

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES  
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**CAMBIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y  
LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE SURAMÉRICA.  
CASO COMPARATIVO ENTRE PUERTO LÓPEZ (COLOMBIA)  
Y MANTA (ECUADOR)- 1990 A 2010**

**GISELE LORENA GONZÁLEZ CELIS**

**FEBRERO 2013**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES  
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**CAMBIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y  
LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE SURAMÉRICA.  
CASO COMPARATIVO ENTRE PUERTO LÓPEZ (COLOMBIA)  
Y MANTA (ECUADOR)- 1990 A 2010**

**GISELE LORENA GONZÁLEZ CELIS**

**ASESOR DE TESIS: IVÁN NARVÁEZ  
LECTORES: NICOLÁS CUVI  
CARLO RUÍZ**

**FEBRERO 2013**

**DEDICATORIA**

A Juan Carlos

A mi familia, Frank, Jeannette, Javier y Paulo

Por el apoyo incondicional y cariño permanente que mantuvieron mi ánimo persistente.

Gracias Infinitas.

## ÍNDICE

Contenido	Páginas
<b>RESUMEN</b> .....	<b>10</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>12</b>
<b>CAPITULO I.</b> .....	<b>17</b>
<b>LOS FACTORES TRANSFORMADORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	<b>17</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>17</b>
<b>La gobernanza global</b> .....	<b>18</b>
<b>Las instituciones dentro de la estructura estatal</b> .....	<b>21</b>
<b>La ruptura del paradigma constitucionalista</b> .....	<b>24</b>
<b>La tendencia integracionista de los países</b> .....	<b>27</b>
<b>Las Políticas Públicas como herramientas del Estado</b> .....	<b>32</b>
<b>Síntesis</b> .....	<b>33</b>
<b>CAPITULO II.</b> .....	<b>36</b>
<b>CONTEXTO HISTÓRICO: REFUERZO DE LA TENDENCIA INTEGRACIONISTA</b> .....	<b>36</b>
<b>Crecimiento económico e infraestructura en Suramérica</b> .....	<b>36</b>
<b>El cambio normativo al paradigma <i>neoconstitucional</i></b> .....	<b>41</b>
<b>Finales de los 90's y principios del 2000: inserción en la integración</b> .....	<b>44</b>
<b>La estructura de la IIRSA</b> .....	<b>47</b>
Presencia de la IIRSA en Colombia .....	<b>55</b>
Presencia de la IIRSA en Ecuador .....	<b>56</b>
<b>Caracterización física e histórica de Puerto López - Colombia</b> .....	<b>57</b>
<b>Caracterización física e histórica de Manta - Ecuador</b> .....	<b>62</b>
<b>CAPITULO III.</b> .....	<b>67</b>
<b>UNA CARTOGRAFÍA DE LOS MARCOS NORMATIVOS DE PUERTO LÓPEZ Y MANTA</b> .....	<b>67</b>
<b>Incidencia de los marcos constitucionales</b> .....	<b>67</b>
<b>Papel de los planes de desarrollo nacionales</b> .....	<b>68</b>
<b>La evolución de la infraestructura en los marcos normativos</b> .....	<b>68</b>
<b>Colombia:</b> .....	<b>69</b>
Constitución de 1886 y 1991 .....	<b>69</b>
Los cinco planes de desarrollo 1990 - 2010 .....	<b>74</b>
De lo nacional a lo local .....	<b>77</b>
Normas fluviales vigentes.....	<b>79</b>

<b>Ecuador:</b> .....	<b>81</b>
Constitución de 1998 y 2008 .....	81
Los nueve planes de desarrollo 1990 - 2010 .....	85
De lo nacional a lo local .....	89
Normas marítimas vigentes .....	91
<b>Superposición de cartografías normativas</b> .....	<b>93</b>
Encuentros y desencuentros constitucionales .....	93
Convergencias de las políticas nacionales .....	96
Corresponsabilidad de políticas en los planes actuales .....	100
Armonización de marcos normativos portuarios .....	102
<b>Incidencia de la Política de Integración de la Infraestructura</b> .....	<b>103</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>107</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>110</b>
<b>DOCUMENTOS</b> .....	<b>115</b>
<b>ANEXOS.</b> .....	<b>117</b>

## Índice de Cuadros

Cuadro 1. La IIRSA en Colombia .....	55
Cuadro 2. La IIRSA en Ecuador.....	56
Cuadro 3. Comparación entre las Constituciones de 1886 y 1991.....	70
Cuadro 4. Comparación entre los Planes de Desarrollo Nacionales en Colombia 1990-2010 .....	74
Cuadro 5. Comparación entre los planes de desarrollo nacional, regional y local en Colombia en 2010.....	77
Cuadro 6. Leyes y Decretos vigentes en Colombia en materia de sistema fluvial 1990 – 2010. ....	79
Cuadro 7. Comparación entre las constituciones de 1998 y 2008.....	82
Cuadro 8. Comparación entre los planes de desarrollo nacionales en Ecuador 1990-2010.....	86
Cuadro 9. Comparación entre los planes de desarrollo nacional, regional y local en Ecuador en el 2010. ....	90
Cuadro 10. Leyes y Decretos vigentes en Ecuador en materia de sistema marítimo 1990 – 2010. ....	92

## Índice de Mapas

Mapa 1. Eje Andino – Grupo 4 .....	52
Mapa 2. Eje Amazonas – Grupo 2.....	53
Mapa 3. Puerto López- Colombia .....	61
Mapa 4. Manta – Ecuador.....	66

## Índice de Figuras

Figura 1. Estructura de IIRSA .....	48
Figura 2. Ejes de desarrollo del IIRSA.....	50

*“Ninguna cantidad de recursos  
volcada por el Estado en una región  
es capaz de provocar su desarrollo  
si no existe realmente una sociedad regional, compleja,  
con instituciones realmente regionales,  
con una clase política,  
con una clase empresarial,  
con organizaciones sociales, sindicales y gremiales de base,  
con proyectos políticos propios,  
capaz de concertarse colectivamente en pos del desarrollo”.*

*Sergio Boisier, ILPES.*

## RESUMEN

Las políticas de los Estados responden a las tendencias mundiales, sin embargo, existen procesos, que más que ser una tendencia, son caminos definidos e impuestos por actores externos. Una de las maneras por las cuales se puede demostrar como las decisiones supranacionales superan los principios nacionales es por medio del seguimiento a los cambios de las políticas públicas. La propuesta de investigación de esta tesis es observar los cambios de las políticas públicas de desarrollo de infraestructura en relación con los procesos de integración regional de Suramérica visibles en Manta (Ecuador) y Puerto López (Colombia) durante el período 1990 – 2010.

Para realizar este análisis es necesario que varios centros teóricos confluyan, ya que la realidad está constituida por varios elementos y resulta dogmático estudiar un fenómeno desde una sola ciencia o enfoque. Por ello, se acude a las discusiones teóricas con cada uno de los elementos, lo que permite sintetizarlos y enlazarlos con los demás. Finalmente, se realiza el seguimiento cronológico en el periodo seleccionado donde se manifiestan los cambios analizados.

Este documento se presenta en tres capítulos en los que se aborda los temas relacionados de la siguiente manera. En el primer acápite se presentan los centros teóricos y sus respectivas discusiones que permiten establecer las definiciones necesarias para este estudio. La *Gobernanza* es el elemento que analiza cómo las interacciones de los actores se presentan dentro del sistema de gobierno; El *Neoinstitucionalismo* requerido para comprender como se conforman las instituciones y cuál es su rol dentro de la estructura del Estado; el *Neoconstitucionalismo* necesario para el acercamiento a los marcos normativos, ya que este paradigma está presente en ambos países; La *Integración Regional* como tendencia de los países a nivel mundial y con la experiencia particular en el territorio suramericano de la Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA); y, finalmente, las *Políticas Públicas* como medio de ejecución y materialización de las decisiones del Estado.

En el segundo capítulo se describe la relación existente entre el desarrollo y la inversión en infraestructura y como se ha materializado en la IIRSA, así mismo, se realiza una breve descripción de la situación política que condujeron, en ambos países, al cuestionamiento de los marcos normativos desembocando en la creación de nuevas

constituciones dentro del nuevo paradigma del neoconstitucionalismo y posteriormente, se realiza la descripción espacial e histórica de las poblaciones objeto de estudio.

En el tercer capítulo se presenta el análisis de los marcos normativos, planes de desarrollo nacional y locales en la información referente al desarrollo portuario, fluvial y marítimo según corresponde, lo que permite establecer la relación de dependencia de las políticas nacionales a las necesidades y disposiciones de procesos supranacionales. En último lugar, en las conclusiones, se sobreponen los elementos analizados que constituyen un mapa que refleja el efecto de las políticas de integración en las políticas nacionales que, en este caso, se refiere a la inversión en infraestructura.

## INTRODUCCIÓN

### **Problemática**

Desde el año 2000, las relaciones internacionales entre los países suramericanos cambiaron. Con la firma de la iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA). La tendencia a responder a los intereses regionales ha llevado a modificar parte de los marcos normativos en nombre del beneficio regional para los países.

Entre el 31 de Agosto y el 1 de septiembre del año 2000, se celebró en la ciudad de Brasilia la I Cumbre de países suramericanos que tenía como propósito unificar esfuerzos para lograr la integración que contribuya a la cohesión y a la *identidad continental* que permita el ingreso al mercado mundial (Gudynas, 2000:1). En esta cumbre se discutieron varios temas de importancia de los cuales se resaltó el de la infraestructura. Se planteó que la infraestructura debe permitir el enlace y que las fronteras no deben ser un obstáculo o un objeto que profundice la separación sino que confluyan estrategias nacionales para acercar a los pueblos y sus economías (CAN, 2000). Así mismo se reconoció la necesidad y la importancia de la inversión de capitales externos a la región, del rol de las instituciones financieras como facilitadoras al proceso de inversión y de la necesidad de la modificación de marcos normativos nacionales:

Los Presidentes enfatizaron el papel motriz de la energía, de las redes de transporte y de las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur. En ese sentido, los proyectos de infraestructura para la integración deben de ser complementados mediante la adopción de regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de energía, de transportes y de las comunicaciones (Comunicado de Brasilia, 2000).

Con este acuerdo presidencial, los gobiernos se comprometen a disponer las condiciones para facilitar la ejecución del plan de acción del IIRSA, lo que responde a la necesidad de interconectar a los países para unificar esfuerzos y fortalecer el potencial de productos para ingresar al mercado global bajo los principios del *regionalismo abierto* que según Gudynas:

Es una afirmación preocupante ya que esa idea, concebida a mediados de la década de 1990, ignoraba el desarrollo sostenible, enfatizando la liberalización comercial, donde los componentes sociales y laborales aparecen como consecuencias de una expansión económica. Pero

además es en alguna medida contradictoria con el propósito de los presidentes de lograr mayor autonomía para Sudamérica, en tanto el regionalismo abierto apostaba a acelerar la vinculación a la globalización (Gudynas, 2000: 5).

Así, la integración propuesta en la I Cumbre de Presidentes Suramericanos establece unas directrices y un proceso claro que, en lugar de potencializar las iniciativas locales, promueve la liberalización de los mercados, la promoción a la entrada de capital extranjero y el importante papel de las empresas privadas en la ejecución de los proyectos de integración física y económica.

Un ejemplo de ello se puede observar en la ciudad de Manta (Ecuador) y en el Municipio de Puerto López (Colombia) donde sus características regionales les ha dado mucho potencial para ser centros comerciales y de intercambio internacional, pero estas sólo han sido reconocidas y promovidas a partir del reconocimiento que las instituciones financieras, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y le han otorgado por considerarse puntos estratégicos. El propósito de este trabajo es analizar los cambios que experimentan los marcos normativos y por ende, las políticas públicas, con la política de integración.

### **Pregunta central**

¿Cuáles han sido los cambios en las políticas públicas sobre infraestructura portuaria experimentadas por los gobiernos nacionales y locales en Manta (Ecuador) y Puerto López (Colombia) relacionados con la ejecución de megaproyectos de interconexión en el periodo de 1990-2010?

### **Respuesta Hipotética**

Las políticas públicas sobre infraestructura portuaria se han direccionado a facilitar el establecimiento de nuevos marcos normativos que contribuyen a la participación de actores privados y multinacionales quienes obtienen los beneficios económicos de dichas modificaciones, al contrario de lo que sucede en las poblaciones afectadas. Las políticas públicas y las instituciones que las soportan cambian de un período a otro debido a la influencia de las tendencias y agentes externos que logran modificar los marcos normativos para que responda a los intereses particulares.

## **Objetivo general**

Analizar el cambio de las políticas públicas sobre infraestructura portuaria en Manta (Ecuador) y Puerto López (Colombia), en relación a la ejecución de megaproyectos de interconexión en el período de 1990 – 2010 a partir de la comparación de ambos casos.

## **Estado de la cuestión**

Los estudios de las políticas públicas sobre infraestructura en procesos de integración son poco frecuentes. Los estudios realizados son elaborados por entidades que están interesadas en fortalecer este punto dentro de la agenda política y económica de los países. Es así como, la Corporación Andina de Fomento (CAF) entre otras han realizado estudios sobre el estado de las infraestructuras en los países de Suramérica.

En el tema de la política pública, José Emilio Ortega, realiza un estudio sobre el tema, donde profundiza en la relación existente entre política pública ambiental e integración. Se concentra en la explicación de cómo es posible esta relación y el reto que deben enfrentar las instituciones frente a los nuevos tipos de gobernabilidad en el futuro próximo, en el que no se responden a las lógicas gubernamentales actuales.

Con respecto al tema de la gobernanza, hay varios autores que desarrollan el tema, entre ellos se encuentran Iván Narváez, Guillaume Fontaine (2010), autores que anteponen el debate teórico donde establecen el rol del Estado, la sociedad civil y el sector privado en el marco de las teorías de gobernanza. Narváez, determina que la afectación y la necesidad de la elaboración de políticas públicas debe estar acorde con los procesos locales que no contradigan los ordenamientos normativos consagrados en las constituciones. Por su parte, Fontaine reconoce la necesidad de establecer un tipo de gobernanza que sea incluyente y que facilite la interacción entre los actores y garantizar una respuesta eficiente por parte del Estado a las demandas sociales en relación a la gestión de los recursos representado en el sector privado, a lo cual denomina gobernanza energética.

En cuanto al tema sobre la integración energética de Suramérica, existen entidades encargadas de manejar el tema. Olivier Dabène es uno de los principales académicos que profundiza en los procesos de integración experimentados en Centro y Sur América, donde reconoce a los actores con base en la teoría de las relaciones internacionales. Además de su trabajo, existen otras entidades que tratan el tema en casos específicos

como el caso de las ONG's como el Grupo Faro y Fobomade, quienes realizan el seguimiento a los megaproyectos. En este tema también la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) tratan estos temas como respuesta a su interés en el proceso de integración. Otra entidad que se encuentra fuertemente ligada a la parte institucional del IIRSA es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) quien estableció los fundamentos del regionalismo abierto, uno de los pilares de la IIRSA.

### **Metodología**

Para esta investigación se propone realizar un mapeo de las políticas públicas materializadas en los marcos normativos principales (Constituciones, planes de desarrollo locales y nacionales, leyes sobre infraestructura portuaria) de dos ciudades que comparten características estratégicas en el proceso regional de integración de intercomunicación multimodal en ambos países. Para esto, el análisis desde la cartografía simbólica que expone Boaventura de Sousa Santos se convierte en una herramienta útil. Así, tomando los conceptos básicos de la cartografía física, se aplicaran al análisis desde dos enfoques: el primero, desde la teoría de la Complejidad que desarrolla Edgar Morin, con la cual presenta una de las tantas críticas realizadas a la modernidad justificada desde la crisis en las bases del conocimiento positivo y el reconocimiento de la validez de saberes otros y propone el estudio de las situaciones a partir de una comprensión que tiene en cuenta diferentes variables que no siempre son las más visibles ni las más importantes, ya que dentro de esta perspectiva no existe jerarquía de factores.

El segundo enfoque es desde la Geopolítica que se presenta como una disciplina que abre los caminos para entender las interrelaciones de las sociedades y su entorno. Es aquí donde se reconoce la existencia de las relaciones de poder que están dadas por intereses estratégicos en un marco complejo de asociaciones presentes sobre un espacio.

Se proponen unas variables que caracterizan los procesos actuales de los países estudiados y que permiten concentrar el tema de análisis en la incidencia de la política de integración en los cambios de política pública sobre infraestructura soportados por los marcos normativos nacionales. Finalmente, se superponen las cartografías

normativas de los países para resaltar las coincidencias y así confirmar la hipótesis planteada en esta investigación.

## CAPITULO I.

### LOS FACTORES TRANSFORMADORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

#### **Introducción**

En América Latina se han vivido procesos económicos, sociales y económicos que han transformado las estructuras de los gobiernos y han abierto espacios que, en años anteriores, hubieran generado problemas al proponerlos. Con la tendencia al crecimiento económico que se ha impuesto a los países “tercer mundistas”, sus políticas, finanzas y composiciones sociales se desestabilizaron y, en medio del anhelo por crecer, se han resquebrajado los sistemas de gobiernos y sumergieron a estas sociedades en una permanente crisis.

Los modelos económicos, políticos y sociales han sido orientados a responder a necesidades y dinámicas globales, más que a procesos locales y construcciones nacionales, lo que se demuestra por el giro económico en la década de los 90's de los países suramericanos: la apertura económica y los intentos por entrar al mercado global. Estas dinámicas han llevado a establecer alianzas entre países para lograr el nivel de competencia dentro de la dinámica global; algunos países suramericanos son muy débiles para ingresar al círculo de la economía global de manera individual. Estas ideas han llevado a modificar las estructuras nacionales para responder a lógicas supranacionales y necesidades colectivas regionales, más que a los propios intereses nacionales. Este trabajo se propone para observar un ejemplo de cómo los procesos regionales afectan los propósitos nacionales.

