

Oportunidades y compromisos para el desarrollo de políticas de cohesión social en los municipios fronterizos de San José de Cúcuta (Colombia) y Bolívar (Venezuela)

Miguel Ángel Morffe P.*

-I. Colombia y Venezuela: dos esquemas disímiles. – II. Cúcuta y San Antonio; dos territorios articulados por una misma realidad. –A. Cúcuta: “Para Grandes Cosas”. –B. Bolívar: “Frontera, Acción y Progreso”. – III. La dimensión económica. –IV. La dimensión sociocultural y política administrativa. –Conclusiones. –Referencias Bibliográficas.

Primera versión recibida: Agosto 21 de 2013; versión final aceptada: Noviembre 21 de 2013

Resumen: Los nuevos enfoques de desarrollo en América Latina, apuntan al compromiso de reducir los altos índices de pobreza y desigualdad, aún existentes en la región. Los diversos escenarios económicos y sociales adversos, presentes en los municipios fronterizos de Cúcuta (Colombia) y Bolívar (Venezuela) son el reflejo de políticas erradas y contrarias a los intereses de los habitantes de la región. Este artículo muestra que las oportunidades de desarrollo presentes, requieren que los planes y programas se implementen

para estos espacios, se fundamenten en el diseño de políticas de cohesión social más inclusivas y bajo una perspectiva binacional que permita la solución de los problemas sin la afectación de los ciudadanos.

Palabras claves: Desarrollo, Dimensión Económica, Dimensión Social, Cohesión Social, Frontera.

Abstract: New approaches to development in Latin America point to the commitment to reduce high levels of

* Profesor de la Universidad Católica del Táchira, de la asignatura de Políticas Públicas en la carrera de Licenciatura en Ciencias Políticas mención Gestión Pública. Licenciado en Ciencias y Artes Militares de la Academia Militar de Venezuela (1988). Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela (1998). Maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Central de Venezuela (2001). Especialización en Gerencia Pública por la Universidad Nacional Experimental del Táchira (2008). Maestría en Fronteras e Integración (iniciada en el 2010, escolaridad culminada y tesis por entregar). Dirección electrónica: miguelmorffe@gmail.com

poverty and inequality still exist in the region. The various adverse economic and social scenarios present in the border municipalities of Cúcuta (Colombia) and Bolívar (Venezuela) are a reflection of erroneous and contrary to the interests of the inhabitants of the region policies. Development opportunities present, require that plans and programs implemented for these spaces, are based on the design of more inclusive policies and social cohesion under a binational perspective that allows the solution of problems without impacting citizens.

Keywords: Development, Economic Dimension, Social Dimension, Social Cohesion Border.

Résumé: Les nouvelles approches de développement mises en œuvre en Amérique latine visent particulièrement la réduction de la pauvreté et des inégalités encore existants dans la région. La situation économique et sociale défavorable dans les villes frontalières de Cúcuta (Colombie) et Bolívar (Venezuela), montre que les politiques publiques sont erronées et contraires aux intérêts de la population. Cet article montre que les possibilités de développement pour ces deux villes exigent des stratégies basées sur la cohésion sociale, dans une perspective binationale qui puisse permettre des solutions beaucoup plus adaptées aux besoins des citoyens.

Mots-clés: développement, dimension économique, dimension sociale, cohésion sociale, frontière.

Clasificación JEL: R58, R12, R11, O18

I. Colombia y Venezuela: dos esquemas disímiles.

El desarrollo en los países de América Latina y el Caribe, sigue siendo aún, una tarea inconclusa y contradictoria a la hora de analizar sus resultados. Si bien es cierto, los resultados macroeconómicos son alentadores y presagian un crecimiento a lo largo de los próximos años, todavía continúan las brechas sociales que generan desigualdad y pobreza en sus habitantes. La generación del bienestar que requieren los ciudadanos, demanda del diseño de estrategias de desarrollo integral, que permitan combinar las potencialidades económicas de la región, la sostenibilidad respetando el equilibrio ambiental y la equidad social, como un requerimiento fundamental para el progreso.

Los avances obtenidos en el período 2002-2008 en América Latina, provienen del crecimiento económico continuo y de algunos avances en la distribución de riquezas. Se estima que en 2008, en América Latina habían 180 millones de pobres y 71 millones de indigentes, es decir 21 y 26 millones menos que en 2002 respectivamente. Esta evolución a la baja, marca una ruptura con las décadas anteriores ya que desde 1980 las tasas de pobreza y de indigencia se habían mantenido en aumento¹. Por lo tanto, las medidas de lucha para superar la pobreza están rindiendo los frutos a pesar de la crisis del 2008.

1 BÁRCENA Alicia. "Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis". Revista CEPAL – Comisión Económica para América Latina y El Caribe, N° 100, 2010. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/39127/RVE100Completo.pdf>

A pesar de este progreso en materia de políticas de cohesión social², la distribución del ingreso es todavía sumamente desigual: 40% de los hogares más pobres perciben el 15% del ingreso total, en tanto el 10% de los más ricos acumulan en promedio 34% del ingreso total. Entre los dos, se encuentra la mayoría de la población repartida en “clases medias” muy heterogéneas en términos de condiciones de vida, las cuales perciben ingresos que las sitúan por encima del umbral de pobreza, pero que no llegan a los niveles de los dos deciles más elevados. Brasil y Colombia son los países más desiguales, Venezuela y Uruguay los menos desiguales.³

Durante las últimas décadas, gran parte de los países de América Latina han puesto en marcha procesos de reforma del Estado, que han incidido en lo económico, lo social y lo político. Para ello países como **Colombia**, han impulsado cambios significativos en su política social. Dentro de este proceso de reformas se pueden señalar las que guardan relación con las transformaciones políticas derivadas de la Constitución de 1991, el proceso de apertura económica y la crisis resultante de las difíciles condiciones económicas del país a finales de los noventa. Sumado a todo esto, Colombia aun padece de un conflicto interno que frena las posibilidades de articular políticas económicas y sociales que permitan lograr niveles aceptables de equidad e igualdad y avanzar en la senda del desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”, constituye la bitácora del gobierno actual para el impulso de los cambios económicos y sociales que requieren los colombianos. Esta prosperidad se alcanzará mediante la consolidación de los siguientes ejes: Innovación, Buen Gobierno, Relevancia Internacional y Sostenibilidad Ambiental.

