de manera exitosa, a cuya cabeza se encuentren los respectivos gobernadores de las entidades involucradas y, con una representación de los actores locales a través de las autoridades municipales y de los Consejos Locales de Planificación Pública. También señalaron que debería considerarse la posibilidad de reactivar la Asamblea Regional Fronteriza, mecanismo de intercambio y consulta de las legislaturas del Táchira y del Norte de Santander, pues sus miembros son los representantes de los ciudadanos del estado o departamento. Del mismo modo, opinaban que la Comunidad Andina debería estar representada, por cuanto se trata de un tema de su competencia, lo cual está en concordancia con la función de apoyo técnico de la Secretaría General y con la debida interrelación entre ésta y el espacio integrado en la frontera, habida cuenta de la necesaria Reunión de Evaluación y Coordinación de las ZIF, de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 7, 8 y 15 de la Decisión 501. Asimismo, los actores locales expresaron en los Foros que ellos, a través de los municipios y de las instancias organizadas de la sociedad como las organizaciones no gubernamentales (ONGs) debían estar presentes en la forma institucional que se creara para coordinar la ZIF. Ello va en concordancia con las nuevas tendencias de la integración regional, en especial con el principio de la proximidad (Comité de las Regiones, 2001).

#### a. Coordinación de la ZIF: Propuesta de Asamblea General

Como estructura institucional se propone una Asamblea General de la ZIF, en donde estarán representados los actores gubernamentales en sus diferentes niveles, sociedad organizada y la CAN a través de la Secretaría General. Así en esa Asamblea estarán presentes:

- Los gobernadores del Norte de Santander y del Táchira, como responsables políticos. Presidirán alternativamente la Asamblea. Se propone una rotación anual en la presidencia. (2 miembros).
- Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores. (1 miembro).
- Un representante del Poder Público Nacional, de acuerdo con la materia que se discuta. (1 miembro).
- Un representante del poder Legislativo estatal y departamental, electo por cada corporación. (2 miembros).

- Los directores o secretarios de planificación departamental o estatal. (2 miembros).
- Los directores o secretarios de otras áreas departamentales o estatales, de acuerdo con la materia que se discuta. (2 miembros).
- Un representante de los alcaldes de los municipios miembros de la ZIF por cada estado o departamento. (2 miembros).
- Un representante de los sectores tradicionales del sector privado y de la sociedad civil organizada emergente, de los municipios de la ZIF. (1 miembro).
- Un representante alternativo de los sectores tradicionales del sector privado y de la sociedad civil organizada emergente de la ZIF de acuerdo con la materia que se discuta. (1 miembro).
- Un representante de la Secretaría General de la CAN (1 miembro).
- Un Secretario (a) Ejecutivo (a), que adelante las gestiones y haga la supervisión necesaria en los organismos públicos y privados en aras de la concreción de las decisiones adoptadas en la Asamblea General. Nombrado de común acuerdo por los gobernadores. Durará en sus funciones hasta su remoción. (1 miembro).

En razón a lo expuesto anteriormente, la Ilustración 11 refleja la estructura institucional.

#### b. Derechos y deberes de los miembros de la Asamblea General de la ZIF

Todos los miembros de la Asamblea General tienen derecho a voz y a un solo voto, menos el representante de la CAN, que tendrá sólo derecho a voz pero no a voto.

La Asamblea General se reunirá semestralmente, en una ciudad de los municipios integrantes de la ZIF, distinta cada vez, y alternando también en cada ocasión el país.

Las decisiones tomadas en la Asamblea General serán ejecutadas por los organismos, públicos o privados, a quien corresponda según la materia.

El representante del sector privado tradicional y de la sociedad civil organizada emergente será de distinta nacionalidad al miembro alternativo.

Se recomienda la reactivación de la Asamblea Regional Fronteriza (ARF) como mecanismo de discusión de los asuntos que competen al departamento Norte de Santander y al Estado Táchira; de efectuarse tal reactivación, los representantes de cada entidad político-territorial miembros de la ARF elegirán al representante legislativo de cada país que representará a los parlamentos regionales ante la Asamblea General de la ZIF.





**Ilustración 10: Estructura institucional de la ZIF.**