Se plantea en este análisis desde cinco grandes centros teóricos: la *Gobernanza*, por ser el mecanismo que se utiliza para estudiar las interacciones entre los actores participantes en la acción política y que permitirá comprender el rol de los actores externos en las lógicas nacionales; el neoinstitucionalismo, que analiza las funciones que desempeñan las instituciones tanto al interior como al exterior del Estado; desde el neoconstitucionalismo se observa el giro constitucional que se ha presentado en la mayoría de los países suramericanos y que caracteriza la forma de asumir las normatividades nacionales en relación con los convenios internacionales; las políticas públicas, entendiéndolas como la materialización de las decisiones del Estado que se subdividen para atender temas específicos y sectorizar las respectivas acciones; y

la integración regional, como contexto político, económico, energético, social y cultural del territorio Suramericano que influye en los procesos nacionales.

### **La gobernanza global**

Las definiciones de la gobernanza han sido múltiples, sobre todo por su constante asociación con el término de *governabilidad*. Debido a esa asociación es preciso establecer que se entiende por gobernanza. Se presentan a continuación el debate teórico a partir de las ideas de cinco autores.

Según Fontaine (2010), la gobernanza es un instrumento que permite analizar el funcionamiento de un sistema social o político. Esta herramienta es variable, ya que es resultado de las interacciones sociales particulares en la “actividad de gobernar” de una sociedad y que conduce a la definición de las “reglas de juego”; por lo tanto, difiere de otras experiencias sociales (Fontaine, 2010: 89).

Para Pierre y Peters, quienes proponen una explicación desde una mirada estatocéntrica, la gobernanza es el medio por el cual se puede mantener la frontera entre lo público y lo privado en el marco de la satisfacción de los intereses colectivos. Consideran que el Estado es el actor más importante, con la mayor capacidad decisoria y, por lo tanto, es fundamental establecer su alcance dentro del proceso de la gobernanza (Peters y Pierre, 2002:433). Así mismo lo afirma Aguilar, “la gobernanza no es un proceso en el que los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa” (Aguilar, 2006:94), entonces, la gobernanza es un proceso de interacción que tiene como resultado la identificación de las necesidades de los actores sociales, y es a partir de ese proceso, por el cual se crean las políticas públicas materializadas en planes, programas y proyectos que ejecuta el Estado para satisfacer esas necesidades.

Kooiman argumenta que en la realidad de las sociedades actuales no hay un actor que esté en la capacidad de imponer una idea o una tendencia, porque ninguno de ellos posee la capacidad y la información para “resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados”, y tampoco posee la visión para generar el control exclusivo (Kooiman, 2006: 171). A estas inquietudes, Fontaine explica que en este proceso de gobernanza, en efecto, el Estado tiene un papel muy importante, puesto que todos los aspectos competen al país. A pesar de ello, no se observa como imposición, sino que va orientada

a facilitar la adaptación a los cambios en el contexto internacional que afectan a la sociedad. Entonces su papel de autoridad es asumida como “el producto de una combinación entre un estilo de gobierno y una manera de definir los problemas, de implicar a los actores y de responsabilizarlos a diferentes niveles de la ejecución de la acción pública” (Fontaine, 2010: 113).

En efecto, las interacciones no son igualitarias, y esto se materializa en el carácter ambiguo que tiene la gobernanza, ya que puede facilitar los procesos tanto democráticos como autoritarios (Fontaine, 2010: 89). La condición anterior se debe a que la gobernanza está determinada por la “relación de fuerzas entre los actores” y ésta, a su vez, por el sistema y la estructura. Cualquier cambio afecta la relación de poderes presente en las interacciones (Fontaine, 2010: 89). Aguilar coincide en este punto, esta asimetría entre las fuerzas de los actores son producto de la socialización y la trayectoria histórica característica de esa sociedad, pues determina las relaciones en su interior (Aguilar, 2006:94).

Las definiciones anteriores, sin embargo, asumen la gobernanza que se aplica con un carácter nacional e incluso local. Palacio va más allá, entiende la gobernanza como un concepto que incluye todo tipo de relaciones de poder como “las dualidades público/privado y nacional/supranacional; incluye el doble juego de lo normativo/informal y supera la idea de Estado-verticalidad por poder-reticularidad(…)” (Palacio, 2009:36).

Aguilar menciona que la gobernanza es el proceso de dirección de la sociedad, en donde se incluye la participación de diferentes actores (públicos y privados) que sólo en condiciones de deficiencia institucional o incapacidad de los mismos de autogobernarse, requeriría la intervención de agentes externos (Aguilar, 2006:132-133) que puede ser el caso latinoamericano.

Kooiman afirma que las interacciones, así como las organizaciones institucionales, son distintas, puesto que los procesos de institucionalización de la gobernabilidad (referida a los procesos o condiciones en los que se presentan las interacciones en un contexto complejo, dinámico y diverso) que se ejecutan en los espacios más lejanos del país, hasta los mismos regímenes de gobernanza<sup>1</sup> varían de

---

<sup>1</sup>Kooiman analiza tres modos de gobernanza que permitiría analizar de manera genérica los procesos actuales. Estos modos son denominados como la gobernanza autónoma, la cogobernanza y la gobernanza jerárquica.

acuerdo con el contexto en el que se encuentre cada sociedad (Kooiman, 2006: 156). Con lo anterior se confirma la condición de la gobernanza para aplicarse tanto en regímenes democráticos como autoritarios, también puede ser aplicable en entornos locales, nacionales e internacionales, sobre todo si se tienen en cuenta los procesos de integración regional.

Otro elemento importante que identifica Fontaine es que el Estado utiliza las “políticas ‘interactivas’, lo que destaca la importancia del involucramiento de la ciudadanía, las organizaciones sociales, las empresas y las demás agencias del gobierno, desde el inicio del proceso” (Fontaine, 2010: 112). De este modo, se genera menor resistencia a las propuestas y se abre la acción pública a diferentes niveles pero con la debilidad que tienen los Estados para la toma de decisiones, fundamentalmente por la fragilidad institucional que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos<sup>2</sup>, hay sentimientos de incredulidad frente a la acción del gobierno, lo que genera una fuerte oposición a los programas y planes que propone el Estado y genera la desarticulación entre las instituciones y los procesos locales.

Por lo anterior, Pierre y Peters reflexionan sobre el papel de las instituciones en la gobernanza. Les preocupa los vínculos que puedan o no existir entre ellas y advierten del peligro que existe en la gobernanza en múltiples niveles por la posible desarticulación entre las instituciones, las necesidades de la sociedad y la toma de decisiones del Estado:

Es posible que las instituciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno tomen parte en la negociación de políticas, y que cada institución tenga objetivos a fines o no al resto de los jugadores. Más aún, los objetivos pueden ser institucionales o sustantivos. Es decir, los gobiernos subnacionales pueden valerse de este proceso de gobernanza, así como de los foros creados por él, como medio para evadir el control del gobierno central. Así mismo las instituciones de la UE pueden valerse de dicho procesos para incrementar su poder frente a los gobiernos nacionales (Peters y Pierre, 2002:438).

Las instituciones son la conexión entre lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional. En las interacciones de los diferentes niveles de gobierno se hace visible el papel de las instituciones. Es por medio de ellas que las políticas nacionales son

---

<sup>2</sup> En el trabajo académico desarrollado por Medellín, se muestra como las instituciones en América Latina son particularmente débiles lo que explica, según el autor, los profundos problemas sociales y las dificultades para el crecimiento económico.

conectadas con los procesos locales y viceversa; “el lazo más importante y permanente entre los varios escalones de la gobernanza son las instituciones” (Peters y Pierre, 2002:435). Aguilar también coincide al describir la gobernanza como un “proceso estructurado institucional” (Aguilar, 2006:92) que establece las directrices y da sentido a las mismas, a partir de la articulación de las prácticas políticas y los procedimientos de gestión por medio de las instituciones (Aguilar, 2006:92).

En síntesis, la gobernanza es el medio por el cual se regulan las interacciones de los actores en la acción pública en diferentes niveles, ya sea local, regional, nacional o supranacional y lo que permite la articulación entre ellos son las instituciones. Sin embargo, ese complejo rol de las instituciones, en el que se unen los diferentes niveles, y por lo tanto, distintos actores e intereses, no permite una “construcción de un marco referencial único”. Por lo anterior, la fragilidad institucional se va profundizando por los intereses y beneficios que cada actor persigue y que son mediados por las instituciones dentro de las interacciones (Medellín, 2004:45). Por consiguiente, las instituciones están generando procesos de transformación que se analizan en el marco del neoinstitucionalismo.

### **Las instituciones dentro de la estructura estatal**

Las instituciones juegan un rol determinante en el proceso de creación, aplicación y evaluación de las políticas públicas, ésta deben ser entendidas como los organismos e instrumentos dentro del Estado que ejecutan las acciones políticas. Varios autores tratan este tema, en este estudio se mencionan a cuatro.

Peters enuncia cuatro características que permiten identificar una institución. Reconoce que la primera característica es elemento más importante de una institución, es su carácter estructural:

Quizás el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas) (Peters, 2003: 36).

La segunda característica que menciona Peters se refiere a la permanencia en el tiempo, una institución necesita estabilidad para mantenerse en la sociedad (Peters, 2003:36). La tercera característica hace énfasis en la influencia sobre los miembros de la sociedad, debe modificar el comportamiento de los individuos. La cuarta y última se refiere a que además de alterar la conducta de la sociedad, también tiene que generar entre los individuos “cierto sentido de valores compartidos” (Peters, 2003:36). A partir de estas características se entiende que las instituciones logran transformar el comportamiento de los miembros de la sociedad, orientándolo hacia un horizonte concreto. Peters lo confirma:

Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores (Peters, 2003: 36).

A partir de las demandas sociales se generan interacciones entre los actores (incluyendo las instituciones) que logran establecer relaciones concretas y, en algunos casos, se materializan en las políticas públicas. Para consolidar las interacciones sociales se establece una organización y se convierte en un ordenamiento jurídico. En palabras de Bobbio, “un grupo social se institucionaliza cuando crea su propia organización, y por medio de ella llega a ser un ordenamiento jurídico” (Bobbio, 2005: 8). Así se garantiza que lo establecido en ese ordenamiento jurídico se cumplirá por medio de la institución.

Al cumplir estos ordenamientos jurídicos se garantiza, al mismo tiempo, la capacidad que tiene el Estado o las instituciones para responder a las demandas sociales y a los compromisos adquiridos. En otras palabras, por medio de las instituciones es posible aplicar a las sociedades lo que se propone en las políticas públicas, lo que se consigna en el marco normativo, para así responder a los problemas sociales.

Por su parte, Lowndes reconoce la existencia de varias corrientes para entender las instituciones en un nuevo marco conceptual conocido como neoinstitucionalismo, en el que se enuncia la variedad de enfoques que visibilizan la condición de esta herramienta:

New institutionalism does not require any one particular theory. The strength of new institutionalism may be found precisely in its multi-theoretic character, which allows for the assessment of competing

propositions draw from different political theories (Lowndes, 2002:108).<sup>3</sup>

También reconoce que cualquiera que sea el enfoque del neoinstitucionalismo que analice a las instituciones, siempre se encontrará con la “*doublelife*” de las mismas, porque debe reconocerse que son una construcción social con las que se pretende controlar el comportamiento, e igualmente garantizar el cumplimiento de los derechos humanos (Lowndes, 2002:106). Por estas condiciones, las instituciones son apropiadas y obedecidas porque se asumen como algo natural y legítimo, ya que son producto de la misma organización de la sociedad, y como tales, también tienen el carácter dinámico, maleable y reversible porque responden a los procesos sociales experimentados (March y Olsen, 2008: 7).

La Corporación Andina de Fomento<sup>4</sup> (CAF) coincide en que los procesos institucionales y las reformas normativas no son estáticas y comparte la misma condición de la norma: tiene una validez que puede ser ilimitada o limitada (CAF, 2009:239). Esto se debe a que, por un lado, las reglas son la base esencial de las instituciones que son las que sostienen las identidades, el comportamiento y los roles de los miembros de la sociedad (March y Olsen, 2008: 8) y estas reglas pueden ser modificadas o eliminadas según las necesidades de la misma. Por otro lado, las instituciones son el mecanismo de comunicación entre los diferentes niveles administrativos y contribuyen a ejecutar las políticas públicas. Al ser el lazo de comunicación, las instituciones deben responder a las necesidades sociales y a los objetivos estatales lo que las lleva a ser inestables y con una validez limitada.

A pesar de las condiciones anteriores, las instituciones se enfrentan al desafío de procurar la participación de los sectores sociales en la elaboración de las políticas públicas porque:

Las políticas públicas, por lo tanto, se reconocen como un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas, influyendo de manera decisoria en la formulación y legitimación de la agenda pública a través de un proceso de interlocución y comunicación democrática entre sociedad y gobierno (Vásquez, 2002: 14).

---

<sup>3</sup>El nuevo institucionalismo no requiere ninguna teoría en particular. La fuerza del nuevo institucionalismo se puede encontrar precisamente en su carácter multi-teórico, que permite la evaluación de proposiciones competitivas establecidas desde diferentes teorías políticas (Lowndes, 2002:108).

<sup>4</sup> Es una institución financiera que tiene incidencia en los países de Suramérica y brinda sugerencias sobre las políticas económicas, políticas y sociales como parte de su contribución al desarrollo de los países principalmente andinos, fue creada en el marco de la integración económica iniciada con el Pacto Andino (PA), que luego evolucionó en la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Así, la definición que aporta Vázquez tiende a ser conclusiva y propositiva para los actores sociales para continuar en el proceso de tratar los problemas sociales de tal manera que se puedan elaborar políticas públicas que logren solucionar y, en el mejor de los casos, planear y ejecutar propuestas que no se limiten a resolver y apagar los incendios de las consecuencias de políticas mal planteadas.

De esta manera, las instituciones adquieren un triple papel; el primero se refiere a la presión sobre el Estado para que las demandas sociales sean priorizadas y lleguen a la agenda política; el segundo, como actor garante de la participación social en la elaboración de las políticas públicas; y el tercero, como agencia regulatoria que acompaña el proceso de ejecución y la evaluación de los resultados de la aplicación de las políticas públicas.

En resumen, las instituciones tienen una importante función dentro de la estructura de gobierno y en la toma de decisiones, en el diseño y ejecución de políticas. Las instituciones se consolidan como los medios que modifican el comportamiento de los miembros de la sociedad a través de las reglas y normas que son establecidas de acuerdo a su propia evolución y, a la vez, se establecen como los lazos comunicativos de la sociedad con el Estado.

### **La ruptura del paradigma constitucionalista**

En el marco de la gobernanza, el Estado cumple un papel importante evidente en tres momentos; por un lado, aplica las políticas públicas por medio de las instituciones; por otro lado, cuenta con un sistema normativo que la misma sociedad ha construido para establecer las reglas de juego; y finalmente, en el establecimiento de directrices generales, puesto que las políticas públicas, las instituciones y los marcos normativos cambian constantemente y van acorde con los procesos sociales particulares y a las prioridades del gobierno.

Los marcos normativos son abordados en esta investigación como otra herramienta que posee el Estado para regular y controlar las actividades de la sociedad. Por ello se presenta el debate teórico entre tres autores que explican en qué consiste el Constitucionalismo y cuál es la ruptura que realiza el paradigma neo-constitucional.

Las Cartas Constitucionales o constituciones son el principal elemento donde se conjugan los marcos normativos, pues establecen las directrices generales y la base

para construir las leyes y las normas adicionales. En consecuencia, se tiende a pensar que estos documentos son declaraciones imparciales y completamente justas. Para Sáchica es un error pensar que la constitución es una cuestión meramente jurídica, (Sáchica, 1996:7) o pensar que es neutral. Primero, porque está cargada de valor al tener una concepción específica de libertad e igualdad (Carbonell, 2010:164) que irradia al Estado, ya que su acción gubernamental está fundada en la Carta Magna, por lo tanto, el Estado tampoco es neutral. Segundo, porque en ella se establecen principios morales establecidos por la misma sociedad, por lo que no puede ser solamente una compilación de ordenamientos jurídicos. Según Carbonell, las constituciones han sido objeto de manipulación por algunos grupos para mantener su poder sobre el resto de la sociedad (Carbonell, 2010:164). Sin embargo, la idea de la manipulación puede haber sido resultado de un mal entendimiento de la no neutralidad de la constitución.

La creación de estos documentos ha sido producto de la historia. Desde Grecia, e incluso desde civilizaciones anteriores, existe evidencia de los esfuerzos por consolidar la organización de la sociedad en relación con el control en todos los ámbitos de lo público (Monrroy, 2005:15). Las constituciones de los países han sido el reflejo de sus propios aprendizajes y es por esta razón que hay diferentes tipos de constituciones y definiciones para la misma. A partir de las condiciones particulares de las naciones, sobretodo en el último cuarto del siglo XX y lo que llevamos del siglo XXI, en varios países del mundo se han construido nuevas constituciones que han marcado un inicio para asumir los principios de forma más compleja. A este fenómeno se le ha mencionado *neoconstitucionalismo*.

Según Pozzolo, esta tendencia se caracteriza por adoptar el “modelo constitucional”, que consiste en asumir a la constitución como norma (Pozzolo, 1998:342), a partir de cuatro condiciones principales. La primera trata sobre la contraposición que se presenta entre las normas y los principios contemplados en la constitución y la apertura a la interpretación del texto; la segunda se refiere a la controversia en el método para interpretar y aplicar los principios; la tercera expone la condición de ley que se le otorga a la constitución: va más allá de ser un marco de principios y de guía para la creación del resto de la legislación; finalmente, la cuarta explica el nuevo rol de los jueces con relación a la capacidad de racionalizar e interpretar moralmente el sistema jurídico (Pozzolo, 1998: 340-342). En definitiva, este

nuevo paradigma se caracteriza por el predominio de la constitución, lo que implica que la voluntad política de los gobernantes está sometida a ella (Pozzolo, 2010:167).

Gargarella y Courtis coinciden en que las nuevas constituciones son producto de la evolución de las sociedades y que están caracterizadas por surgir en momentos de profundas crisis (Gargarella y Courtis, 2009:10). Estas nuevas constituciones, que además de condicionar la actuación del Estado, pretenden el establecimiento de fines y objetivos concretos (Carbonell, 2010: 154). Para Alfonso son la garantía de los derechos y no sólo el compendio de normas sin una base clara (Alfonso, 2008:9).