En tal sentido, el gobierno ha definido las llamadas “Locomotoras del Crecimiento” en las siguientes áreas prioritarias: vivienda, sector minero energético, infraestructura de transporte, sector agropecuario y nuevos sectores basados en la innovación.

En relación a **Venezuela**, la llegada al poder en 1999 de Hugo Chávez, significó para el país una transformación en lo político, social y económico. Las reformas institucionales comenzaron con el llamado a una Asamblea Constituyente con el fin de cambiar la Constitución de 1961. Dicho proceso llevó a la aprobación de la Constitución de 1999 a través del voto popular en Diciembre de ese año.

El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación “Simón Bolívar” 2007–2013, se define como el Primer Plan Socialista y busca profundizar los logros alcanzados en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo 2001 – 2007. El Plan “Simón Bolívar” plantea siete directrices:

1. Nueva Ética Socialista.
2. La Suprema Felicidad Social.

2 La capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y permitiendo el acceso equitativo a los recursos disponibles

3 *Ibid.*

3. Democracia Protagónica Revolucionaria.
4. Modelo Productivo Socialista.
5. Nueva Geopolítica Nacional.
6. Venezuela: Potencia Energética Mundial.
7. Nueva Geopolítica Internacional.

Para el cumplimiento de estas directrices, se fija una Gran Meta: Construir el Socialismo del Siglo XXI, como requisito indispensable a través de la Refundación Ética y Moral del País. Esta Refundación significa la inserción de valores y principios fundamentados en las corrientes humanísticas del Socialismo y del pensamiento de Simón Bolívar.

II. Cúcuta y San Antonio; dos territorios articulados por una misma realidad.

A. Cúcuta: “Para Grandes Cosas”

Cúcuta (oficialmente llamada San José de Cúcuta) es una ciudad colombiana, capital del departamento de Norte de Santander, ubicada en el corredor fronterizo colombo-venezolano. Está situada en el noreste de Colombia, específicamente en el Valle de Cúcuta, sobre la Cordillera de Los Andes. Tiene una población aproximada de 640.000 habitantes (Censo 2005) y es el sexto municipio más poblado del país. El Municipio está organizado en 10 comunas y es el centro político, económico, administrativo, industrial, cultural

y turístico del departamento. Así mismo, por su relación fronteriza con Venezuela, mantiene un flujo constante de personas y mercancías. De acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el 80% de la mercancía que se intercambia con Venezuela, pasa por este Municipio⁴.

La realidad de Cúcuta no difiere al escenario de otras poblaciones fronterizas alejadas de los centros del poder. La crisis social de la ciudad se refleja en un índice de calidad de vida de 77,25 puntos, por debajo del nacional de 78,8 puntos, cerca índice de la cuarta parte de la población con necesidades básicas insatisfechas (23,71%) y con más del 15% de personas con ingresos inferiores a dos dólares diarios⁵.

El Plan de Desarrollo “**Cúcuta para Grandes Cosas**”2012 – 2015, recoge estas realidades y las traduce en un objetivo general que pretende guiar las políticas a cumplir:

“Estructurar los pilares para la construcción de sociedad, lineamientos y acciones que servirán de hoja de ruta para el logro de una Cúcuta socialmente incluyente y participativa, urbanísticamente armoniosa, ambientalmente sostenible, internacionalmente reconocida, e institucionalmente sólida y transparente”.

Para cumplir este objetivo, el Plan se cimenta sobre seis pilares en los cuales se

4 Página Oficial de la Alcaldía del Municipio de Cúcuta. Disponible en: http://cucuta-nortedesantander.gov.co/informacion_general.shtml.

5 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Cúcuta para Grandes Cosas”.

fundamenta el trabajo y las políticas del gobierno municipal. Ellos son:

- Construyendo Ciudadano, Familia y Sociedad.
- Desarrollo Ambiental Sostenible y Prospectivo.
- Hábitat.
- Infraestructura y Movilidad.
- Transformación Productiva.
- Desarrollo Institucional.

Aunque la Ley 152 de 1994 establece la planeación cuatrienal, el presente plan sienta las bases de un horizonte de planeación al 2033, fecha en la cual la ciudad de Cúcuta arribará a sus 300 años de fundación.

Para el logro de los propósitos del Plan de Desarrollo “Cúcuta para Grandes Cosas”, es necesario y significativo resaltar la articulación y concordancia de este esquema con los propósitos y proyectos de los diferentes niveles de gobierno. Por ello, resulta estratégico y fundamental el anclaje que este Plan tiene en los propósitos de los “Objetivos del Milenio” (ODM), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); en la estrategia de la “Red Unidos” de la Presidencia de la República, en el Plan Nacional de Desarrollo **“Prosperidad para todos”**; en la transversalidad de la política de infancia y adolescencia que se plasma en el referido plan; en los postulados de la Agenda de Competitividad y en las alianzas estratégicas el Gobierno

del Departamento de Norte de Santander, con quien a través de su Plan **“Un Norte Pa’lante”** se desarrollan programas y proyectos en conjuntos.

Concretamente, en el Plan Nacional de Desarrollo **“Prosperidad para todos” 2010–2014**, se pueden encontrar una serie de proyectos muy ligados al Municipio de Cúcuta. Entre ellos se pueden mencionar: el Sistema Integrado de Transporte Masivo para Cúcuta, la consolidación del corredor vial Cúcuta – Ocaña – Agua Clara, Mega colegio El Progreso y Mega colegio Torcoroma III entre otros.