Pozzolo afirma que además de ser constituciones que cambian la forma tradicional de ver el derecho, es importante no unificar el sistema jurídico con el moral, ya que “la separación entre derecho y moral y su recíproca autonomía son el fundamento del garantismo” (Pozzolo, 2010:184). Entonces, las constituciones creadas en algunos países de Latinoamérica y el mundo, a partir de los años setenta, se caracterizan por “la inclusión de amplios catálogos de derechos fundamentales y la creación de instituciones, como los tribunales constitucionales, encargados de vigilar la correspondencia de las leyes con la norma superior y, fundamentalmente, de propugnar la garantía y realización de los referidos catálogos de derechos” (García, 2008:297), por lo tanto, son garantistas de los derechos fundamentales, entendidos como universales (a toda persona), indisponibles (están sobre toda legislación) e inalienables (no puede ser eliminados).

Según Alfonso, la norma contenida en estos marcos constitucionales debe tener las tres características básicas que estableció Bobbio: la eficacia, la justicia y la validez. Lo anterior significa, en palabras de Alfonso: “además de ser válidamente dictada, sea justa porque respete y desarrolle los derechos humanos, y sea eficaz y operativa porque ellos estén garantizados en la práctica” (Alfonso, 2008:10). Así mismo, Kelsen menciona que la validez de la norma es para “un lugar y un espacio determinados” (Kelsen 2005: 31), por lo tanto, las constituciones tenderían a ser demasiado grandes para aplicarse en casos concretos, lo que justificaría los nuevos roles de los jueces y las instituciones establecidas para interpretar y aplicar justicia desde esta rama del poder. Esta capacidad de los jueces, dice Carbonell, hace de la labor judicial más compleja, pues han tenido que aprender nuevos parámetros interpretativos (Carbonell, 2010:154) que estén acorde con el propósito de la justicia.

Así mismo, Carbonell afirma que el alcance del derecho constitucional llega hasta el derecho privado, ya que ante todo está la garantía de los derechos fundamentales, y por tanto, la normativa correspondiente a este ámbito es derivada de la construcción del marco constitucional (Carbonell, 2010:161), por lo tanto, no puede estar fuera de la constitución. Los actores de la gobernanza interactúan para resolver y determinar nuevos marcos regulatorios que incluyen al sector privado. Estos marcos deben estar acordes con el derecho constitucional que guía la acción de los Estados y los ciudadanos. Esto lo resume Sábichacuando menciona que la constitución es un compromiso de todos y debe reflejarse en toda acción, de lo contrario, se constituiría como el catálogo de normas que funciona como herramienta de dominación (Sábichacuando, 1996:16).

A pesar de los grandes esfuerzos por consolidar Cartas Constitucionales estructuradas que fortalezcan las instituciones estatales en relación con su eficiencia y validez ante la sociedad y que garanticen los derechos fundamentales de sus ciudadanos, en lugar de fortalecer al Estado, según Ferrajoli, existe una pérdida de soberanía del mismo y de su capacidad garantista. Esta pérdida es producto de la tendencia actual por establecer marcos regulatorios fuera de las fronteras del Estado (Ferrajoli, 2001:38) en el marco de los procesos de integración que se viven en Europa y que, actualmente, se sienten sus pasos en Latinoamérica. Para Ferrajoli, la única salida posible es una integración jurídica e institucional en pro de un “constitucionalismo sin Estado” que lleve las decisiones a niveles supraestatales y con la consciencia total para condicionar “el absolutismo de nuevos poderes” (Ferrajoli, 2001:38).

Esta advertencia que realiza Ferrajoli abre la puerta a otro de los centros claves para analizar el caso: la tendencia actual de los países hacia la integración económica, política y física.

### **La tendencia integracionista de los países**

Las ideas sobre la integración de naciones que unifican esfuerzos para construir y promover el desarrollo de la región es un pensamiento con fuertes antecedentes históricos. El más conocido para el caso de América Latina son los ideales de dos próceres: Simón Bolívar y José Martí. La idea permanece como una visión ideológica

de estos territorios y con alguna frecuencia se retomó para alimentar la utopía año tras año como es el caso del ex presidente Reyes, según narra Gómez:

A principios del Siglo XX las expediciones de los hermanos Reyes permitieron al General Rafael Reyes, Presidente de Colombia y gran conocedor del tema estratégico, presentar en la Conferencia Panamericana de 1902 una propuesta de unión de la red fluvial de América del Sur. El documento redactado por Reyes fue utilizado en 1945 por el Dr. Mariano Ospina ante el consorcio japonés Global Investment Found que expresó interés por la integración fluvial del sub-continente. Hoy en día, el proyecto es conocido como South American Riverway System (SARS) o Integración Fluvial Sudamericana, y recibe apoyo del consorcio Harvard MIT (Gómez, 2005).

Con el paso del tiempo, la idea se ha diluido y pasado a segundo plano, una y otra vez, porque la prioridad nacional se concentró en otros ámbitos como el político, económico, la seguridad nacional, entre otros. A continuación se explican las diferentes etapas que ha experimentado la idea de la integración entre países para llegar a la coyuntura actual.

Según Dabene, existen cuatro olas de integración que caracterizan los procesos vividos en América durante los últimos 60 años (Dabene, 2012: 6). La primera ola va de 1950 hasta 1970. Esta se caracteriza por apropiarse del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de la Comisión Económica para el desarrollo de América latina y el Caribe (CEPAL) y los acuerdos son principalmente en el tema económico. Al interior de esta etapa se generaron procesos de integración de tipo económico como el Mercado Común Centroamericano (MCC).

La segunda ola corresponde a la década de 1970. En esta ola el modelo de ISI entra en crisis y la promoción a las exportaciones es el modelo sustituyente. Los regímenes militares y autoritarios se oponen a los compromisos que implica la integración (Dabene, 2012: 10). Durante esta década se propusieron acuerdos de tipo económico con un fuerte componente hacia la regulación de los aranceles externos como el del Grupo Andino.

La tercera ola se refiere a la década de 1990, donde el Consenso de Washington dio las directrices de los temas en las agendas nacionales e internacionales; sin embargo, los temas fueron más variados e incluyeron temas como la circulación de bienes y servicios y el sector productivo (Dabene, 2012: 12). En los acuerdos integracionistas de esta ola predominó el tema económico, sobre todo por la tendencia neoliberal; no

obstante, se plantearon procesos que engrosaron la agenda normativa orientada a los mecanismos e instituciones supranacionales como el caso del Pacto Andino. Simultáneamente se dieron procesos como el MERCOSUR en el que la discusión normativa ambiental se dejó de lado.

Finalmente, la cuarta ola va desde el año 2000 hasta la actualidad. En esta última ola se asume el Consenso de Buenos Aires<sup>5</sup> que orienta y nutre la agenda con temas nuevos como la integración energética, la salud, la cultura, entre otros, lo que se demuestra en los temas incluidos en las agendas de Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Un punto importante que ha estado presente en todas las olas de integración y que ha generado discusión, es la necesidad de crear o modificar algunas instituciones para cumplir funciones supranacionales, lo que afectará la soberanía de los Estados.

Lo que realmente preocupa y es objeto de polémicas internas en cada país son las cesiones de soberanía a favor de las instituciones comunitarias; el nuevo balance de poder resultante de la integración, el ritmo de aceleración hacia la constitución de un sistema federativo; la preservación de la autonomía nacional en el sensible campo de la seguridad interna; y la independencia, o pérdida de ella, en el manejo de los asuntos exteriores (Magariños, 2000: 34).

No obstante, las instituciones son herramientas que cumplen un papel determinante en la gobernanza, ya que son el conector entre los tres niveles (local, regional, supranacional). La Agencia Europea de Medio Ambiente reconoce la importancia de generar esas condiciones: “Dotarse de una autoridad superior independiente que impulse la integración podría ser también muy útil. Cada vez es más importante que la necesidad de integración encuentre reflejo a través de los múltiples niveles de gobernanza” (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2006: 9).

De esta manera, la discusión se orienta hacia cuáles son los tipos de instituciones que se necesitan; cuáles son las características que deben cumplir en cada uno de los niveles; y si Suramérica se ha caracterizado por una fragilidad institucional (Medellín,

---

<sup>5</sup>El Consenso de Buenos Aires fue firmado por los presidentes Nestor Kirchner (Argentina) y Lula Da Silva (Brasil) en el año 2003. El propósito de este documento fue dar nuevas orientaciones a las políticas nacionales orientadas a un tipo de integración que va más allá de lo comercial. Por esta razón el MERCOSUR tuvo una nueva direccionalidad. Parte de las orientaciones que es importante destacar es la redefinición de las funciones del Estado fortaleciendo su carácter regulador en oposición a la propuesta del Consenso de Washington. El Consenso de Buenos Aires reafirma el rol del Estado, cuestionando la etapa previa.

2004); cuáles son los criterios para crear los mecanismos que permitan a la integración cumplir con el objetivo principal de interconectar a los países más allá de la facilitación del intercambio comercial en el territorio.

Peters afirma que la mayoría de las críticas dirigidas a las instituciones internacionales se refieren a su eficiencia de las normas y reglas de juego. La capacidad de coacción o el uso de la fuerza legítima que posee el Estado (de la que habla Weber) para hacer cumplir los marcos normativos dificultan su incidencia en el cumplimiento de las pautas y las normas establecidas (Peters, 2003:189). En el caso particular de la Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA)<sup>6</sup>, no se propone establecer nuevas instituciones, sino reforzar las existentes en cada país (CAF, FONPLATA, 2003:28-29) con el propósito de evitar procesos burocráticos.

Jaramillo menciona que las instituciones en el proceso de la Integración de Suramérica se discute desde dos elementos puntuales. El primero se refiere al paradigma estructural, es decir, la integración asumida como una estrategia de doble vía: como medio de inserción en el orden global y como contención a los esfuerzos nacionales al utilizar el regionalismo abierto (Jaramillo, 2008:16), lo que explicaría la creación de nuevas instituciones para lograr mayor efectividad. El segundo tiene que ver con el paradigma liberal en el que la integración no es el fin, sino un medio para constituir procesos más complejos que incluyan el ámbito político (Jaramillo, 2008:17), lo que justificaría la reducción a la mínima expresión las instituciones y aprovechar las existentes en cada país.

El regionalismo abierto es una propuesta de la CEPAL para la integración de Suramérica basada en la liberación comercial, que incluye a los mercados locales, la

---

<sup>6</sup>En el año 2000, durante la I Cumbre de Presidentes Latinoamericanos, que se realizó en Brasilia, se presentó ante los asistentes una iniciativa que sugería el problema principal que tenían las economías latinoamericanas y proponía la solución a estas dificultades. La CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA) que lideran esta iniciativa, expusieron que las economías suramericanas no han logrado un crecimiento sostenido que satisfaga las necesidades de empleo e ingreso que solucione los problemas estructurales como la pobreza y la exclusión social (CAF, BID, FONPLATA, 2003:6). La solución, o mejor, el primer paso para orientar el desarrollo requerido consiste en aceptar que las economías nacionales están en desventaja con el nivel comercial global. Así, se propone fomentar la interacción entre los países vecinos orientados hacia un apoyo mutuo. Para ello, y es donde estas instituciones intervienen, es necesario unificar esfuerzos para superar las barreras entre países. Una de esas barreras, según los proponentes del IIRSA, son las físicas. Esto se puede solucionar por medio de un “plan estratégico global que se apoye en las especificidades y potenciales concretos de los diversos espacios suramericanos y oriente el desarrollo de infraestructura de energía, telecomunicaciones y transporte especializado para la integración” (CAF, BID, FONPLATA, 2003:6).

inversión en infraestructura, etc., como el espacio idóneo para promover la productividad de las economías menos desarrolladas. Esto implica una intervención del Estado en la regulación, el control y la distribución para invertir en los ámbitos sociales (Briceño, 2003:139). El ejemplo más claro es la IIRSA que, con el soporte de este principio, desarrolla actividades conjuntas entre naciones en temas que no generan ninguna discusión política, por el contrario, los países coinciden plenamente. Por lo anterior, las disposiciones necesarias, como la modificación normativa y los cambios de funciones institucionales, son decisiones fáciles de asumir por cada gobierno.

Gudynas afirma en este caso que la política no es un punto importante, porque no se inmiscuye en temas como las instituciones democráticas, ni en los límites del Estado, ni mucho menos en el papel del ciudadano (Gudynas, 2002:149), por el contrario, coincide con los problemas comunes y persistentes de los países. La IIRSA tiene este enfoque en el que se prioriza la infraestructura, la energía y las telecomunicaciones. La perspectiva política no es sustantiva ni determinante en la propuesta, lo que hace que pueda ser ejecutada en cualquier contexto y corriente política. Por ello los presidentes no generaron mayor debate sobre el tema y tampoco se opusieron al ser adoptada por la UNASUR a pesar de nacer en el corazón de políticas neoliberales. Así, la IIRSA tampoco es afectada por las diferencias entre los niveles de desarrollos de los países, y además tiene un beneficio, es que no se presentará el caso de la salida de un país de esta iniciativa por diferencias políticas, como es el caso de otras asociaciones.

Rico advierte que hay un peligro más grande que refiera que las críticas a los procesos de integración no se han enfocado en el problema estructural, que es el diseño de las economías nacionales basado en la producción y exportación de materias primas (Rico, 2008:79). Este diseño en el marco de un enfoque de regionalismo abierto no es beneficioso para las economías nacionales.

En contraposición a este enfoque surge el regionalismo autónomo. Con esta corriente se complementa la idea del comercio intrarregional, pero promocionada desde lo que Gudynas denomina “complementariedad productiva y ecológica”, concepto que orienta las economías a satisfacer las necesidades propias y las de sus vecinos como prioridad y con la idea de satisfacer parte de las demandas del comercio internacional (Gudynas, 2002:148).

La CAF coincide con el argumento de Gudynas al mencionar la necesidad de cuidar y optimizar las fases de producción y el proceso de distribución (CAF, 2000:10), lo que cambia es el enfoque hacia el comercio mundial, por ello su interés en desarrollar la IIRSA para que facilite las vías de acceso y de distribución de las materias primas que son tradicionales en las economías latinoamericanas.

### **Las Políticas Públicas como herramientas del Estado**

Las políticas públicas son otra de las herramientas que tiene el Estado para materializar su acción en la sociedad. A continuación se relacionan las definiciones de tres autores que explican cuál es el papel de las políticas públicas al interior del Estado.

La elaboración de las políticas públicas, al igual que las reformas legislativas e institucionales, va de acuerdo con los intereses y los objetivos prioritarios que se han propuesto dentro del nuevo período presidencial.

En síntesis, se ha conceptualizado a la política pública como el curso de acciones de gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses. En esta definición se reconoce a la política pública en su función de mediadora de diversos intereses, entendiendo también la política como procesos de negociación y conciliación entre grupos con diversos intereses (Ortega, sf: 3).

Así, las políticas públicas se construyen a partir de la interrelación entre las demandas de los actores sociales y los intereses políticos y los económicos. Para Roth las políticas públicas se asumen como “programas de acciones” que implementa el Estado, en las que se imprime su voluntad de modificar comportamientos a partir de nuevas reglas de juego y se hacen visibles las prioridades del Estado (Roth, 2002: 19). Estos “programas de acciones” son fruto de las interacciones de los actores sociales. Las interacciones permiten identificar las demandas sociales que se consolidan como problemas según el enfoque fenomenológico planteado por Parsons (2007) y consideradas como construcciones subjetivas (Parsons 2007: 131). Son estos problemas los que el Estado debe enfrentar a partir de la elaboración de las políticas públicas como el medio para resolverlos.

Entonces, por medio de las demandas sociales se identifican los problemas, luego se discuten y se colocan en la agenda política, se elaboran las estrategias,

posteriormente se ejecutan los programas de decisiones. Según Roth, luego se realiza el seguimiento y, finalmente, se plantea la evaluación de estas políticas para nuevamente iniciar el proceso.

Según Ortega, las políticas públicas deben tener las estrategias oportunas para su aplicabilidad y lo que es posible en la legislación. Es decir, para que las estrategias planteadas sean efectivas deben ser aplicables y esto es posible a través de normas eficientes y eficaces, así las políticas públicas se materializan a través de las disposiciones legales.

Sea cual sea el tipo de legislación que se establezca, ésta tendrá el carácter regulatorio que controlará comportamientos. En este punto se presenta una de las mayores dificultades al momento de aplicar la política pública, esto es, cuando las instituciones encargadas de ejecutarlas no tienen la incidencia social para desarrollarlas; no obstante, también existen casos en que la política pública está elaborada de tal manera que no soluciona ningún problema y por el contrario profundiza las demandas sociales.

En síntesis, las herramientas del Estado (las instituciones, las políticas públicas y el marco normativo) deben estar articuladas entre sí y para crear soluciones, eficientes, eficaces y justas, a las demandas sociales y el Estado logre administrar adecuadamente. Si se presenta el caso opuesto, tanto los marcos normativos, como las instituciones pierden credibilidad, lo que se explicaría la condición actual de fragilidad institucional que caracteriza a los países suramericanos. Así las políticas públicas, que son la directriz para las instituciones y las normas creadas por el Estado, no tendría mayor alcance en la sociedad y, por consiguiente, no habría gobernanza de ningún tipo.

### **Síntesis**

Por medio del recorrido teórico se establecen las definiciones que se utilizan en esta investigación para estudiar dos casos particulares. Por un lado, la gobernanza como el medio por el cual se analizan las interacciones entre los actores en diferentes niveles entre los que se encuentra el carácter supranacional. Estas relaciones siempre serán asimétricas y cuentan con la participación de otros actores que ejercen presión sobre el Estado, el que determina las directrices que orientan los tres instrumentos: los marcos normativos, las instituciones y las políticas públicas.