B. Bolívar: “Frontera, Acción y Progreso”.

El Municipio Bolívar se encuentra ubicado al noreste del Estado Táchira (Venezuela). Su capital es la ciudad de **San Antonio del Táchira** y tiene una población de 61.630 habitantes, según el censo 2011⁶. Cuenta con cuatro parroquias y es el punto de encuentro por excelencia para el comercio terrestre entre Colombia y Venezuela.

La historia de San Antonio y Cúcuta (Colombia), han estado ligadas desde tiempos de La Colonia. En el siglo XVIII, el aislamiento geográfico del Táchira y la necesidad de tener comunicación con Pamplona (Colombia), propiciaron que el 2 de Octubre de 1724, se fundara la parroquia de San Antonio de Padua, hoy San Antonio del Táchira⁷.

6 VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011. Disponible en: <http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>.

7 Muñoz, A. (2009) El Táchira fronterizo, el aislamiento regional y la integración nacional en el caso de los Andes (1881-1899). Biblioteca de autores y temas tachirenses. San Cristóbal, Táchira, Venezuela, p. 90.

El Plan de Desarrollo Municipal “Frontera, Acción y Progreso “2009-2012” re-presentó el segundo período en la gestión del Alcalde Juan Vicente Cañas Álvarez. En su objetivo general el plan planteó “Lograr la construcción de un Municipio Socialista, de participación ciudadana consciente, con alto nivel y calidad de vida, igualdad de oportunidades para todos, y sostenible, que garantice el equilibrio entre lo productivo y el medio ambiente, para que cubriendo las necesidades del presente, no comprometamos los recursos de las generaciones del futuro”⁸.

En concordancia con el **Plan Nacional de Desarrollo Simón Bolívar 2008-2013**, gran parte de las estrategias y acciones a seguir, recaen a través de las llamadas misiones sociales⁹ las cuales dependen operacional y administrativamente del gobierno nacional.

En cuanto al engranaje que debería tener este plan de desarrollo con los planes regionales y nacionales, se hace la salvedad que la Gobernación del Estado Táchira, opositora al gobierno nacional, no presentó un plan de desarrollo durante el período 2009-2012; y debido a que la Alcaldía del Municipio Bolívar era oficialista, coordinó su esfuerzo solo con el gobierno nacional.

III. La dimensión económica

La idea del bienestar y desarrollo siempre ha estado ligada al desarrollo económico. Si bien es cierto, este fue el pilar principal en los modelos de desarrollo que antecedieron en décadas pasadas, los nuevos enfoques conllevan a un equilibrio con el resto de las dimensiones del desarrollo. Las políticas diseñadas e implementadas, además de visualizar las estrategias para optimizar el uso de los recursos, deben contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y a reducir considerablemente los niveles de desigualdad y pobreza.

Para una mejor comprensión de esta dimensión económica en los planes y políticas de los municipios: **San José de Cúcuta (Norte de Santander - Colombia)** y **Bolívar (Táchira - Venezuela)**, los elementos básicos de una dinámica económica; formas de producción y distribución de bienes y servicios, condiciones de pobreza, desarrollo económico, empleo, promoción empresarial y emprendimiento, intercambio con otras regiones y sostenibilidad económica, fueron enfocados desde una perspectiva general.

A lo largo de la historia doméstica y por razones de la vecindad en que se hallan ubicadas las municipalidades fronterizas,

8 Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 “Bolívar: Frontera, Acción y Progreso”. Página web de la Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Táchira. Disponible en: www.alcaldiabolivartachira.gob.ve.

9 Las misiones sociales son estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de la población, con énfasis en los sectores más excluidos. Esta iniciativa cuenta con recursos extraordinarios, su coordinación es interinstitucional e interministerial y uno de sus elementos fundamentales para su planificación, ejecución y seguimiento es la participación activa y protagónica de las comunidades organizadas.

las ciudades San José de Cúcuta y San Antonio del Táchira, han permitido no solo las relaciones binacionales, sino que los intercambios comerciales se ejecuten de manera importante, para beneficio económico de las dos naciones y de los ciudadanos en particular.

La crisis política a raíz de las diferencias entre los presidentes Uribe y Chávez a finales de 2010, condujeron a la salida definitiva de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) y por ende al enfriamiento de las relaciones entre ambas naciones. Esto trajo como secuela, el deterioro del aparato productivo de Venezuela en la frontera, el cierre de empresas y una de las razones de la caída del valor del bolívar venezolano frente al peso colombiano.

En cuanto a **Cúcuta (Colombia)**, el pilar N° 5 Transformación Productiva, es uno de los elementos más importantes que se han considerado en la construcción del Plan Municipal de Desarrollo 2012–2015 “Cúcuta Para Grandes Cosas”. La existencia de muchos problemas económicos y sociales y las debilidades y amenazas que se presentan en el Municipio, obliga a pensar en programas y proyectos sociales que desde el punto de vista económico, conlleven a idear estrategias en conjunto con el gobierno departamental y nacional.

La principal actividad económica de la ciudad es el comercio, el cual representa el 56,9%, seguido por el sector servicios (31,5%), la industria (9,4%) y otros (2,1%)¹⁰, características que se generan como resultado de su triple condición de municipio fronterizo, capital de departamento y capital de área metropolitana. Esta realidad, conlleva a que el Municipio se consolide como un espacio de intercambio comercial y por ende asuma un rol de integración regional.

La riqueza del departamento Norte de Santander, alcanzó los 9.171 billones de pesos¹¹ al 2011, lo que representa la baja participación del 1,7% en el PIB nacional, ubicándolo en el puesto 22 en el contexto país, si se cuentan 32 departamentos, unos bastante desarrollados y otros por el contrario no. Sin embargo Norte de Santander, siempre ha sido una gran zona poblada y civilizada desde el comienzo de nuestra historia latinoamericana, lo que se puede tomar como un referente¹².

El indicador de desempleo en Cúcuta se presenta como una constante en los últimos años. El índice al trimestre octubre-diciembre de 2012, fue del 14,6 por ciento, el promedio del año registró un desempleo del 15,6 por ciento, cifra que representa 60.000 desempleados, mayor a los 54.000 desocupados del 2011¹³.

10 Informe de Coyuntura Económica Regional 2012. Norte de Santander, Colombia. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Norte_Santander_2012.pdf.

11 Equivale a 4,91 billones de dólares aproximadamente. El tipo de cambio oficial y anual del peso colombiano frente al dólar americano al 2011, fue de 1867,81 pesos por dólar.

12 Informe de Coyuntura Económica Regional 2012. *Op.cit.*

13 *Ibid.*

Según información publicada en el Observatorio Regional para el Desarrollo y la Convivencia Pacífica en Norte de Santander (ORDICOP) el 23,15% de los habitantes del Municipio, muestran Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La población con mayores carencias se encuentra en el área rural, equivalente al 46,13%¹⁴.

También se aprecia como la ciudad se ve afectada por este índice básico que impacta la competitividad y la productividad de la región y del país, así sea mínimamente. De los 340 mil empleados ocupados aproximados que registra el DANE, 116 mil son formales, es decir que solo representa el 34,12%, y 224 mil se encuentran en la informalidad laboral los cuales representan el 65,88% del total¹⁵.

Cuando se revisa la estructura empresarial, de acuerdo con los registros de la Cámara de Comercio de Cúcuta (2011), se puede identificar que un 95,3% corresponde a microempresas (22.837 entidades); 3,3% a pequeñas empresas (883 entidades); 0,6% a medianas empresas (139 entidades) y tan solo 0,4% a grandes empresas (88 entidades), lo cual refleja el panorama de las empresas en el Municipio¹⁶.

El movimiento exportador regional total en el año 2010 cerró con 286,4 millones de dólares, cifra muy por debajo de los 736 millones de dólares movidos en el

2009. Por su parte Venezuela, tomando como referencia la crisis binacional Uribe-Chávez, en el 2010 se exportaron 68,8 millones de dólares contra los 620,8 millones de dólares del 2009¹⁷.

Según la auditoría realizada en la Alcaldía de Cúcuta a finales del 2011 al recibir la gestión actual, se observó que las transferencias de la nación es la principal fuente de financiación de los programas municipales.

Dentro de los planes y políticas implementadas en esta dimensión económica, por los 3 niveles de gobierno dentro del Municipio de **Cúcuta (Colombia)** para confrontar los diversos problemas de la región, se pueden destacar las siguientes:

1. Diseño e implementación de un programa sistematizado tanto en el Departamento Administrativo Municipal de Planeación como en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) –Cúcuta. Este sistema permite constituir un Método Integrado de Medición de la Pobreza (M.I.P). Los datos que ha arrojado este programa han permitido a los organismos municipales, departamentales y nacionales, unificar esfuerzos en los sectores más críticos del Municipio de Cúcuta.
2. Las comunas que presentan mayores índices de pobreza (Comuna 6, 7, 8, 9

14 *Ibid.*

15 Informe de Coyuntura Económica Regional 2012. Norte de Santander, Colombia. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Norte_Santander_2012.pdf.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

- y 10) están recibiendo el Programa de Alimentación bajo la supervisión de la Alcaldía.
3. Promoción y fortalecimiento del Banco del Progreso (Banco de Pobres) para la población de escasos recursos del Municipio y en condiciones vulnerables y consolidar el programa de créditos como una política pública municipal para la superación de la pobreza en la ciudad.
 4. Fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), con una meta de 300 pequeñas empresas consolidadas en 4 años.
 5. Programa de Desarrollo Empresarial a través de capacitaciones para la exportación, mejoramiento tecnológico y comercialización con cooperación internacional, programando una meta de 50% de las unidades productivas identificadas, reforzadas al término de los 4 años.
 6. Promoción de Cúcuta como Zona Económica de Desarrollo Regional a través de foros y programas que permitan la inversión nacional e internacional.
 7. Impulso al Programa de Capacitación y Formación para Trabajo y Empleo Productivo en Cúcuta, definiendo como metas capacitar a 3.000 personas para fomentar el desarrollo empresarial y constituir nuevas unidades productivas en el Municipio.
 8. Programa de asistencia técnica a los pequeños productores del área rural. Dicho programa facilita asistencia técnica a través de la capacitación y suministro de insumos y materiales de apoyo, comprometiendo recursos por 30 millones de pesos para la adquisición de semillas de ahuyama, acelga, cacao, cilantro, espinacas, maíz, caña panelera, melón, papaya, patilla, plátano, pimentón, rábano, tomate y maracuyá, así como para la compra de abonos y fungicidas.
 9. Programa de generación de empleo y promoción de la micro, pequeña y mediana empresa. Esquema destinado a capacitar a los microempresarios, impulsando acciones para mejorar su productividad y competitividad en los mercados regionales e internacionales, en especial al fortalecimiento empresarial de las unidades productivas identificadas.
 10. Red de Seguridad Alimentaria-RESA: Programa sociocultural que tiene como objetivo impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras.
 11. Programa de mercados para la Tercera Edad.
- En el caso del Municipio **Bolívar (Venezuela)** el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 “Frontera, Acción y Progreso” establece en su exposición de motivos que se identifica con las diferentes políticas tanto nacionales como estatales enmarcadas en el Plan Nacional Simón Bolívar buscando hacer más eficiente la administración de los recursos económicos de que dispone el Municipio.