Primero, el marco normativo caracterizado por cuatro condiciones (constitución como Ley, la capacidad interpretativa de los jueces, la contraposición entre principios y leyes y la discusión entrono al tipo de método para aplicar los principios (Pozzolo, 1998: 340-342)) que rompen el paradigma del derecho positivo y se instalan dentro de un nuevo marco denominado neoconstitucionalista, lo que le otorgan la prioridad a la Carta Constitucional de los países no sólo como directrices de principios o forma de estructurar el poder, sino la forma de controlar el mismo poder a partir de las demandas de los ciudadanos. Así, la constitución es el arma más importante que tiene la sociedad para hacer valer sus derechos.

Segundo, el marco institucional establecido, más allá de una entidad formal que crea el Estado para ejecutar las políticas, son asumidos como mecanismos de modelación del comportamiento de los ciudadanos que inserta a la sociedad en los procesos con directrices que ya no solamente vienen del Estado. Así, las presiones sociales que no son atendidas por el gobierno pueden generar otras institucionalidades que modifican el comportamiento de la sociedad hacia horizontes diferentes a los que procura el Estado.

Tercero, las políticas públicas son las reglas de juego que establecen cómo y hacia dónde van los intereses del Estado, materializándose en planes, programas y proyectos que orientan la acción pública en todo el territorio. No hay acción de una entidad estatal que esté fuera de estas políticas. En caso de que esto ocurriera existiría una gran brecha entre lo que el Estado hace y lo que se ejecuta por medio de las instituciones. Así mismo, son susceptibles de ser modificadas por los anteriores tres elementos – gobernanza, los marcos institucionales y normativos-, ya que las políticas públicas representan la convergencia de estos.

Estas herramientas del Estado son de gran utilidad cuando todas apuntan al mismo lado, la dificultad se encuentra cuando difieren en su objetivo principal. Esto se presenta cuando este marco de gobernanza y de las herramientas del Estado se inserta en procesos como el de la integración regional. Los actores son múltiples, los intereses se multiplican y el Estado no es actor determinante: existe una entidad superior a él.

A pesar de que Colombia y Ecuador tuvieron contextos históricos diferentes, durante 1990 a 2010, coinciden en tener estos elementos y, su situación al año 2010, en temas normativos y políticas integracionistas, son muy cercanas. Su participación y

compromiso en el desarrollo de infraestructura que contribuya a la integración de Suramérica da pasos significativos que se observan en casos concretos como es el caso del desarrollo de infraestructura portuaria tanto fluvial en el caso colombiano como marítima en el caso ecuatoriano.

La cuestión es como la política de integración logra que dos Estados alteren sus marcos normativos y respondan a la misma lógica externa. ¿Qué pasa con las herramientas del Estado? ¿Por qué una política externa tiene la posibilidad de incidir en las decisiones y modificar sus leyes? ¿Qué respaldo o qué factor es el que hace que una política internacional cambie las políticas públicas nacionales? Puede que la respuesta esté en la travesía histórica de los Estados o en la dependencia a otros países. Pero quizás la respuesta más clara es que siempre los Estados han construido sus objetivos y procedimientos teniendo como directriz las políticas internacionales, lo que conduciría a la existencia permanente de una gobernanza global.

## CAPITULO II.

### CONTEXTO HISTÓRICO: REFUERZO DE LA TENDENCIA INTEGRACIONISTA

#### **Crecimiento económico e infraestructura en Suramérica**

Una de las principales políticas públicas que los Estados han llevado con poca eficiencia es la del desarrollo en infraestructura. La relación entre la infraestructura y el crecimiento económico existe de tiempo atrás. Se propone hacer referencia a este tema para comprender y establecer la influencia de esta relación.

Patricio Rozas y Ricardo Sánchez explican que esta relación surge de la idea misma de crecimiento económico que construye Walt Withman Rostow en 1961. Según Withman, el crecimiento económico se logra por etapas, como una receta para que los países alcancen el desarrollo en sus economías. Es a partir de esta idea que los países del mundo se clasificaron entre desarrollados y no desarrollados (Rozas y Sánchez, 2004: 61). Así muchos países iniciaron su carrera interminable al desarrollo. Estos países habían concentrado sus actividades comerciales en la exportación de materia prima y la importación de alimentos, lo que generó economías basadas en la exportación, pero sin desarrollo industrial importante.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) había sugerido, varios años atrás, el modelo de la *Industrialización vía Sustitución de Importaciones* (ISI) que consistió en redireccionar el capital destinado a la importación de alimentos por la inversión y desarrollo de industrias manufactureras. Este sistema funciona hasta mediados de la década de los 70's, ya que la crisis se acentuaba debido a la alta carga de las importaciones requeridas para garantizar el funcionamiento del sector productivo nacional.

A esta situación se le suma la crisis financiera, producida por el abandono del sistema de *Bretton Woods*<sup>7</sup> que generó el debilitamiento del sistema financiero internacional y la crisis económica por la especulación del precio del petróleo en dos ocasiones, la primera en 1973 y luego en 1979. El primer *choque petrolero* demostró la

---

<sup>7</sup> Fue creado para estabilizar los tipos de cambio de las divisas y para brindar bases sólidas al sistema monetario internacional. Esto se aplicó luego de la II Guerra Mundial para garantizar la estabilidad en las divisas, acompañado por la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Naranjo, 2005:47).

insuficiencia del sistema. La Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>8</sup>, creada en 1960 por los países de mayor producción petrolera, realizó el embargo de la producción de petróleo a las potencias occidentales que estaban a favor de Israel en la Guerra del YomKipur<sup>9</sup>. Este embargo petrolero fue devastador, el precio del petróleo subió hasta tal punto que generó una crisis económica en los países dependientes de los hidrocarburos.

Con esta situación en el campo energético, la preocupación por la garantía de los suministros de energía para el desarrollo industrial de las potencias fue otro de los dolores de cabeza para los gobiernos. Inmediatamente los países del mundo iniciaron la búsqueda de recursos energéticos, por ello durante los 70's, Ecuador y otros países de Suramérica dieron pasos firmes en el tema de explotación petrolera a pesar de haber encontrado petróleo muchos años antes (Jarrín, 2007: 9-16).

Así, los países no miembros de la OPEP que contaban con existencias de petróleo y gas encontraron una ventana abierta para entrar al mercado global y salir de sus crisis económicas. El mercado del petróleo se presentó en dos modos. El primero correspondió al régimen de la OPEP, en donde los precios fueron establecidos por medio del acuerdo entre sus países miembros. De esta manera, se instauraron cuotas de producción y con ello la cantidad de petróleo disponible en el mercado. El otro modo tuvo que ver con el mercado *spot*, en el que el precio se establecía por medio de la oferta y la demanda del petróleo. Los pequeños productores empezaron a comercializar el producto y se aumentó la producción por el primer embargo de 1973. Esta situación significó el principio de una etapa de crecimiento en los países de América Latina que ya empezaban a firmar contratos con empresas petroleras dando concesiones por 30 o más años de explotación. Durante los años siguientes, la especulación del precio del petróleo generó desestabilidad económica y la situación se complicó aún más en 1979, cuando se presentó el segundo choque petrolero y el precio del petróleo volvió a subir<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Los países que son miembros son: Kuwait, Irán, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Nigeria y Venezuela. El objetivo de esta organización era controlar los precios del petróleo de acuerdo a la capacidad productora de sus países miembros (Fontaine, 2010: 128).

<sup>9</sup> Esta contienda se inició por el descontento por la *Guerra de los seis días* librada en 1967. El enfrentamiento entre Israel y los países asociados: Egipto, Siria y Jordania. En este conflicto, Israel, apoyado por Estados Unidos, invade territorios árabes y logra vencer por sus rápidas acciones militares. La Guerra del YomKipur en 1973 fue la acción militar que pretendió recuperar los territorios obtenidos por Israel (Fontaine, 2010: 130).

<sup>10</sup> Esto ocurre cuando Irán tuvo dificultades con los fundamentalistas islámicos (Chiitas) que reclamaban un tipo de gobierno diferente, lo que desencadenó una guerra civil al interior del país. Esta revolución

La otra parte de la receta para el desarrollo, según Rozas y Sánchez, fue la relación entre el fomento de obras de infraestructura y crecimiento económico que se consolidó como factor elemental (Rozas y Sánchez, 2004: 61). Particularmente desde los años 80`s, según Rozas y Sánchez, la infraestructura fue un punto clave en el crecimiento económico, hasta el punto de realizar estudios de impacto entre ambos elementos (Rozas y Sánchez, 2004: 24).

La influencia de estudios fue tan alta que los modelos económicos propuestos como el de crecimiento endógeno contemplaron la necesidad de la inversión en infraestructura y la intervención del Estado como promotor de este proceso (Rozas y Sánchez, 2004: 25). Sin embargo, la conclusión es que la inversión en infraestructura, sea privada o pública, es de carácter beneficioso, pero debe estar acompañada de marcos regulatorios y serias reformas para las actividades económicas que garanticen la calidad y la eficiencia, tanto del aspecto físico, como del institucional para un adecuado aprovechamiento. Así, el aporte más importante que realiza la infraestructura al crecimiento económico es lo que Rozas y Sánchez llaman “la articulación de la estructura económica” (Rozas y Sánchez, 2004: 10). Así se generan marcos normativos que atraen la inversión de empresas extranjeras e invierten en infraestructura energética para la explotación de recursos naturales.

Las crisis económicas en América Latina se estancaron por el aumento de la explotación de recursos naturales y materia prima que satisfacía la creciente demanda de los países europeos y los Estados Unidos en el marco de la Guerra fría, sostenidos por gobiernos militares o dictaduras que buscaron apaciguar cualquier influencia socialista y que modificaron las normativas vigentes para facilitar el intercambio comercial con los países desarrollados.

En ese contexto se empezó a sentir el auge petrolero que se materializó en la llegada de empresas petroleras transnacionales, lo que se tradujo en el otorgamiento de concesiones para la explotación petrolera y las principales empresas fueron estadounidenses. A pesar de que la mayor parte de las ganancias correspondían a las empresas, el negocio para los Estados fue importante. Los países que poseían reservas de petróleo, pese a contar con una entidad pública que se hizo cargo de estos temas, no

---

islámica irradió a los kurdos de Irak. Ambos países habían tenido diferencias históricas fuertes y este suceso revivió esos odios. Irak declaró la guerra a Irán. Israel aprovechó y realizó un ataque sorpresa a una refinería en Irán (Fontaine, 2010: 131).

tuvieron la infraestructura necesaria para desarrollar la actividad petrolera, por esta razón, la presencia de empresas transnacionales con capacidad tanto tecnológica como de equipos fue fundamental.

Este ambiente de seguridad para invertir, por las condiciones de riqueza y la perspectiva positiva del futuro, llevó a los gobiernos a despreocuparse de las otras actividades económicas y se concentraron en la explotación del oro negro. Las inversiones extranjeras aumentaron y el dinero recibido como regalías y porcentajes correspondientes a la participación de los Estados en las explotaciones, que generalmente eran menores al 50%, se destinó para gasto público y otras actividades que no eran del sector productivo. No se utilizó para la reinversión en la industria petrolera, ni para diversificar la economía, ni en la sustitución de la dependencia a las exportaciones de materia prima, los hidrocarburos y los productos agrícolas. Las entidades internacionales como la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), encargadas de acompañar los procesos y sugerir mecanismos para que las economías fueran eficientes y rentables, no alarmaron sobre las dificultades que se generarían por la no reinversión de capitales en el sector productivo como soporte de la economía, sobretodo en el caso de que la especulación de los precios de la materia prima quebraran las economías nacionales (Naranjo, 2007:122).

Por el gran auge petrolero, los Estados decidieron invertir capitales en obras específicas que aparentemente eran necesarias, pero con el tiempo se demostró su ineficiencia, razón por la que solicitaron más créditos, de los ya existentes, a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI's) como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BID. Se adquirieron más deudas que serían pagadas por los excedentes y ganancias de la explotación petrolera (Acosta, 1990: 274). Los países de América Latina estaban convencidos de esa idea y casi todos fueron acreedores de una deuda externa que aumentaba año tras año. Además de ello, parte de los préstamos se destinaron a gastos de la burocracia, el sector armamentístico y la mantención de regímenes políticos militares o dictaduras en la región (Naranjo, 2007: 122).

A mediados de la década de los 80's la situación cambió. Al existir tanta oferta de petróleo bajo el sistema del mercado spot, el precio empezó a bajar. En 8 meses el precio bajó de 26 a 5 dólares por barril (Santos y Mora, 1987: 67). En 1986 la OPEP, en

un esfuerzo por equilibrar los precios, logró establecer en un precio de 18 dólares por barril. Esta crisis en el mercado afectó los sistemas económicos y los intereses de las deudas externas e hizo que las responsabilidades de los países con las entidades financieras fueran impagables. El primer signo lo dio México en 1982, al suspender los pagos (Acosta, 1990: 302), después siguieron varios países latinoamericanos. Con esta situación, el FMI tomó medidas y propuso unos planes de reajuste económico y financiero que implicaron control y monitoreo “intensificado” (Acosta, 1990: 305) que estabilizarían las economías nacionales para poder pagar en el futuro la deuda.

Las crisis económicas se habían apoderado de los países en la década de los 80's y esto contribuyó al cambio radical experimentado por los Estados de América Central, Sur y el Caribe durante la década de los 90's, caracterizado por una tendencia a la apertura económica. En 1990 se presentó el documento “What Washington Means by Policy Reform”<sup>11</sup>, más conocido como el *Consenso de Washington*, que se consolidó como el listado de políticas sugeridas a los países de América Latina para lograr un crecimiento económico constante que les permitiese ingresar a las grandes ligas del mercado y superar las crisis de las décadas anteriores. Pese a que este documento contenía una compilación de políticas que se planteaban como ideas posibles, fueron asumidas como definitivas. A partir de este momento se afianzaron estas políticas y, desde las IFI's, se ejecutó la ardua tarea de aplicarlas a los países latinoamericanos, sin importar sus falencias.

Los Estados participaron en el ensayo neoliberal (Santos y Mora, 1997) de nuevas decisiones gubernamentales que se concentraron en los 10 puntos claves que se recopilaron con el Consenso de Washington: La necesidad de establecer disciplina fiscal, la priorización del gasto público, las tarifas de interés de acuerdo con el mercado, el establecimiento de una tasa de cambio competitiva, la apertura económica, la promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED), la privatización de empresas públicas, la desregularización de mercados internos, el fortalecimiento de los derechos de propiedad y la integración unilateral.

Una de las principales equivocaciones del listado de políticas se refirió a la liberalización comercial que generó una gran ola de importaciones con muchos

---

<sup>11</sup> “Lo que Washington quiere decir por la Reforma Política” es el capítulo No. 2 del texto *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* publicado en 1990 por John Williamson, miembro del Instituto Peterson de Economía Internacional.

beneficios, lo que indujo a una reducción en los sistemas productivos nacionales y de esta manera los niveles de desempleo aumentaron, una particularidad presente y constante en los países latinoamericanos. Otra de las falencias fue la promoción a la privatización de las empresas públicas por la idea de que las entidades privadas son más eficientes en la administración, la cuestión es que el Estado le delega responsabilidades que le competen, y por lo tanto, lo libera a la competencia de quien ejecute los proyectos con menor cantidad de presupuesto. Eso genera menor calidad en los resultados y la no responsabilidad por el Estado.

Parte de las consecuencias de la apertura económica fue el fomento a la inversión en infraestructura, ya que cumple un rol determinante en el crecimiento económico. Perotti y Sánchez exponen que el papel de la infraestructura como medio para el desarrollo social, siempre y cuando tenga como fin la inclusión social por medio de la conexión física de zonas de difícil acceso y con pocas actividades económicas que generen los desequilibrios distributivos (Perotti y Sánchez, 2011:13). La infraestructura conecta los centros productivos con las zonas deprimidas económicamente para que, mediante la facilitación del intercambio social y comercial, se superen las desigualdades económicas. El desarrollo de la infraestructura se convierte en un requisito para el desarrollo económico de las sociedades.

Perotti y Sánchez afirman que las inversiones destinadas a la infraestructura en Suramérica han tendido a la reducción, y por ello, hay una deficiencia de las condiciones actuales y es bastante lo que se requiere para facilitar el intercambio comercial entre países (Perotti y Sánchez, 2011:7). Con la idea de la *Triada del desarrollo* se hace visible la necesidad de proponer políticas integradas que fortalezcan y desarrollen los componentes de la relación entre Infraestructura – Transporte – Logística como un conjunto (Tomassian et al., 2010:5).

### **El cambio normativo al paradigma *neoconstitucional***

En Suramérica se ha experimentado el cambio normativo a partir de la década de los 1990's. En Colombia y en Ecuador los procesos han sido similares, pero con trasfondos políticos diferentes.

En el caso de Colombia se traía un legado de violencia que se agudizó con el fortalecimiento del tráfico de estupefacientes, la radicalización de las guerrillas y la

aparición de nuevos actores armados. Surgieron nuevos voceros de la izquierda colombiana que se postularon como candidatos presidenciales para el período 1990 – 1994. La guerra entre quiénes llegaban al poder se agravó y la lista de líderes de izquierda asesinados se multiplicó, entre tales, Carlos Pizarro Leongómez, exmilitante del M-19, Bernardo Jaramillo Ossa, Presidente de la Unión Patriótica y Luis Carlos Galán Sarmiento, candidato que figuraba como el favorito en las elecciones.

Al ser asesinado éste último, Cesar Gaviria Trujillo asumió las banderas de su campaña y logró la mayoría en los comicios realizados en mayo de 1990. Ya posesionado, y con el propósito de pacificar al país, se dio vigencia a la nueva Constitución en 1991, con la que se consolidaron procesos como el de la descentralización administrativa y se establecieron nuevos ordenamientos normativos que abrieron la gestión del Estado a la participación ciudadana por medio de varios instrumentos, en pocas palabras, se reconocieron derechos de primera, segunda y tercera generación. Por estas reformas de fondo y estructura que se realizaron, sobre todo en la rama judicial, la constitución entró en el paradigma del neoconstitucionalismo.

Este fuerte cambio normativo afectó a todos los sectores. En lo económico, a raíz de la apertura económica que inició Gaviria, se mantuvo el crecimiento y se logró el estancamiento de la tasa de inflación, ocasionado por la gran entrada de capitales producto de la explotación petrolera y de otros recursos naturales.

Respecto al sector público, los procesos de reforma iniciados con la promulgación de la constitución permitieron la difusión de los mecanismos para la participación ciudadana y de los instrumentos para reclamar al Estado sus derechos. A pesar de estos pasos positivos hacia la consolidación de un sector público sin corrupción, los esfuerzos fueron insuficientes. En el sector judicial la estructura interna de los jueces y los de magistrados generó una mayor eficiencia en la solución de los casos; sin embargo, la impunidad aún no se controlaba.

Por otro lado, en el caso de Ecuador, durante la década los 90's, se vivía un ambiente económico muy inestable por la caída del precio del petróleo, por la crisis de la Deuda Externa y por la “Sucretización”<sup>12</sup> (Naranjo, 2007: 120). A esta serie de

---

<sup>12</sup> Consistió en la apropiación de la deuda privada, adquirida por ecuatorianos a bancos internacionales, y convertirla en deuda con el banco en Suces. El Banco Central asumía la responsabilidad de la deuda frente a la banca internacional, convirtiéndose en deuda pública. “la “sucretización” constituyó una subvención directa al sector privado endeudado en divisas, pues, no sólo se estatizó la deuda, sino que, además, se la transformó a suces en condiciones especiales, ya que se estableció una tasa fija de interés a

momentos se añade la inestabilidad política que tiene antecedentes en décadas anteriores, como es el caso del gobierno de Rodrigo Borja, quién asumió la presidencia de un país con una severa crisis económica. (Odysea, 2005:12). Para salir de la crisis, Borja adoptó el Plan de Emergencia Económica Nacional, que consistió en políticas de carácter neoliberal cortoplacistas que permitían recuperar la confianza de los empresarios nacionales y la credibilidad internacional por medio de una política monetarista que hizo frente al déficit fiscal. Sin embargo, la ejecución del Plan de Emergencia Económica Nacional no dio los resultados esperados y por el contrario profundizó la crisis (Acosta, 1990:344-345).

Para los periodos siguientes la crisis se agudizó, ya que siguió un largo periodo en que los gobiernos fueron caracterizados por las inestabilidades políticas, sociales y económicas. Un ejemplo de esto fue el mandato de Sixto Durán Ballén (período de 1992 – 1996) quien estableció varias leyes que promovieron la liberalización financiera, como es el caso de la Ley General de Instituciones Financieras y la Ley del Régimen Monetario. Estas reformas continuaron y tuvieron mayor incidencia en 1994, puesto que por mandato presidencial se realizaron reformas en el sector financiero que aumentaban el porcentaje permitido para créditos bancarios, lo que beneficiaba a las empresas accionistas de los bancos (Torres, 2007:1). Estas acciones llevaron a la banca a solicitar créditos al Banco Central por cuantiosas cantidades, lo que produjo el aumento incontrolado de la inflación que llevó, sumado a otras razones, a la dolarización a principios de la década del 2000. Este descontrol financiero encaminó a la quiebra a muchas entidades bancarias privadas (Naranjo, 2007: 138).

Además de estas dificultades, se reavivó el conflicto fronterizo con Perú. La zona que reclamaba Perú es lo que se conoce como la cordillera del Cóndor<sup>13</sup>, que posee altas reservas de minerales preciosos como el oro, uranio, entre otros. El conflicto armado se profundizó en 1995 con un saldo aproximado de 200 muertos y heridos en total, además de 20.000 personas desplazadas entre Perú y Ecuador. Los ánimos se calmaron cuando se logró firmar la Declaración de Paz de Itamaraty.

---

tipos muy inferiores a los del mercado y se extendió el plazo de vencimiento. Todo esto provocó un incremento importante de déficit cuasifiscal que agudizó los problemas ya existentes” (Naranjo, 2007:143).

<sup>13</sup> El presidente actual de Ecuador firmó recientemente, el 5 de marzo de 2012, el contrato de explotación minera de oro con la empresa china Ecuacorrientes.

### **Finales de los 90's y principios del 2000: inserción en la integración**

En 1994 surgió la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Nace en la Cumbre de las Américas, realizada en Estados Unidos, con el objetivo de constituir al territorio americano en un área de libre comercio. Los acuerdos realizados planteaban la eliminación progresiva de las barreras, tanto comerciales como para la inversión. Según la propuesta, para el año 2000 se debían tener avances significativos en todo el territorio.

Esta iniciativa fue perdiendo fuerza y, uno tras otro, cada país fue desistiendo por las desventajas que se generaban al firmar este acuerdo y, que aún hoy, en algunos países se siguen discutiendo. Este fue uno de los ejemplos que mostraron la tendencia a crear alianzas por medio de propuestas de integración comercial y política, que pretendieron superar las deficiencias experimentadas con acuerdos comerciales consolidados en décadas anteriores.

En el año 2000, en la I Cumbre Sudamericana, se firmó un acuerdo en el que los presidentes se comprometieron a sumar esfuerzos en pro de la integración del subcontinente americano. El principal punto del documento fue el tema del desarrollo de infraestructura a través del fomento de la inversión de capitales extranjeros como motor del crecimiento económico, específicamente en el tema de la productividad. Así, el resultado de esta cumbre fue el concierto entre las voluntades políticas materializadas en la iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA) que en principio no tuvo relación con el tema económico o político, lo que hizo que su firma fuese lograda fácilmente y sin diferencias ideológicas.

Parte de los compromisos adquiridos en este acuerdo fue la cooperación en la adecuación y consolidación de la infraestructura energética para promover la interconexión entre los países y superar las barreras naturales. Sin embargo, no se hizo ningún tipo de relación al tema económico, ni político, ni administrativo. Su único objetivo es el tema físico. En definitiva, la iniciativa IIRSA se presentó como una propuesta apolítica y ajena a las circunstancias del mercado. Sus enunciados promulgaban la necesidad de facilitar el acceso y los medios para interconectar áreas inaccesibles. La aprobación de esta iniciativa fue totalmente desconectada de los contextos de los países. No se tuvo en cuenta la crisis de violencia en Colombia, crisis económicas en Argentina y Perú, o políticas en el caso de Ecuador.

En Colombia, para el periodo 1998 – 2002, Andrés Pastrana, quien fue el representante de Colombia en la I Cumbre Suramericana donde se firmó el IIRSA, recibió un país en un estado crítico, pero que aún no tocaba fondo. A pesar de los varios intentos por lograr acuerdos de paz con las guerrillas FARC y ELN y del establecimiento de la “zona de despeje” en San Vicente del Caguán, en donde se realizaron los encuentros y los acuerdos de cese de acciones bélicas, nunca se logró consolidar una solución a la condición del país. Una y otra vez, luego de establecer algunos compromisos, las acciones armadas rompían las relaciones y los acuerdos. El principal blanco de las acciones armadas de estos grupos al margen de la ley fueron las infraestructuras de petróleo y energía eléctrica, lo que generó un temor generalizado de las empresas extranjeras desembocando en problemas de seguridad energética en el país por la reducción de la inversión privada, tanto en ámbitos comerciales como de infraestructura.

Sumado a ello, aumentaron las dificultades en las zonas rurales. Así, las poblaciones sufrieron el desplazamiento forzado a los centros urbanos y el abandono del campo dificultó la seguridad alimentaria del país e incrementó los índices de desempleo y de empleo informal en las ciudades. La crisis económica se agudizó.

Álvaro Uribe Vélez recibió un país con estado de conmoción interior casi permanente<sup>14</sup>. Su discurso se concentró en dos puntos fundamentales: 1. Dureza ante la guerrilla y 2. Recuperación económica. El primero de ellos se concentró en fortalecer el brazo militar para combatir las filas guerrilleras sin dar tregua ni descanso, y de otro lado, se realizaban los acuerdos de entrega de armas de los paramilitares o Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). El segundo punto se concentró en las políticas neoliberales, se dieron fuertes incentivos para atraer la inversión extranjera y dinamizar la economía. Se privatizaron algunas empresas públicas y se realizó la reforma del sector extractivo petrolero: la reestructuración y venta de acciones de la Empresa Colombiana de Petróleo (Ecopetrol) y creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

Durante el periodo de legislación, la normativa fue sustancialmente modificada. Parte de esas reformas fueron las efectuadas para garantizar la entrada de capitales

---

<sup>14</sup> Es un mecanismo que puede utilizar la presidencia de un país para restringir algunos derechos fundamentales de los ciudadanos y facultar al Estado de algunas funciones especiales por situaciones particulares que afectan el orden. También se denomina como Estado de Sitio o de excepción.

extranjeros y para financiar los proyectos públicos que incluyen la construcción de vías y de infraestructura para el desarrollo.

De esta manera, los proyectos promocionados en el marco de la IIRSA fueron permitidos y casi sin resistencia de la población, debido a la falta de conocimiento, ya que para estos procesos no se ejecutó el procedimiento de consulta previa a las comunidades para hacer valer el derecho a la participación ciudadana. Un ejemplo de ello se observó en el caso de la construcción de la vía San Francisco - Mocoa, en donde la población exigió su participación por la amenaza que esto le representaba a comunidades indígenas y una área protegida: la Reserva Forestal protectora de la Cuenca Alta del río Mocoa (Miputumayo, 2011).

Para Ecuador, el contexto fue diferente. Su situación fue de crisis política y económica. Jamil Mahuad (período presidencial 1998 – 2002) recibió un país en crisis económica, política y social. En el mismo mes en que se posesionó, también se hizo vigente una nueva constitución que tenía carácter liberalizante para el sistema financiero y económico del país (Torres, 2007: 3), que se caracterizó por cambiar el paradigma al neoconstitucional. Con el propósito de controlar la crisis bancaria que se avecinaba, se creó la Ley de Reordenamiento en Materia Económica. Esta ley, al igual que otras, sólo aletargaba el proceso que era inminente. Las protestas frente a las reformas realizadas no se hicieron esperar, hasta el punto de realizar tres huelgas generales que llevaron a la decisión presidencial de militarizar varios sectores económicos (Odysea, 2005:18).

En medio de la tensión política, hubo otro elemento que avivó los ánimos de la sociedad ecuatoriana. Se firmó un contrato con los Estados Unidos para entregar en concesión la base militar de Manta por un periodo de 10 años como estrategia para cooperar en la lucha contra el narcotráfico (El diario, 2007). La entrega de la base militar Eloy Alfaro significó la movilización de varios sectores sociales que exigían la ruptura de dicho convenio. Sin embargo, la opinión de los manteses era contraria, para ellos una de las mejores formas de reactivar su economía y potencializar la zona era la presencia de personal militar estadounidense. La estadía de los militares norteamericanos fue hasta la finalización del acuerdo (2007). Las múltiples denuncias sociales de violación de derechos humanos por los militares estadounidenses (BBC Mundo, 2009) fue la razón principal por la que no se renovó el acuerdo de permanencia de los militares.

Por otro lado, la grave crisis económica seguía afectando sobre todo a la banca, donde fue necesario decretar el feriado bancario y meses posteriores el congelamiento de los depósitos de los ahorradores, lo que desató la angustia ciudadana y, por ende, la quiebra colectiva. Tal situación produjo el progresivo crecimiento del desempleo y la bancarrota de empresas medianas y pequeñas (Torres, 2007: 7). Los índices de migración para estos años tuvieron un incremento considerable, según Jokisch, la cifra aproximada aportada por una investigación realizada por Naciones Unidas y la FLACSO es de 1,5 millones de personas, lo que se tradujo posteriormente en un aumento de las remesas para el país, que según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2004 se calcularon alrededor de dos mil millones de dólares, lo que representó el 6.7% del PIB de Ecuador en ese año (Jokisch, 2007: s/p).

Esta situación económica llevó a buscar salidas que solucionaran el alto nivel de inflación. Entre los escenarios posibles se eligió el que parecía ser la salida más oportuna y menos perjudicial para los ecuatorianos. La dolarización se decretó el 9 de enero del año 2000. Pocos días después el gobierno cayó y Mahuad huyó a Panamá. El mandato lo asumió el vicepresidente Gustavo Noboa. Finalmente se mantuvo la política de dolarización<sup>15</sup> que se aplicó en marzo de ese año hasta el mes de septiembre, donde ya había una circulación completa de dólares (Torres, 2007:10). Durante el Gobierno de Novoa la situación económica tocó fondo. La mayor parte de los ahorros de los ciudadanos se perdieron. Según Torres, esta crisis representa, hasta el año 2007, una pérdida de aproximadamente 15 mil millones de dólares (Torres, 2007:11). Simultáneamente, se firmaba el acuerdo de la IIRSA para dar cabida a la inversión en infraestructura.

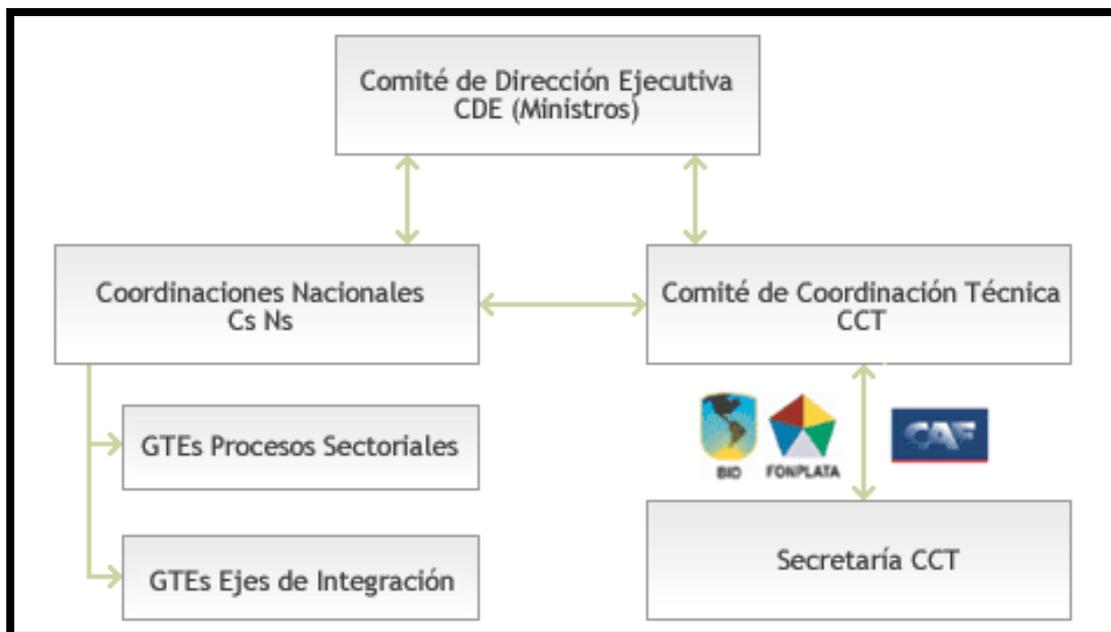
### **La estructura de la IIRSA**

Al presentar la propuesta ante los presidentes de Suramérica, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el BID y Fondo para el Fomento y Desarrollo de la Cuenca del Río de la Plata (FONPLATA) expusieron las generalidades y la estructura de este plan. Se estableció la estructura administrativa y de gestión al interior de la IIRSA para facilitar los procesos de articulación y de coordinación:

---

<sup>15</sup> El tipo de cambio para la divisa fue de 25.000 sucres por dólar.

**Figura 1. Estructura de IIRSA**



Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

El Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) está integrado por los Ministros del Interior de cada país o el responsable en temas de planificación y desarrollo. Este grupo ministerial tiene como función principal el establecimiento de los lineamientos estratégicos y la aprobación de los planes de acción de los años siguientes. La frecuencia de sus reuniones es anual (IIRSA, s/f). Este Comité elaboró los siete “Principios Orientadores para la Formulación de la Visión Estratégica” (BID et al., 2003:3) en los que sustentó la propuesta:

1. Regionalismo abierto.
2. Ejes de Integración y Desarrollo (EID).
3. Sostenibilidad económica, social, ambiental y político – institucional.
4. Aumento del Valor Agregado de la Producción.
5. Tecnologías de la Información.
6. Convergencia normativa.
7. Coordinación Público – Privada.

La base teórica sobre la cual se construyó la idea es el *regionalismo abierto*, cuya cuna es la CEPAL, que pretende dinamizar las economías nacionales al aprovechar las riquezas de materia prima y, sobre el apoyo de acuerdos y tratados entre países, exportarlas con facilidades arancelarias para favorecer el mercado regional.

El regionalismo abierto, como se mencionó líneas anteriores, es definido como un proceso de interdependencia económica regional que se consolida a partir de acuerdos comerciales que reducen los aranceles de exportación entre los países de la región, para así aumentar la competitividad e ingresar al mercado mundial con mayores posibilidades para las economías pequeñas. Las economías calificadas como subdesarrolladas -la mayoría de las economías suramericanas- no poseen las condiciones para enfrentarse a los grandes mercados y por eso la idea adquirió importancia.