El diagnóstico expuesto en el Plan de Desarrollo del Municipio, expone la necesidad de contar con el apoyo del gobierno nacional y regional en virtud que los recursos que recibe, no permiten la autosuficiencia económica y la ejecución de proyectos de envergadura, por lo tanto los planes y programas de alto coste, se remitirán al Consejo Federal de Gobierno (CFG)¹⁸.

El panorama que presenta este Municipio es poco alentador, pues cuenta con el 31,65% de desocupación, 29,1% ocupados informalmente, 48% de la población en capacidad de trabajar está inactiva, 26,32% de la población es pobre y la principal actividad comercial reside en el comercio al por menor (36,35%)¹⁹. Otro aspecto que permite visualizar la realidad, es el cierre de más de 380 empresas registradas para el 2005 en la Cámara de Comercio del Municipio, debido a la precaria situación económica en la región²⁰.

También merece la pena destacar la pérdida de valor de la moneda venezolana (bolívar) frente al peso colombiano. La relación desigual, ha provocado que los miles de trabajadores de origen colombiano que laboraban en las empresas venezolanas,

desistan y emigren nuevamente a su país; ha originado la disminución drástica del intercambio comercial y el aumento del contrabando de los productos alimenticios desde Venezuela a Colombia.

Son pocas las políticas nacionales y locales que se lograron identificar para revertir esta situación. Solo se pueden mencionar algunos programas y/o proyectos que se están desarrollando:

1. Programa de adecuación y mantenimiento del aeropuerto “Juan Vicente Gómez” de la ciudad de San Antonio del Táchira. Realizado por el Ministerio del Poder Popular para el Transporte Acuático y Aéreo.
2. Construcción del Puente Tienditas. Proyecto entre los gobiernos de Venezuela y Colombia para unir ambas naciones a través del Río Táchira. El mismo es financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF)²¹.
3. Programa de Ajuste y Adecuación de la Plataforma de Recaudación del Municipio Bolívar.
4. Misión Alimentación. El objetivo fundamental de la Misión de MER-

18 Es el órgano encargado de la coordinación y la planificación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, así como el desarrollo equilibrado de las regiones, respetando los principios que rigen al Estado Federal Descentralizado: justicia social, participación ciudadana, integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, coordinación, interdependencia y subsidiaridad.

19 VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011. Disponible en: <http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>.

20 Informe de la Cámara de Comercio del estado Táchira 2010. Disponible en <http://www.camaradel-tachira.org/>.

21 Informe Anual 2012 de la CAF. Disponible en: http://www.caf.com/media/1411219/caf-informe_anual_2012.pdf.

CAL, S.A. es efectuar el mercadeo y comercialización permanente, al mayor y detal de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, para mantener abastecida a la población venezolana muy especialmente la de escasos recursos económicos. (El Municipio cuenta con 16 establecimientos)²².

IV. La dimensión sociocultural y política administrativa.

Para el logro de los objetivos de bienestar previstos en un plan de desarrollo y de las políticas públicas implícitas, se deben analizar aquellos elementos o componentes que guarden relación y que permitan lograr un grado de cohesión social que garantice el bienestar de sus ciudadanos. Es por ello, que en la revisión de esta dimensión, se deben considerar los siguientes elementos: salud, deportes y recreación, educación, vivienda, servicios básicos domiciliarios, seguridad y convivencia ciudadana, desarrollo institucional y patrimonio histórico y cultural.

En el diagnóstico realizado por la Alcaldía de **Cúcuta (Colombia)**, previo al diseño del Plan de Desarrollo, observaron que la oferta de servicios de salud presentaba deficiencias en capacidad instalada, en relación a camas hospitalarias en donde la razón es de 2 camas por cada 10.000 habitantes y deficiencias en disponibilidad de personal, en donde no lograban tener

ni un solo médico, odontólogo, enfermera, promotor por cada 1.000 habitantes²³.

La situación actual relacionada con la Recreación y Deporte en la ciudad, es precaria debido a los deteriorados escenarios y la escasa cobertura de los programas deportivos, que aunque están contemplados, la mayoría de ellos, no llegan a todas las personas ni a todos los rincones del Municipio.

Existen sólo 5 Escuelas de Iniciación Deportiva las cuales no son suficientes para llegar a las niñas y niños de la ciudad en la parte urbana y rural; y los programas de atención en deporte y recreación para personas con limitación física, solo llega a 1.400 personas²⁴.

Con relación al sector Educación existen diferentes indicadores que permiten tener una visión clara de la situación actual en el Municipio de San José de Cúcuta. Estos son: cobertura, analfabetismo, calidad, deserción, repotencia y evolución de la matrícula entre otros.

En el Municipio se presentan índices de insatisfacción de necesidades básicas mayores a los previstos, nivel de escolaridad bajo, familias con bajos ingresos, situación que no les permite atender los costos del servicio educativo y baja capacidad del sistema para retener a los niños y jóvenes, lo cual origina la no permanencia escolar, además de la baja capacidad instalada de infraestructura y personal directivo docente y/o personal administrativo.

22 Página web de la Misión MERCAL. Disponible en: <http://www.mercal.gob.ve/>.

23 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Cúcuta para Grandes Cosas”

24 *Ibid.*

Según el Boletín Censo General 2005, Perfil Cúcuta Norte de Santander²⁵, la tasa de alfabetismo es de 92,2% lo que quiere decir que la tasa de analfabetismo es de 7,8%. Al comparar la matrícula por grados durante los 4 años, se puede observar que la tasa de deserción en el sector oficial y no oficial tuvo un aumento en el transcurso de los años 2008 a 2010, la cual se debió a que el Municipio de San José de Cúcuta, se encuentra ubicado en una zona de frontera y el nivel de desplazamiento es muy alto.