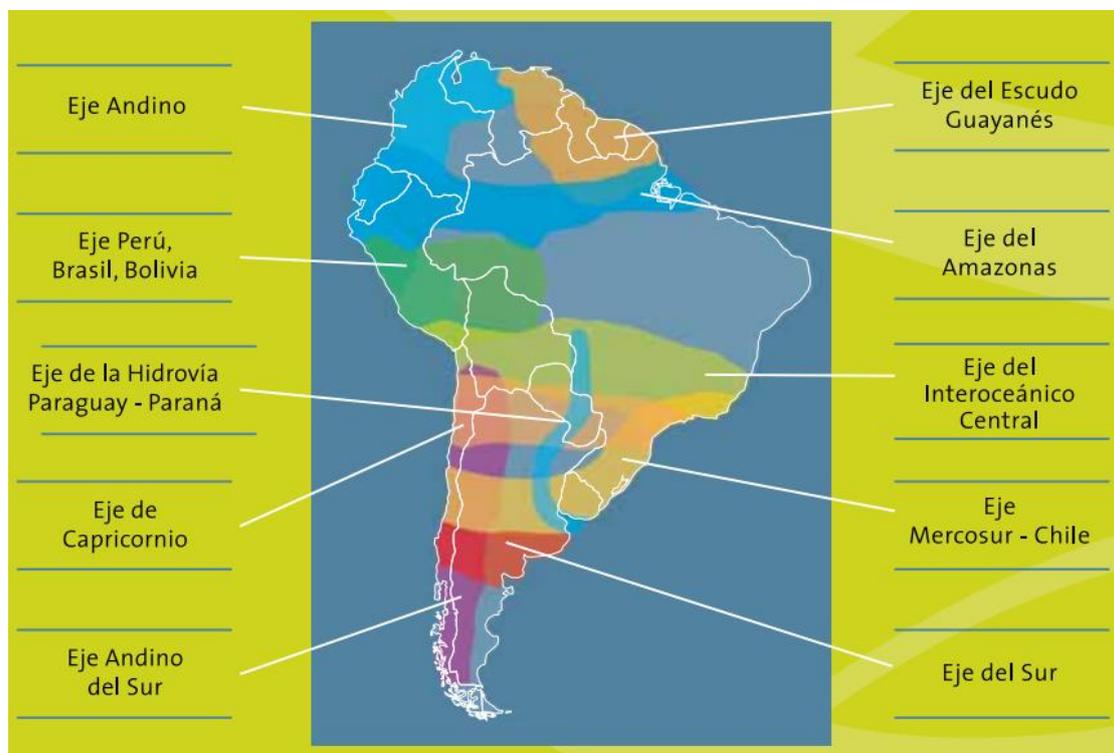
Para lograr el pleno desarrollo planteado en el regionalismo abierto hay que solucionar las dificultades operativas. Esto es la IIRSA: la adecuación de las vías de comunicación, tanto de transporte como de interconexión energética que multiplique los caminos posibles para facilitar el intercambio comercial entre los países de Suramérica.

Los Coordinadores Nacionales (Cs Ns) son los representantes de la iniciativa en cada país. Ellos se encargan de articular los procesos nacionales con los proyectos de la IIRSA. Es así como se organiza coordinación entre los actores públicos, los privados y las agencias regionales de desarrollo agrupadas en los Comités de Coordinación Técnica (CCT).

El CCT está conformado por los representantes de las instituciones que financian la iniciativa: el BID, CAF Y FONPLATA, quienes apoyan técnica y financieramente a los países en relación con los temas de la iniciativa(IIRSA, s/f).

Finalmente, los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) son los equipos conformados por el personal capacitado específicamente en el tema técnico de los componentes de cada *Eje de Integración de Desarrollo* (EID).

**Figura 2. Ejes de desarrollo del IIRSA.**



**Fuente:** IIRSA (2004). Información detallada de IIRSA. Tomado de [http://www.iirsa.org/bancomedios/difusion/info04\\_folleto\\_detallado.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/difusion/info04_folleto_detallado.pdf)

Cada uno de los ejes propone dinamizar una región específica y aprovechar las ventajas de la zona, por ejemplo, el eje Andino hace énfasis en la comunicación entre Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela; el eje del Amazonas comunica Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela, Suriname y Guyana, por medio de transporte multimodal principalmente el fluvial. La iniciativa IIRSA está compuesta por 10 EID (IIRSA, s/f):

1. Andino (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela).
2. Andino del Sur (Argentina - Bolivia - Chile).
3. Capricornio (Neuquén – Concepción).
4. Hidrovía Paraguay – Paraná (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).
5. Del Amazonas (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú).
6. Escudo Guayanés (Venezuela – Brasil – Guyana – Suriname).
7. Del sur (Argentina – Chile).
8. Interoceánico Central (Brasil – Bolivia – Paraguay – Perú – Chile).
9. Mercosur – Chile.
10. Perú – Brasil – Bolivia.

A su vez, cada EID está compuesto por grupos de proyectos que priorizan una determinada zona. Así, el eje Andino tiene 10 grupos de proyectos, llamados G, distribuidos de la siguiente manera:

- G1. Conexión Venezuela – Colombia (Zona norte).
- G2. Conexión Venezuela Colombia – Ecuador (Ruta vial).
- G3. Conexión Venezuela – Colombia (Ríos Orinoco y Apure).
- G4. Conexión Pacífico – Atlántico (Bogotá – Meta - Orinoco).
- G5. Conexión Colombia – Ecuador – Perú (Tumaco – Esmeraldas - Lima).
- G6. Conexión Colombia – EcuadorII (Bogotá – Mocoa – Tena - Loja).
- G7. Conexión Perú – Ecuador II (Quito – Tingo María).
- G8. Conexión Perú – Bolivia (Huancayo – Tarija -Bermejo).
- G9. Sistema de Integración Energética.
- G10.Sistemas de Comunicación y Conectividad.

Al interior de cada grupo de proyectos “G” se presenta un listado de propósitos concretos a realizar. La lista está compuesta, en promedio por 6 ó 7 proyectos, de los que se prioriza uno al que se denomina “proyecto ancla”, por ejemplo, para el caso del EID Andino, el grupo de proyectos No. 4 o G4 tiene por nombre “Conexión Pacífico-Bogotá– Meta – Orinoco – Atlántico”.El “proyecto ancla” es la navegabilidad del río Meta y los proyectos adicionales son: la pavimentación entre Villavicencio y el Puerto López, el que se encuentra en la ribera del río Meta; la pavimentación entre Buga - Buenaventura; y el paso de frontera o Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) en Puerto Carreño (Ver Mapa 1).

En el caso ecuatoriano, el desarrollo del puerto de Manta se encuentra en el eje del Amazonas y en el grupo de proyectos No. 2 (Ver Mapa 2.).

El proyecto ancla es la adecuación el Puerto de Orellana, además cuenta con la adecuación de los aeropuertos de carga en Nuevo Rocafuerte y en el Tena, incluyendo un Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) en Cabo Pantoja para facilitar el intercambio con Perú. Finalmente, las adecuaciones en el puerto de Esmeraldas que complementa al Puerto de Manta.



Mapa 2. Eje Amazonas – Grupo 2



Fuente: [http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g4\\_and.jpg](http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g4_and.jpg)

La IIRSA tiene en total 531 proyectos concretos con los que se estima una inversión alrededor de 116.120,6 millones de dólares hasta septiembre de 2011 (IIRSA, s/f). Se debe tener en cuenta que los proyectos propuestos no se realizarían con carácter simultáneo, por tal motivo fue necesario establecer un listado de proyectos prioritarios. A estos proyectos de gran importancia se les otorgaron condiciones especiales de financiación para que su implementación fuera a corto plazo. Así nació la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) 2005 – 2010 con 31 proyectos.

La inversión calculada para estos proyectos fue de 14.023 millones de dólares (COSIPLAN, 2011:14). La financiación principal de estos proyectos, aparte del aporte del presupuesto público de cada país y la inversión privada, al igual que los que hacen parte del plan a largo plazo, está a cargo de las instituciones como el BID, la CAF y FONPLATA.

El informe presentado en el 2010 evidenció los resultados de la AIC. De los 31 proyectos, dos estaban concluidos, 19 en última etapa de ejecución, 8 en pre-ejecución y los 2 últimos en “etapa de perfil”<sup>16</sup> (IIRSA, 2010: 109).

En el mismo año, la UNASUR adoptó a la IIRSA en su propuesta de integración (COSIPLAN, 2011:7). Dentro de la estructura planteada por la UNASUR se instauraron ocho concejos sectoriales, uno de tales, el Concejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento<sup>17</sup> llamado COSIPLAN. La función principal de éste consiste en la ubicación de los puntos claves en el tema de planificación en infraestructura y determinantes que contribuyeran al objetivo principal de UNASUR, la integración.

Al encontrar que la estrategia utilizada por la IIRSA de fijar proyectos prioritarios en la AIC fue efectiva, en 2011 se anunció en una reunión de los miembros del COSIPLAN, en el marco del Plan de Acción Estratégico 2012 – 2022 (PAE), la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) (COSIPLAN, 2011:8). En esta agenda se plantean 31 proyectos estructurales<sup>18</sup> prioritarios macro materializados en 88 proyectos individuales. La inversión calculada es de 13.652,7 millones de dólares

---

<sup>16</sup> Proyectos en perfil se refiere a los proyectos que aún no han sido ejecutados, pero que ya se han realizado estudios de costos, por esta razón se logra establecer una inversión estimada.

<sup>17</sup> Nace en la tercera reunión de la UNASUR, en Quito en el año 2009. (COSIPLAN, 2011: 7).

<sup>18</sup> “Un proyecto estructurado es aquel que consolida redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada” (COSIPLAN, 2011:17).

(COSIPLAN, 2011:5). Estos son los proyectos que se ejecutan en la década 2012 – 2022 en el marco de la UNASUR.

Así, la UNASUR vertió su contenido político, social y cultural para darle soporte institucional a la IIRSA y lograr mayor efectividad en la ejecución de los proyectos y el cumplimiento de los compromisos de los Estados en relación con las transformaciones estructurales que se refieren a la política estatal. Por medio de esta estrategia se logra mayor validez para los acuerdos y se garantiza la inserción en los marcos institucionales, normativos y de políticas públicas requeridos para facilitar los procedimientos y las obras que ejecuta la parte operativa de la IIRSA.

El propósito inicial de la IIRSA no cambia y, más aún, alimenta su cuerpo mayor: la UNASUR, que trata los temas que la IIRSA evitó; en parte porque no contaba con el soporte institucional necesario y tendería al fracaso al igual que otras iniciativas, a pesar de ser única en su categoría en el territorio latinoamericano. La institucionalidad de la UNASUR le aporta los ingredientes económicos, normativos y políticos que la IIRSA, en su momento, no podía poner en discusión.

#### *Presencia de la IIRSA en Colombia*

Este país participa en dos EID: Andino y Amazonas con un total de 38 proyectos. La inversión aproximada es alrededor de US\$ 5.301.019.830,00(IIRSA, s/f).

#### **Cuadro 1. La IIRSA en Colombia**

<b>Aspecto</b>	<b>Descripción</b>
Incidencia	Ambos ejes presentan influencia en gran parte del territorio colombiano, ya que se desarrollan proyectos de mejora de infraestructura en 16 departamentos de 32 en el país. Sin embargo, su alcance es nacional. Ver anexo 1 y 2.
Beneficios	Existe mayor inversión en infraestructura, lo que permite dinamización de la economía colombiana. La promoción al fortalecimiento del mercado interno. La apertura de vías de comunicación con regiones aisladas. Facilidades en el transporte para los intercambios comerciales con el exterior.
Retos	A pesar de los avances en la ejecución de los proyectos, aún falta consolidar procesos, sobre todo en territorios de los departamentos de la región de la Orinoquía y de algunos en la región amazónica por la falta de presencia del Estado. La solución al conflicto armado en Colombia, puesto que en estas zonas se encuentran los actores armados y dificultan el proceso de ejecución de

	proyectos. Lograr acuerdos que permitan superar los conflictos políticos que han llevado a la no ejecución de algunos proyectos. Identificar las necesidades de las poblaciones afectadas por la ejecución de las obras a partir de la participación ciudadana. Realizar los acuerdos normativos requeridos para el manejo de las obras y de las consecuencias en el marco de las políticas ambientales para la región
Amenazas	Problemas ambientales y conflicto armado. Nuevos créditos con las Instituciones Financieras Internacionales. Problemas sociales con las poblaciones directamente afectadas.

**Fuente:**Elaboración propia

Una de las situaciones que complejiza y puede virar algunos intereses insertos en los procesos de mejora de infraestructura es el reciente descubrimiento de las reservas de hidrocarburos en la Faja del Orinoco. Cabe señalar que Colombia, actualmente, tiene sus puntos más fuertes de explotación de petróleo en el oriente, es decir, en la región de la Orinoquía y al sur, en el departamento de Putumayo y Caquetá (Véase anexo 3).

La Orinoquía, específicamente los departamentos de Arauca, Vichada y Meta, es estratégica por la existencia de estos recursos, lo que hace que sea fundamental habilitar las vías de salida para las materias primas explotadas. Por esta razón la propuesta de mejorar la navegabilidad del río Meta le otorga gran importancia a la zona, porque este río desemboca en el río Orinoco, que finalmente lleva sus aguas al océano Atlántico en territorio venezolano. De otro lado, al habilitar las vías que comunican a esta región (Puerto Gaitán o Puerto López) con el centro del país se garantiza la salida de la materia prima al Océano Pacífico por la ruta de Bogotá - Buenaventura (Puerto de embarque más importante del país en este océano).

#### *Presencia de la IIRSA en Ecuador*

Este país participa en dos EID: Andino y Amazonas con un total de 45 proyectos. La inversión aproximada es alrededor de US\$ 2.548.667.941,00 (IIRSA, s/f).

#### **Cuadro 2. La IIRSA en Ecuador**

<b>Aspecto</b>	<b>Descripción</b>
Incidencia	En ambos casos, para ambos ejes, la incidencia de la IIRSA es nacional. En el eje andino se prioriza las regiones de la costa y la sierra y en el eje del Amazonas tiene incidencia en la región amazónica ecuatoriana.
Beneficios	Nuevas conexiones eléctricas con Colombia y Perú

	Adecuaciones de aeropuertos y puertos tanto fluviales como marítimos. Conectividad en comunicaciones, mayor alcance. Mayores controles fronterizos. Repavimentación de vías que conducen a la región amazónica. Creación de hidroeléctricas.
Retos	Lograr presencia del Estado en las zonas como la Amazonía. Crear mesas de diálogo con las comunidades indígenas presentes en la zona amazónica para establecer reglas de juego, sobre todo lo que se refiere a los pueblos en aislamiento voluntario. Identificar las necesidades de las poblaciones afectadas por la ejecución de las obras a partir de la participación ciudadana. Realizar los acuerdos normativos requeridos para el manejo de las obras y de las consecuencias en el marco de las políticas ambientales para la región.
Amenazas	Conflictos socio-ambientales con las poblaciones afectadas. Afectación a la biodiversidad de los ecosistemas.

**Fuente:**Elaboración propia

Uno de los puntos que permite comprender los intereses que se generan en torno a la región y específicamente a la ciudad de Manta es la propuesta del corredor intermodal Manta – Manaos. Este corredor es esencial dentro de la propuesta IIRSA, a pesar de no ser un proyecto concreto ni enunciado.

Existe un interés claro de adecuar este corredor para la comercialización, inicialmente al interior del continente, pero con la intención de facilitar el intercambio de mercancías fuera de la región, esto se observa por tres elementos. El primer elemento es la constante preocupación por la administración del territorio amazónico en todos los países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). El segundo elemento son las acciones tomadas tanto en normativa como en políticas para adecuar los puertos, los aeropuertos y las vías que constituyan este corredor. Finalmente, el tercer elemento son los esfuerzos nacionales por realizar pruebas piloto de mercancía desde Manta a Manaos<sup>19</sup> que ya tienen cubrimiento periódico. Por lo anterior, Manta se consolida como una ciudad estratégica en los procesos de intercambio al interior como al exterior del territorio suramericano (Ver anexo 4).

### **Caracterización física e histórica de Puerto López - Colombia**

En Colombia se establece la actual división política en el año 1991. De acuerdo con la Constitución Política de 1886, la organización administrativa estaba dividida en 23 departamentos principales, 4 intendencias y 5 comisarías (SOGEOCOL, s/f). Estos

<sup>19</sup> En Julio de 2011 se realizó la primera prueba piloto en la que se envió cargamentos de atún, cemento y aceites por este corredor. Las embarcaciones salieron de Puerto Itaya rumbo a Manaos.

territorios fueron calificados oficialmente como departamentos con la reforma realizada a partir de la Constitución de 1991, con algunas excepciones como es el caso del Departamento de Meta, decretado como departamento en 1959 con la ley 118. Actualmente, Colombia tiene 32 departamentos<sup>20</sup> y 1102 municipios<sup>21</sup>.

El Departamento de Meta, ubicado en la región de la Orinoquía, en el centro del país, cuenta con un ecosistema variado y con biodiversidad. Dentro de sus 85.770 Km<sup>2</sup> se encuentran áreas protegidas importantes como la Serranía de la Macarena y el Páramo del Sumapaz (Gobernación de Meta, s/f). La mayor parte de su territorio es llano y colinda con los departamentos de Cundinamarca, Casanare, Vichada, Guaviare, Caquetá y Huila. Su capital es Villavicencio y posee una población aproximada de 384.131 (2005) personas.

La posición astronómica de la ciudad se encuentra entre 2°55' y 3°50'40" de latitud Norte y 72°58'42" y 74°03'22" de longitud Oeste (Gobernación del Meta, s/f). Se encuentra rodeado por los ríos Metica y Meta, y en carretera se encuentra entre los municipios Apiay y Puerto Gaitán, ambos con explotación petrolera y ganadería extensiva.

Entre los municipios del departamento de Meta está Puerto López, con una población aproximada de 28.922 (2005) de habitantes. Las principales actividades económicas son la ganadería y la agricultura (arroz, sorgo, banano, maíz y yuca), facilitadas por el tipo de territorio llano. Esta población se encuentra a 83 Km de Villavicencio (Alcaldía de Puerto López, s/f), a 206 Km de la Bogotá y a 108 Km de Puerto Gaitán, otro municipio muy importante del departamento, donde actualmente hay explotación petrolera.

El territorio correspondiente al municipio fue establecido como la hacienda Yacuana que el Estado colombiano le entregó a los Convers<sup>22</sup> por medio de la resolución No. 50 de 1896 (Alcaldía de Puerto López: s/f). Posteriormente, en el año 1935 se fundó como poblado y puerto fluvial por medio del decreto intendencial No. 51. En 1937 se estableció desde la Intendencia del Meta la creación del municipio

---

<sup>20</sup> Es la distribución política administrativa principal del territorio colombiano. Dentro del departamento el gobernador es quien toma las decisiones. Cada departamento tiene una ciudad principal y varios municipios.

<sup>21</sup> Es la subdivisión más pequeña para el territorio. La autoridad presente es el alcalde municipal.

<sup>22</sup> Familia dueña del territorio.

Yacuanay su capital Puerto Alfonso López por medio del decreto 182 de 1955 (Alcaldía de Puerto López: s/f).