Específicamente, para el Municipio de Cúcuta, el déficit habitacional es de 41.704 hogares, el cual se encuentra determinado por un déficit cuantitativo de 18.597 unidades (126.709 viviendas para satisfacer las necesidades de 145.306 hogares)²⁶.

Una gran determinante de la necesidad de vivienda, se encuentra la demanda causada por el desplazamiento forzado producto del conflicto interno. Según Acción Social de la Alcaldía del Municipio de Cúcuta, para el año 2009, Norte de Santander recibió 97.349 desplazados, equivalentes a 20.514 hogares. Tal necesidad de vivienda se localiza el 86% en Cúcuta y el 94% en el área metropolitana.

En los 46 sectores con centros poblados del Municipio, no existe un estudio que determine el diagnóstico del estado de los acueductos y las obras requeridas para su optimización, soporte de planificación de la inversión.

Así mismo, del sistema de alcantarillado existente así como el tratamiento de aguas residuales. En Cúcuta, la zona central cuenta con alcantarillado de tipo combinado, construido antes de 1.960. El resto de la Ciudad cuenta con alcantarillado sanitario, pero una muy poca área, aparte de la zona central mencionada anteriormente, cuenta con un adecuado sistema de recolección de las aguas lluvias.

El servicio de energía eléctrica, presenta deficiencias en especial en las zonas rurales. La prestación del servicio de aseo en el Municipio no presenta carencias significativas y el relleno sanitario cumple con las normativas ambientales y de higiene.

En el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Cúcuta para Grandes Cosas” en relación a inseguridad, se analizó el periodo comprendido entre 2007 y 2011, y revisando sólo los indicadores de estos años, se puede deducir una disminución progresiva y significativa en los indicadores de muertes violentas. Comparando estos periodos, el indicador global de muertes violentas disminuyó un 44%, presentando el siguiente comportamiento: 47% en homicidios, 54% en muertes de accidentes de tránsito, 52% en muertes accidentales, 97% en muertes por enfrentamiento y un 75% en muertes sin determinar. Únicamente los suicidios presentaron un aumento del 7%²⁷.

Así mismo, el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 de Cúcuta, no se cuenta con escuelas de formación artística sino

25 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Cúcuta para Grandes Cosas”

26 *Ibid.*

27 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Cúcuta para Grandes Cosas”

con 10 procesos de formación artística en las diferentes áreas (danzas, teatro, títeres, música, artes plásticas y artesanías). Por eso, se hace necesaria la creación de una escuela por área para que haya continuidad de los procesos y grupos estables del Municipio de San José de Cúcuta tanto el sector urbano como el rural. También se presenta la falta de identidad y sentido de pertenencia por la cultura autóctona, producto entre otros, del cruce permanente de las diversas culturas que coexisten en la sociedad cucuteña.

Para esta dinámica, se destacan las siguientes políticas o programas que vienen a representar el trabajo conjunto de los 3 niveles de gobierno en la región:

1. En los últimos 2 años (2010-2011), a través de diferentes esquemas, se han construido cerca de 1.391 apartamentos (24,6%) destinadas al estrato 2 y 1.467 casas (41%) para el estrato 2 y (5%) para el estrato 1²⁸.
2. En el área de salud se puede subrayar el Programa de Adecuación, Mantenimiento y Adecuación de Instalaciones Hospitalarias, el cual en los últimos 2 años ha completado trabajos en 7 unidades básicas, 18 Institutos Prestadores de Salud (IPS)²⁹.
3. Creación de Escuelas de Formación Artística y Cultural; acercamiento a niños, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores, personas con discapacidad y personas privadas de la libertad a las manifestaciones culturales y a la ocupación adecuada del tiempo libre.
4. Proyecto de la Mega Biblioteca de la Ciudadela de Juan Atalaya. Continuidad del Plan Municipal de Lectura y Bibliotecas Cúcuta.
5. Programa de seguimiento, vigilancia y control de la gestión municipal, con la de instruir a la ciudadanía en el control de la gestión del Municipio.
6. El Emprendimiento como principio rector del modelo de desarrollo económico municipal. Campañas de acceso a financiación para personas y microempresas.
7. Programa de fortalecimiento, sensibilización y capacitación al sector empresarial y profesional creando la competitividad internacional, identificando las ventajas comparativas como frontera.
8. Programa de fortalecimiento de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana mediante la instalación de un circuito cerrado de televisión (CCTV) para video vigilancia con 133 cámaras en el Municipio de San José de Cúcuta, cifras según el Informe de Rendición de Cuentas³⁰.
9. Plan de vigilancia comunitaria por cuadrantes.

28 Informe de Coyuntura Económica Regional 2012. Norte de Santander, Colombia. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Norte_Santander_2012.pdf.

29 Informe de Rendición de Cuentas. Alcaldía de Cúcuta 2012. Disponible en: <http://cucuta-nortedesantander.gov.co/Anuncios.shtml>.

30 *Ibid.*

10. Plan de Prevención e Intervención Social y el Fondo de Recompensas de la Policía Nacional.
11. Observatorio de políticas públicas de seguridad y de violencia urbana y rural del Municipio de San José de Cúcuta.
12. Capacitación de mujeres madres cabeza de hogar, desplazadas por la violencia y demás etnias, en las diferentes comunas y zonas rurales de Cúcuta.
13. Programa Cúcuta Diversa. Restablecimiento de condiciones de Bienestar a la Población Vulnerable asentada en el Municipio de San José de Cúcuta.
14. Programa de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto interno armado.

Al otro extremo de la franja fronteriza, **el Municipio Bolívar (Venezuela)**, presenta una realidad confusa y complicada de analizar.

De acuerdo con cifras del Censo del 2011, en el Municipio existe un déficit habitacional de 3.075 viviendas³¹. Durante el 2012, solamente se entregaron 25 viviendas populares³².