Durante los años 1950's las comunidades indígenas que habitaron la región que comprende los actuales municipios de Puerto López y Puerto Gaitán fueron asesinados por el fenómeno de las *Guahibadas* en el marco de la Violencia en Colombia durante varias décadas (Rodríguez, 2008). Estas acciones violentas se generaron por el interés de los colonos en establecer y adquirir terrenos para la actividad ganadera (VerdadAbierta, s/f). El auge de la explotación de esmeraldas que se vivenció en Boyacá, departamento cercano al Meta, trajo grandes beneficios económicos a unos pequeños grupos que empezaron a invertir en la región del Meta con el propósito de crear cultivos extensivos de palma y ganadería (VerdadAbierta a, s/f). Entre los beneficiarios estaba Víctor Carranza y Gilberto Molina conocidos por su participación en la *guerra verde*<sup>23</sup> (El Espectador, 2009).

Durante la década de 1980's la situación de violencia en el departamento se agudizó principalmente por los conflictos presentados entre los zares de las esmeraldas y uno de los narcotraficantes más peligrosos, Gonzalo Rodríguez Gacha alias "El Mexicano" y su lugarteniente Leónidas Vargas. Entre Carranza y Vargas se consolidaron como los dueños de grandes extensiones de tierra en Puerto López: Carranza y Vargas, y sus colaboradores más cercanos, se quedaron casi que literalmente con toda la tierra disponible en la región. Según un estudio del Centro Internacional de Agricultura Tropical, para 1999, apenas 340 fincas concentraban cerca de medio millón hectáreas, casi el 70 por ciento de todo Puerto López, uno de los municipios más grandes del país (VerdadAbierta a, s/f).

La población fue desplazada y aparecieron, además de los ejércitos privados de algunos ganaderos y del narcotráfico, grupos paramilitares como el *Bloque Oriental*, los *Carranceros* que coinciden con el momento en que Vargas fue detenido por la justicia y Carranza<sup>24</sup> "quedó como gran terrateniente desde Puerto López hasta Puerto Gaitán" (VerdadAbierta a, s/f).

En la zona también hay presencia de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y para finales de los 90's se reiniciaron las

---

<sup>23</sup> "Durante varios años, las labores de guaqueo en las minas de esmeraldas derivaron en una violencia selectiva que se llamó la *Guerra Verde*" (El Espectador, 2009).

<sup>24</sup> Aún no se ha podido establecer si existen vínculos entre Víctor Carranza y el grupo paramilitar los *carranceros* (VerdadAbierta, s/f).

acciones armadas, lo que llevó al fortalecimiento de los grupos paramilitares reuniéndose bajo el nombre de las Autodefensas Campesinas del Meta y del Vichada (ACMV) (VerdadAbierta b, s/f).

Luego de algunos años de violencia prolongada se desarrolló el proceso de paz con los grupos paramilitares en el marco del gobierno de Uribe Vélez. Así, para el año 2005 se realizó la desmovilización de 209 combatientes cerca de Puerto Gaitán (VerdadAbierta b, s/f) y las tierras que entregó Vargas al Estado luego de su proceso judicial fueron las tierras que se entregaron a campesinos desplazados por la violencia.

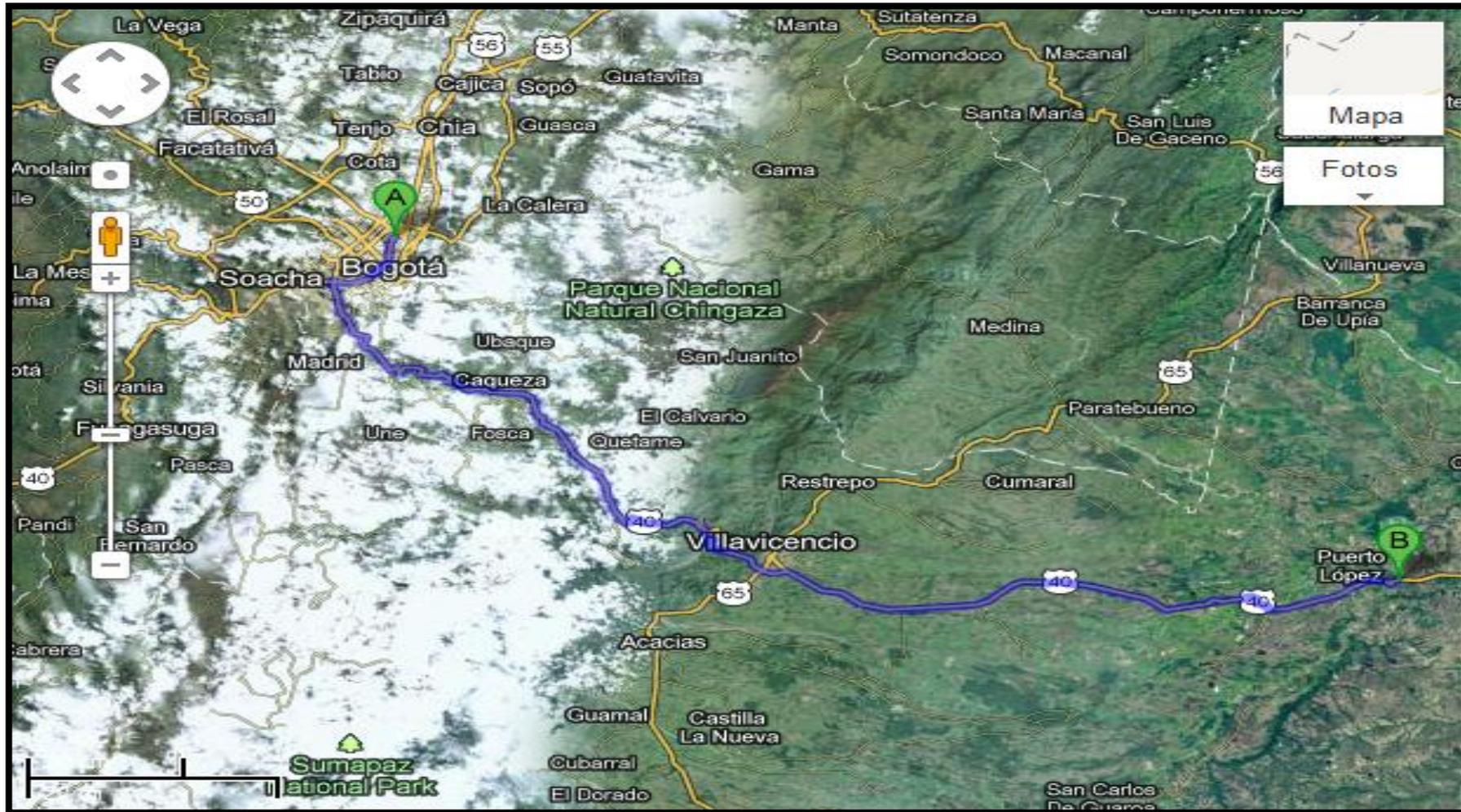
Desde el 2008 se empezaron a entregar tierras con títulos a los campesinos, sin embargo, existieron múltiples dificultades en cuanto a la distribución equitativa, lo que generó problemas entre los propietarios y desconfianza en los procesos liderados por las instituciones oficiales. Además que la ayuda y el respaldo recibido fueron insuficientes para que las familias superaran la condición de pobreza (VerdadAbierta a, s/f).

Cabe destacar que esta región es estratégica por la cercanía que tiene con la capital y la posibilidad de comunicarse con Venezuela. Estas vías son de suma importancia sobre todo para el tráfico de drogas y el contrabando de petróleo con el país vecino y con las zonas aledañas como los departamentos de Boyacá, Casanare y Cundinamarca.

Actualmente en esta ciudad se desarrollan megaproyectos como es el puerto fluvial internacional y el dragado del Río Meta que buscan su adecuación como vía fluvial, ya que es un medio estratégico por recorrer la zona en donde se encuentra gran parte de las reservas de petróleo en el país.

La creación de este puerto de carga internacional tiene el propósito de facilitar el intercambio comercial del gas y el petróleo presente en la zona. La idea es oficialmente consignada en el Plan de Desarrollo del Presidente Andrés Pastrana (1998 - 2002) y paralelamente se convierte en un proyecto adyacente de uno de los 31 proyectos de la AIC de la IIRSA. Al entrar en ejecución estos proyectos tendrán una fuerte incidencia a nivel local, pero con desarrollos que representan intereses en un contexto internacional. Lo anterior lleva a preguntarse por qué el Estado ejecuta obras con la intención de satisfacer el interés internacional y no la demanda social local, lo que se verá en páginas posteriores.

Mapa 3. Puerto López- Colombia



Fuente: [maps.google.es](http://maps.google.es)

## **Caracterización física e histórica de Manta - Ecuador**

La división administrativa de Ecuador se estableció en el año 2008 con el artículo 422 de la Constitución de 2008, la que divide el territorio en provincias<sup>25</sup>, cantones<sup>26</sup> y parroquias<sup>27</sup>. Ecuador posee actualmente 22 provincias, 215 cantones y 1265 parroquias (CODESO, s/f).

La provincia de Manabí está ubicada en la zona costera de Ecuador, comprende 18.883 Km<sup>2</sup> y está conformada por 22 cantones y 95 parroquias. El ecosistema de esta región es variable por la presencia de la cordillera de Colonche Bazar. Dentro de esta provincia se encuentra el área protegida Parque Nacional Machalilla, cuya biodiversidad atrae turistas nacionales y extranjeros. La principal actividad económica desarrollada en la región es la agricultura. Se desarrollan otras actividades como la fabricación de sombreros de Jipijapa, la pesca y el turismo.

Manta es una ciudad ubicada en la provincia de Manabí, en la zona norte. A pesar de no ser la capital tiene mucha importancia por ser el puerto marítimo. Se encuentra a 40 km de la ciudad de Porto viejo, capital de la provincia y a 420 Km de Quito.

La posición astronómica de la ciudad se encuentra entre 0° 57' 35'' de latitud Sur y 80° 43' 02'' de longitud Oeste (Alcaldía de Manta, s/f). Esta ciudad se encuentra en el lugar más adentro en el mar en lo que corresponde al territorio ecuatoriano, lo que facilita que su puerto sea categorizado como de “aguas profundas”, donde puede recibir barcos de gran calado, situación que otros puertos no permiten. Por esta razón, este puerto es considerado estratégico para temas comerciales y de turismo a gran escala por su capacidad de recibir cruceros turísticos. Por estas condiciones el Puerto de Manta se considera un punto estratégico, razón por la que dentro de las propuestas de la IIRSA se encuentra el desarrollo de vías de comunicación (transporte multimodal) desde Manta hacia poblaciones ubicadas en la Amazonía, donde hay extracción petrolera.

---

<sup>25</sup> Es la división más general del territorio en su interior están las demás subdivisiones los cantones y las parroquias. Las autoridades presentes son el gobernador, el intendente y el jefe político.

<sup>26</sup> Está conformada por las parroquias. La suma de cantones conforma una provincia. Tienen injerencia en esta subdivisión el jefe político, el juez cantonal y una cámara de diputados.

<sup>27</sup> Se considera como la menor división del territorio ecuatoriano. Hay dos clases de parroquias, las rurales y las urbanas. Las autoridades presente en estas subdivisiones son la Junta Parroquial y el teniente político.

La ciudad fue fundada con el nombre de San Pablo de Manta, por Hernando de Santillán en 1565. Se convirtió en cantón en 1922, para entonces Manta contaba con 12 agencias navieras y con una población estimada de 4.161 personas (Alcaldía de Manta, s/f).

Manta siempre compitió con la capital de la provincia, Portoviejo; sin embargo, esta última se consolidó como capital principalmente, porque allí se asentaron las familias españolas y las cuestiones administrativas se concentraron allí. Manta, por el contrario, era el lugar donde habitaban los comerciantes, extranjeros y *cholos* (Saavedra, 2007:85). Pese a ello, la ciudad trató de convertirse en un típico puerto donde se podía desarrollar múltiples opciones de negocios, turismo, inversiones y capital extranjero; no obstante, la carencia de directrices claras llevó a malas administraciones que condujeron a desistir de la idea (Saavedra, 2007:86).

En la década de 1980 Manta asemejaba una ciudad puerto “desorganizada, con una infraestructura turística concentrada en la playa de Tarquí<sup>28</sup>, y, en relación al centro administrativo y comercial de la ciudad, lo recuerdan como un sector sin calles pavimentadas y sin un adecuado sistema de recolección de basura...” (Saavedra, 2007: 225). Sólo a mediados de los años 1990’s Manta experimentó una nueva visión de progreso promovido por una administración de derecha en el marco de la tendencia neoliberal (Saavedra, 2007:225), algo característico de la década en todos los países suramericanos.

La preocupación por el desarrollo del puerto de Manta se presenta en la década de 1990 por la apertura económica que enfrentaba el país, teniendo en cuenta que los gobiernos pretendieron multiplicar las importaciones y exportaciones. Con este tipo de acciones comerciales en mente, se observó al Puerto de Manta como un apoyo logístico al existente en Guayaquil. Su visión no ha sido ser el puerto más importante del país, quizás por una tradición histórica, a pesar de contar con capacidad física única.

Un accidente aéreo marcó de manera radical la ciudad. En 1996 un avión de carga se estrelló sobre un barrio de la ciudad: “Al menos 30 personas murieron y otras 80 resultaron heridas ayer al estrellarse un avión de carga envuelto en llamas en el céntrico barrio de Dolorosa de la ciudad costera ecuatoriana de Manta” (El País, 1996). Este accidente desencadenó una lluvia de capital sobre la ciudad, ya que el avión

---

<sup>28</sup> Ubicada al norte de la ciudad y actualmente son playas de baja categoría para el turismo por la construcción del desagüe de la ciudad en la zona.

accidentado pertenecía a una compañía estadounidense al igual que el seguro y la matrícula correspondiente. Así, las familias afectadas fueron indemnizadas por la empresa, así como la alcaldía y la iglesia (Saavedra, 2007: 226).

La ciudad cambió y obtuvo varios ingresos que permitieron orientar la ciudad y su infraestructura hacia otros horizontes económicos más importantes. A finales de la década, el gobierno estadounidense propone un acuerdo para instalar una base militar en Manta y el Presidente Bucaram aceptó. El convenio se firmó por el término de diez años, tiempo en el cual se decidiría si se renovaba o se cancelaba.

La firma se dio con la idea que esto traería beneficios a la ciudad, a la provincia y el país, tanto en temas económicos como políticos. Pero los beneficios reales fueron pocos, entre los que se cuenta la modernización del aeropuerto y de una donación de 300.000 dólares para elaborar el estudio de impacto para la adecuación del puerto marítimo para convertirlo en “Puerto de Transferencia de Contenedores del Pacífico Sur en América Latina”, lo que generaría una competencia con el puerto de Guayaquil (Saavedra, 2007: 241).

La base de Manta fue una ilusión, porque más que beneficios, trajo dificultades sociales por el aumento de la prostitución, entre otros fenómenos nocivos para la región.

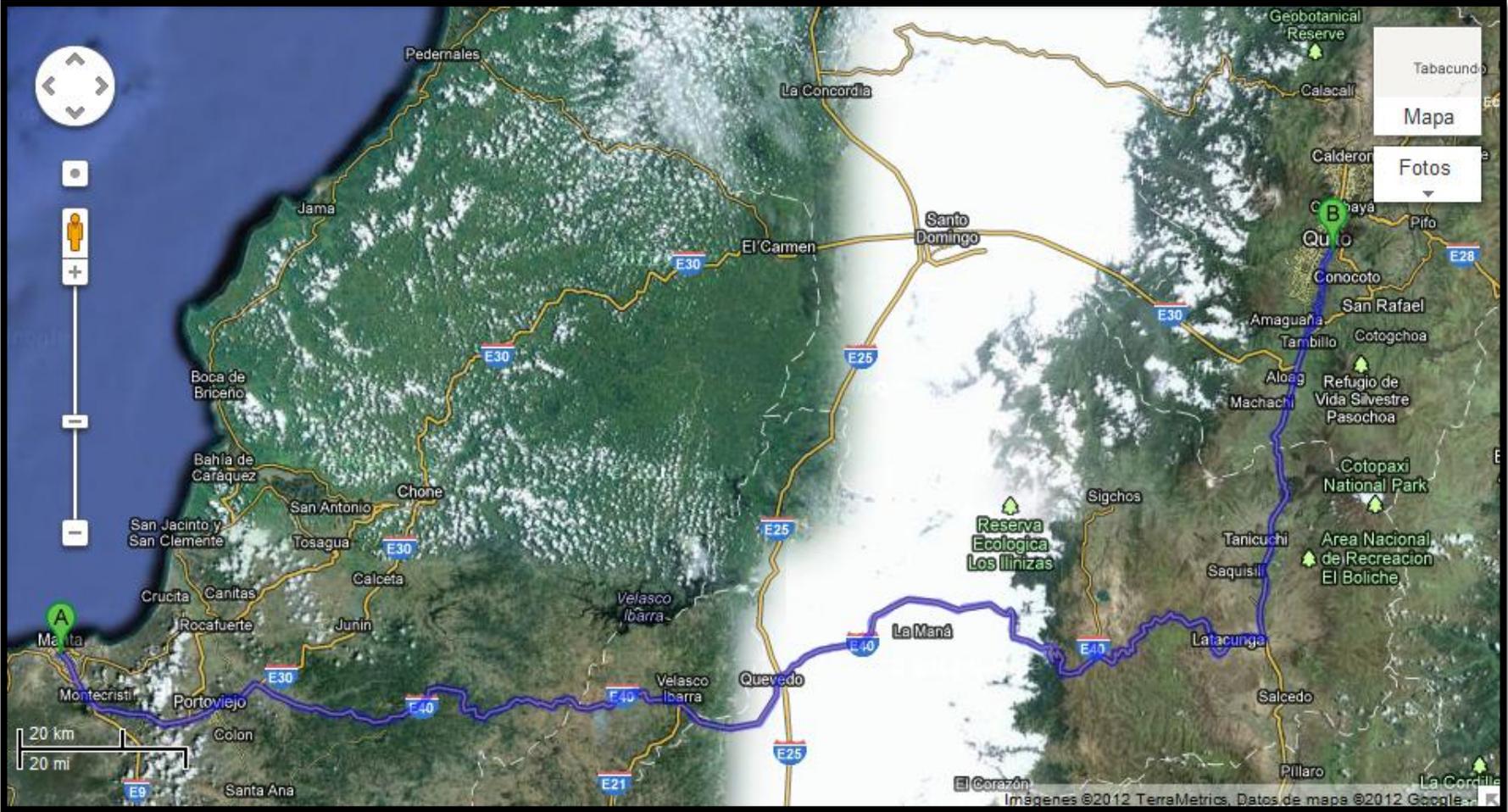
Desde la instalación de la Base de Manta, se han devenido algunos conflictos que afectan a la población local, entre ellos: la afectación a la población de Chorrillos por la explotación de canteras para aprovisionar el material necesario para la construcción de la pista del aeropuerto, el acelerado crecimiento de los registros de trabajadoras sexuales, y el desalojo desde hace 30 años a más de 800 familias campesinas para consolidar el actual territorio de la Base Naval de Jaramijó (Machado, 2008).