En cuanto a los servicios de salud, la capacidad instalada de camas presenta una

carencia a razón de 86 camas faltantes³³. Aunado a esto, se presenta un déficit de médicos especialistas lo cual conlleva a que los residentes del Municipio se trasladen a la capital del Estado o crucen la línea limítrofe hacia Colombia para ser atendidos, el caso de ciudadanos colombianos o aquellos que poseen doble nacionalidad.

El 45% de los jóvenes que inician la educación secundaria no la culminan y tan solo el 16% logra culminar una carrera técnica o universitaria³⁴, lo cual posiblemente se motive a la existencia de un solo instituto de educación superior como es el Instituto Universitario de la Frontera (IUFRONT). Esto conlleva a que los jóvenes tengan que emigrar a la capital del Estado o desistan de seguir estudiando.

Tan solo existe una sola biblioteca pública, casa de la cultura y 1 escuela de danzas, forman parte de las instalaciones culturales del Municipio. El Ateneo para la ciudad tiene más de 6 años en construcción. Apenas 16 canchas o espacios deportivos administrados por la Alcaldía de 64 sectores en la geografía del Municipio³⁵.

El sistema de acueductos está compuesto por 12 acueductos. El mismo es administrado por la Alcaldía y presenta deficiencia

31 VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011. Disponible en: <http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>

32 Página web del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat. Disponible en: <http://www.mvh.gob.ve/>

33 Corporación de los Andes (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: <http://www.corpoandes.gov.ve/>

34 VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011. Disponible en: <http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>

35 Corporación de los Andes (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: <http://www.corpoandes.gov.ve/>

en los sectores rurales del Municipio. El agua potable no es tratada y la recolección de los desechos presenta deficiencias en las periferias de la ciudad.

Su principal identidad cultural es el Carnaval Internacional de la Frontera y tiene más de 50 años de tradición. Todos los sectores del Municipio tratan de participar en este evento anual.

Las políticas y programas ejecutados en el Municipio Bolívar se identifican en mayor porcentaje por las acciones que emprenden las llamadas Misiones Sociales, las cuales dependen directamente del gobierno nacional y coordinan sus actividades con los gobiernos locales y regionales. Entre las que se logran identificar en el Municipio podemos mencionar:

Misión Barrio Adentro Deportivo: programa social, que integra a las comunidades con la participación de actividades físicas y el deporte recreativo. Esta propuesta actualmente desarrolla el deporte como valor cultural y de equilibrio social.

Misión Madres del Barrio: tiene por objeto apoyar a las amas de casa que se encuentren en estado de necesidad, a fin que logren, junto con sus familias, superar la situación de pobreza extrema y prepararse para salir de la pobreza en su comunidad, mediante la incorporación de programas sociales y misiones, el acompa-

ñamiento comunitario y el otorgamiento de una asignación económica (Corpoandes registra 465 madres atendidas)³⁶.

Misión Hijos del Barrio: está orientada a solventar las necesidades esenciales a través de programas sociales e incentivos a 4 grupos bien identificados de venezolanos: las adolescentes embarazadas en pobreza, las mujeres embarazadas que vivan en situación de pobreza, hijos e hijas menores de 17 años que estén en pobreza y personas con discapacidad sin límite de edad.

Misión Barrio Adentro: esta misión tiene como objetivo primordial la tarea de garantizar el acceso pleno a servicios de salud integrales y de calidad. Es la concreción de la atención primaria como prioridad, para dar respuesta a las necesidades sociales de la población, especialmente la excluida. Este programa llega a los lugares más recónditos de las comunidades. Intenta asegurar la asistencia primaria a través de un sistema global que se articula con la seguridad social. (Corporandes registra 5 consultorios populares).³⁷

Misión Barrio Adentro II: es el segundo nivel de atención que brinda que brinda servicio integral gratuito a todos los ciudadanos a través de los Centros de Alta Tecnología (CAT), Centros de Diagnóstico Integral (CDI) y las salas de Rehabilitación Integral (CRI) (Corpoandes registra 1 CDI).³⁸

36 Corporación de los Andes (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: <http://www.corpoandes.gov.ve/>

37 Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería. Las Misiones Sociales. Disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=40

38 Corporación de los Andes (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: <http://www.corpoandes.gov.ve/>

Misión Identidad: programa que tiene por finalidad incluir en el proceso de cedulaación, de manera rápida y sencilla al mayor número de ciudadanos que así lo soliciten.³⁹

Misión Robinson: tiene como finalidad enseñar y leer a aquellas personas anal-fabetas.

Misión Robinson II: tiene como objetivo que los participantes aprueben el sexto grado de educación básica, garantizando la consolidación de los conocimientos adquiridos durante la alfabetización y ofrecer otras oportunidades de formación en oficios varios.

Misión Ribas: es un programa educativo con la finalidad de incluir a todas aquellas personas que no han podido culminar el bachillerato, beneficiando a los ciudadanos y ciudadanas que sin importar su edad, quieren culminar sus estudios de bachillerato, luego de haber cursado la primaria.

Misión Sucre: tiene por objeto potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria, para garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo y transformar la condición de excluidos del subsistema de educación superior. (Corporandes registra 4 aldeas universitarias funcionando).

Misión Milagro: orientado a solucionar, gratuitamente y de manera rápida y efectiva, la deuda con las personas excluidas de la atención y apartadas de la vida social y productiva por padecer problemas solucionables de salud visual, incorporándolos a

la vida social, y logrando la independencia de los pacientes y de su núcleo familiar.⁴⁰

Misión Sonrisa: en los últimos años las estadísticas registraron un alto índice de personas con déficit dental. Esta realidad planteó la necesidad de incorporar, en el programa nacional de salud pública, la rehabilitación protésica dental.

Misión Revolución Energética: rama social desarrollado por el Gobierno Bolivariano para promover el uso racional de la energía, a través de la sustitución de bombillos incandescentes por bombillos ahorradores, de luz blanca.

Gran Misión Vivienda Venezuela: Programa que procura la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y hábitat dignos saludables y pertinentes, así como la ocupación racional de territorio.

Conclusiones. Oportunidades y compromisos en conjunto.

Comprender la problemática económica y social en esta franja fronteriza colombo venezolana, conlleva a distinguir las particularidades y necesidades existentes en estos espacios que repercuten de manera directamente o indirectamente en la cotidianidad de ambos pueblos.

La dinámica económica muestra graves señales que vienen acrecentándose a medida que transcurren los años. El espacio geográfico que en una época fue el escenario ideal para un modelo de integración

39 No tienen sede o instalaciones en el Municipio. Realizan jornadas eventuales.

40 No tienen sede o instalaciones en el Municipio. Realizan jornadas eventuales.

e intercambio regional, ha menguado su propósito inicial convirtiéndose en una franja de informalidad, desempleo y contrabando, deteriorando aún más la alicaída situación de pobreza y desigualdad.

Las políticas o programas implementados en el Municipio de **Cúcuta (Colombia)** señalan la necesidad imperante de contrarrestar las debilidades de la dependencia de su vecina Venezuela. Las acciones buscan mitigar los efectos ocasionados por las decisiones políticas a través de estrategias para el fomento y creación de fuentes de empleo, el apoyo a la creación de medianas y pequeñas empresas, el posicionamiento institucional para reducir la brecha de abandono del Estado y fortalecer las acciones que desde el gobierno nacional se vienen implementando para el desarrollo de las regiones.

Las estrategias planteadas en los esquemas de desarrollo de Colombia, están debidamente concertados y alineados en los 3 niveles de gobierno y consideran la problemática de Cúcuta como prioritaria para el progreso del Departamento Norte de Santander y su posicionamiento internacional.

Al otro lado del río Táchira, las políticas que lograron identificarse en el Municipio **Bolívar (Venezuela)**, no cubren las expectativas de desarrollo que exige una problemática como la existente actualmente. Sus efectos y consecuencias negativas los comparten ambos pueblos y continúan incrementándose. La caída en el valor de la moneda venezolana en comparación con el peso colombiano continúa su ritmo, no se vislumbran políticas de generación de fuentes de empleo, reactivación del aparato productivo, ni mejoramiento en los indicadores de pobreza y desigualdad.

El Plan de Desarrollo implementado en este Municipio venezolano, carece de estrategias claras y del compromiso de los 3 niveles de gobierno para enfrentar la problemática de estos espacios fronterizos. En el no se visualizaron las acciones de naturaleza económico y social que permitan revertir la pésima realidad de la región. Por razones políticas, en los últimos 4 años el gobierno local no trabajó alineado con los propósitos del gobierno regional. De igual manera en el enfoque de desarrollo trazado, no se plantearon los problemas ni soluciones desde una perspectiva binacional, lo cual es un error para el análisis en estos espacios fronterizos.

Las potencialidades naturales, históricas, geográficas y culturales que tiene esta región fronteriza, sumado al su posición geoestratégica, permiten vislumbrar mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo de estas áreas. Las decisiones políticas que se implementen deben ser acompañadas de un compromiso binacional que conciba la dinámica que se desdobra en estos espacios y en donde la deuda social aún es considerable.

Se debe entender que es estas regiones la realidad es humana y no territorial, donde convive una población que se sustenta de un largo y rico pasado de experiencias compartidas, donde el trabajo no concibe una línea limítrofe, donde se cruza de un lado a otro diariamente, donde el agricultor vende su producto al vecino, donde el estudiante por necesidad o aspiración tiene que trasladarse al vecino país y en donde la hermandad juega a favor de quienes han resuelto sus problemas sin distinción nacionalista.

Referencias Bibliográficas

- CORPORACIÓN DE LOS ANDES (CORPOANDES). Página web oficial disponible en: <http://www.corpoandes.gov.ve/>.
- CAF (2012). Informe Anual. Disponible en: http://www.caf.com/media/1411219/caf-informe_anual_2012.pdf.
- INFORME DE COYUNTURA ECONÓMICA REGIONAL (2012). Norte de Santander, Colombia. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Norte_Santander_2012.pdf.
- INFORME DE LA CÁMARA DE COMERCIO DEL ESTADO TÁCHIRA (2010). Disponible en <http://www.camaradeltachira.org/>.
- MUÑOZ, A. (2009) El Táchira fronterizo, el aislamiento regional y la integración nacional en el caso de los Andes (1881-1899). Biblioteca de autores y temas tachirenses. San Cristóbal, Táchira, Venezuela.
- PÁGINA WEB DEL MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE PETRÓLEO Y MINERÍA. Las Misiones Sociales. Disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu-princ.tpl.html&newsid_temas=40.
- PÁGINA OFICIAL DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE CÚCUTA. Disponible en: http://cucuta-nortedesantander.gov.co/informacion_general.shtml.
- PÁGINA WEB DE LA MISIÓN MERCAL. Disponible en: <http://www.mercal.gob.ve/>.
- PÁGINA WEB DEL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT. Disponible en: <http://www.mvh.gob.ve/>.
- PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (2012-2015). “Cúcuta para Grandes Cosas”
- PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (2009-2012). “Bolívar: Frontera, Acción y Progreso”. Página web de la Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Táchira. Disponible en: www.alcaldiabolivartachira.gob.ve.
- RENDICIÓN DE CUENTAS SALUD. ALCALDÍA DE CÚCUTA (2012). Disponible en: <http://cucuta-nortedesantander.gov.co/Anuncios.shtml>.
- CEPAL (2010). Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/39127/RVE100Completo.pdf>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). Estadísticas demográficas y educativas del Estado Táchira, Censo 2011 VENEZUELA.