El desarrollo de Manta se empezó a dar no por las dádivas de los estadounidenses sino por el esfuerzo local de la administración en buscar medios para mejorar su infraestructura portuaria. Es ese interés el que lleva a la ciudad a colocarse entre los puntos estratégicos ecuatorianos para la interconexión con el interior y exterior del continente. La idea de aprovechar las potencialidades de estos puertos está presente en varios planes de desarrollo presidenciales anteriores a la década de los 90's; sin embargo, la propuesta recupera su fortaleza con la llegada al poder del presidente Correa, ya que se plantea una política de integración a la economía mundial, donde se

les da el último gran empuje a propuestas como la del eje multimodal Manta – Manaos que se complementan con la construcción de la Refinería del Pacífico, ya que Manta

Debe convertirse en un nuevo eje de poder y debe construir aquí una burguesía nacional que le ayude a construir su proyecto político; de ahí que Manabí, como provincia, se haya convertido en el nuevo eje de referencia simbólica para la construcción de un nuevo país. Manta debe ayudarlo a desarticular definitivamente las mafias políticas y económicas de Guayaquil... (Saavedra, 2007: 245).

Mapa 4. Manta – Ecuador



Fuente: [maps.google.es](http://maps.google.es)

**CAPITULO III.**  
**UNA CARTOGRAFÍA DE LOS MARCOS NORMATIVOS DE PUERTO**  
**LÓPEZ Y MANTA**

**Incidencia de los marcos constitucionales**

Para que los Estados puedan gobernar y mantener el poder necesitan tres herramientas fundamentales: los marcos jurídicos (leyes), los marcos institucionales (formales e informales) y las políticas públicas. Dichas herramientas van cambiando de acuerdo con la evolución de la sociedad en la que se encuentran y responden a las condiciones, las situaciones particulares y las directrices de los gobiernos de turno.

Una de las piezas que compone al marco jurídico es la constitución. Ésta logra conjugar las mayores orientaciones para el desempeño de la acción social, política, económica, cultural, judicial, etc., es definida como la ley fundamental que rige a un Estado y donde se consignan los límites y las capacidades de las diferentes ramas del poder. En las dos décadas anteriores varios países latinoamericanos y del mundo han empezado a crear nuevas Cartas Constitucionales. Según Gargarella y Courtis, la elaboración de nuevas constituciones ha sido, en efecto, producida por la evolución de las sociedades, pero caracterizada por momentos de crisis y con el propósito de resolver “algún drama político-social fundamental” (Gargarella y Courtis, 2009:10).

Las nuevas constituciones no tienen como oficio exclusivo establecer las funciones y los límites de los poderes, “sino que contienen altos niveles de normas << materiales >> o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos” (Carbonell, 2010: 154). Esta ordenación, según Alfonso, propone afianzar y garantizar los derechos humanos. Así, la constitución no es un vademécum de normas que determina la estructura institucional del Estado, sino que organiza el sistema normativo (Alfonso, 2008:9) estableciendo los horizontes y el punto al cual se propone llevar a la sociedad que se normaliza. Si los marcos normativos más altos se modifican, las políticas públicas, las instituciones y las normas vigentes deben acoplarse a los nuevos objetivos nacionales. Con el nuevo paradigma neoconstitucional el carácter de las normas e instituciones cambia radicalmente haciendo que estas involucren mayor participación de los diferentes actores y amplíen la visión que tiene el

Estado. El marco neoconstitucional da elementos para modificar el tipo de gobernanza que tenga una sociedad.

### **Papel de los planes de desarrollo nacionales**

Otras herramientas que tiene el Estado para su administración son las políticas públicas. Según Ortega, éstas se crean a partir de la interrelación entre las demandas de los actores sociales y los intereses políticos y económicos. Así, el objetivo principal de las políticas públicas es, por medio de una planificación, satisfacer las demandas sociales articuladas a las prioridades e intereses nacionales; esto se consigna en los planes de desarrollo nacional.

Este punto es fundamental, ya que el vértice de todo gobierno es su plan de desarrollo, es la visión de su labor a largo plazo, lo cual requiere programas, planes y proyectos que estén orientados a un fin último que oriente cada acción del Estado. Así la planificación y las políticas públicas son herramientas que el Estado utiliza de acuerdo con su interés. Si el Estado establece como prioridad la recuperación social y el desarrollo nacional, entonces la planificación y, por ende, las políticas públicas irán orientadas a ello. Sin embargo, si las políticas están desarticuladas entre sí y la planificación no se realiza en varios frentes y con múltiples escenarios posibles, las demandas sociales no serán satisfechas y el rumbo del país será incierto.

Además, los planes de desarrollo nacionales también reflejan la evolución de las agendas nacionales y materializa las discusiones en estrategias que permiten acompañar las políticas públicas y ejecutarlas. Por ello se realiza una revisión y aprobación de ese documento en cada gobierno, para mantener alineados los objetivos establecidos en las cartas constitucionales y en el gobierno de turno y con las normas o leyes que se proponen establecer durante el periodo presidencial correspondiente. De esta manera, se crean nuevas o se modifican las instituciones para que respondan a las nuevas lógicas en el mismo marco neoconstitucional.

### **La evolución de la infraestructura en los marcos normativos**

La planificación del desarrollo de la infraestructura en los diversos países ha sido orientada hacia la facilitación de las condiciones físicas para el intercambio, lo que es positivo. Sin embargo, la planificación que se establece en términos de la infraestructura

tiene un punto fundamental y es el comercial. Las propuestas de mejoramiento de la infraestructura, en lo que se refiere a la estructura vial principalmente, van encaminadas a proporcionar mayor acceso a las economías locales, lo que se considera una prioridad para el desarrollo económico. Esa planificación igualmente debe enlazarse y estar acorde con el desarrollo local; en caso contrario, las regiones o lugares en los que se establezca la planeación puede entrar en conflicto, ya que los programas y proyectos pueden sobrepasar los escenarios esperados y generen procesos de desarrollo no programados o controlados, como sucede en la ampliación de las fronteras agrícolas o la invasión de territorios donde aumentan los cinturones de pobreza alrededor de las ciudades.

La planificación que se diseña en el tema de la infraestructura tiene un punto clave que determina las prioridades y la importancia de cada obra, se trata de la funcionalidad comercial. Las propuestas de mejoramiento de la infraestructura, en lo que se refiere a la estructura vial principalmente, van encaminadas a proporcionar mayor acceso a las economías locales, lo que se considera una prioridad. Esto se hace visible en el proceso de creación de los marcos normativos que se articulan a las políticas nacionales con las necesidades; sin embargo, la dificultad aparece cuando los sistemas o las estructuras económicas nacionales tienen un enfoque diferente al desarrollo de las ventajas locales.

En el caso del desarrollo de infraestructura portuaria sucede lo mismo. Si el desarrollo que se propone como marco a la preocupación sobre la adecuación de la infraestructura responde a intereses nacionales o regionales debe estar acorde con las políticas, marcos constitucionales. En el caso de Colombia y Ecuador estos cambios se observan de manera significativa con el establecimiento de una nueva carta constitucional en contextos diferentes pero con resultados similares, por ello es oportuno observar estos cambios a partir de los cuadros comparativos que se presentan a continuación.

### **Colombia:**

#### *Constitución de 1886 y 1991*

La historia del país ha estado enmarcada por el constante derramamiento de sangre producto de la pugna de varios actores que han tomado las armas para hacer explícitas

sus demandas y otros para mantener el tráfico ilegal de productos. En ese contexto violento, en la creación de una nueva constitución se coloca la esperanza para pacificar el país.

Esta Carta Magna realizó reformas de fondo y de forma en la estructura del Estado colombiano. Se transformó la administración centralizada del Estado a la autonomía de las entidades territoriales favoreciendo la gestión local en temas administrativos y el traspaso de funciones a los municipios y departamentos, se realizó la conversión de las intendencias y comisarias en departamentos, se logró el reconocimiento de los derechos indígenas y afrodescendientes, se reconoció los derechos civiles y se estableció un ordenamiento constitucional en donde se crearon instrumentos para que el ciudadano pudiera reclamar directamente al Estado y obtener sus derechos y garantías. Al establecerse la nueva constitución, se dio una mezcla interesante entre las instituciones de un sistema liberal con las del marco de un Estado Social de Derecho. El propósito fue asegurar que las instituciones funcionarían adecuadamente tal como debería ser. Según Palacio, “de lo que se trataba era de batallar contra la corrupción y asegurar la transparencia del funcionario y su responsabilidad frente al manejo de los recursos públicos” (Palacio, 2009: 33), y por lo tanto, lo mismo se aplicaría a la constitución: si ésta y las leyes que de ella derivaron se construyeron sobre el respeto a los derechos humanos, esto tendría que ser efectivamente implementado (Palacio, 2009: 33). Dicha situación constitucional conduce a una compleja relación en la que el Estado es garantista de los derechos fundamentales pero, a la vez, su capacidad de acción es reducida para evitar la interferencia de asuntos políticos en temas económicos.

**Cuadro 3. Comparación entre las Constituciones de 1886 y 1991.**

	<b>Constitución 1886</b>	<b>Constitución 1991</b>
<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los artículos 183 al 185 se determina la creación de la Asamblea Departamental y su función principal como medio para administrar su jurisdicción en lo que se refiera temas como la educación, el sector industrial, el capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 200 se establecen varias funciones del Gobierno ante el Congreso, entre ellas la de presentar el plan de desarrollo y de inversiones públicas para su aprobación.</li> <li>• En el artículo 300 se instauran los casos en los que las Asambleas</li> </ul>

	<p>extranjero, la apertura de vías, la fiscalización de las rentas y los gastos del distrito, la explotación de recursos naturales, la canalización de ríos y todo lo que se refiera a “adelantamiento interno”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 195 menciona que entre las múltiples atribuciones del Gobernador se encuentra la de hacer cumplir las órdenes gubernamentales a nivel departamental y la de sancionar las ordenanzas producto de las Asambleas Departamentales.</li> </ul>	<p>Departamentales pueden establecer una ordenanza, entre las que se encuentran las disposiciones sobre la planeación, el desarrollo económico, el transporte, el turismo, los medios de transporte y el desarrollo fronterizo de su jurisdicción. Se menciona también, la adopción de medidas requeridas para garantizar la ejecución de los planes y los proyectos que contribuyan al desarrollo económico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En los artículos 339 al 341 se establece un sistema nacional de planeación que estará constituido por el Concejo Nacional de Planeación dependiente de la Presidencia de la República y de los Concejos Territoriales. También se menciona la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que contará con los aportes de diferentes entidades como el Concejo Superior de la Judicatura y del Concejo Nacional de Planeación. Igualmente se menciona la elaboración del Plan Nacional de Inversiones y el procedimiento para su aprobación.</li> </ul>
<b>Desarrollo Sostenible</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 80 se hace mención a la planificación de uso de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sustentable y poder prevenir el deterioro ambiental. Igualmente menciona que para las actividades en zonas fronterizas también se cooperará con las otras naciones.</li> </ul>
<b>Infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 151 se establece que una de las atribuciones de la Corte Suprema se refiere a “conocer las causas relativas a la navegación marítima y de los ríos”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 331, se crea la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena que se encargará del transporte fluvial de esta vía principal, así como de sus puertos y algunos temas que involucran a las poblaciones ribereñas.</li> </ul>
<b>Inversión privada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se menciona en ningún artículo específicamente la forma para la regulación de las inversiones privadas extranjeras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay un artículo que mencione específicamente la regulación o la apertura a la inversión extranjera. Se habla de inversión tanto pública como privada.</li> </ul>
<b>Integración regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 76 se establece la competencia del Congreso para elaborar las leyes y se mencionan otras atribuciones como la de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 9 se establece que las relaciones internacionales del país se fundan sobre el reconocimiento de la soberanía nacional y la</li> </ul>

	<p>establecer el momento para realizar obras públicas y aprobar o no acuerdos internacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 120 menciona las tareas que le corresponde al Presidente de la República entre las que se señala la defensa de la independencia y la defensa de la nación ante cualquier amenaza, así como la firma de acuerdos internacionales previa aprobación del Congreso.</li> </ul>	<p>autodeterminación de los pueblos. Así mismo se menciona la promoción de la integración latinoamericana y del Caribe.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 150 se mencionan algunas de las funciones del Congreso, entre las que se encuentra aprobar o desaprobar los acuerdos internacionales que tengan que ver con la integración económica con otros países.</li> <li>• El artículo 224 determina que para la aprobación de los acuerdos internacionales se requiere la aprobación del Congreso, pero mientras se ratifica puede entrar en vigencia, si no se ratifica, el acuerdo se suspende.</li> <li>• Artículo 227. El Estado promueve la integración en diferentes ámbitos, aceptando la creación de organismos supranacionales y hasta la creación de una comunidad latinoamericana de naciones.</li> <li>• En el artículo 241 se establecen las funciones de la Corte Constitucional, entre las que se encuentra la aprobación o desaprobar de los acuerdos internacionales.</li> </ul>
<p><b>Modelo de Estado</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 54 se establece el carácter secular del gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 150 se establece que parte de las funciones del Congreso consiste en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, en el que se incluyen el plan de inversiones públicas y las medidas requeridas para su ejecución, así como la expedición de leyes de intervención económica que tenga incidencia en la libertad económica.</li> <li>• En el artículo 333 se menciona que la actividad económica y la iniciativa privada son libres. Se dispone de la libre competencia económica. La función del Estado corresponde garantizar las condiciones para evitar abusos o intentos de monopolizar el mercado. Por medio de la ley se establecen límites a la libertad económica cuando esté en riesgo el patrimonio nacional cultural o ambiental del país.</li> </ul>

<b>Adicionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 45 se establece el derecho que tiene toda persona para realizar peticiones de carácter personal o colectivo al Estado que requieran pronta resolución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el Artículo 4 se dispone que la Constitución es la norma de normas. Siempre que haya un caso de incompatibilidad normativa registrará la Constitución.</li> <li>• En el artículo 23 se establece el derecho que tiene toda persona para realizar peticiones de carácter personal o colectivo al Estado que requieran pronta resolución.</li> <li>• El artículo 86 crea el instrumento de la tutela para hacer solicitudes al Estado para garantizar los derechos fundamentales y su pronta resolución en los siguientes 10 días.</li> </ul>
--------------------	---	---

**Fuente:**Elaboración propia

Además de la importante inclusión de la participación ciudadana en los planes de gobierno y en gestión pública. La nueva constitución incluye a otros actores que antes no tenían la fuerza legalmente definida como es el caso de los inversores privados y de otras entidades que permiten la descentralización del Estado. Así, la Constitución de 1991 dispone nuevos espacios donde la responsabilidad no recae sobre el mismo Estado sino que involucra a toda la sociedad, por ello la planificación recobra un papel importante dentro de la gestión estatal.

En cuanto al desarrollo sostenible aparece con fuerza y se justifica porque la época de su elaboración es muy cercana a la cumbre de 1992, se prepara el escenario público tanto político como económico para asimilar el tema ambiental dentro del desarrollo, aunque con poca claridad ya se prevé lo que vendrá en años futuros. Lo mismo ocurre con el tema de infraestructura, existe una fuerte tendencia, que viene precedida y reforzada por estudios y políticas arrinconadas, que presiente la necesidad sobre el desarrollo de las vías de comunicación interna como externa para generar mayores facilidades para el transporte de productos lo que se materializa en un mayor crecimiento económico.

En cuanto a la inversión, se observa como no se establecen controles ni condiciones para lo que se refiere a inversión privada, no se limitan sectores, por el contrario se libera completamente al Estado de la responsabilidad de controlar este sector.

En el caso de la Integración, a pesar que en el año de creación de la constitución se hablaba del Pacto Andino y otras iniciativas de integración, este documento menciona la posible creación de la “comunidad latinoamericana de naciones” y la aceptación del establecimiento de organismos supranacionales que estén en pro de consolidar dicha integración, lo que resulta sorprendente por lo anticipado de sus enunciados.

Finalmente, la Constitución de 1991 al contrario de su antecesora, es de tipo neoliberal. Realiza una apertura que coloca a los comerciantes en la “libre competencia económica” lo que llevo a la participación de las medianas y pequeñas empresas a competir en igualdad de condiciones que las empresas nacionales y trasnacionales, lo que genera un fuerte impacto en las economías locales y ayuda a que los monopolios se consoliden en pocas manos. Situación que tuvo fuerte impacto en la economía. Cabe recordar que este fue uno de los puntos que se sugirió por el Consenso de Washington como políticas para los países del tercer mundo.

#### *Los cinco planes de desarrollo 1990 - 2010*

En años anteriores, al igual que muchos países latinoamericanos, la planificación era de carácter centralista, lo que generó la concentración y el crecimiento de la burocracia. Desde mediados de la década de 1980, el Estado inició el proceso de descentralización algunas de sus funciones para reducir casos de corrupción y aumentar la eficiencia en la administración política que se observa consignada en los planes de desarrollo.

En la Constitución Nacional de 1991 se mantuvo la planificación, a pesar de responder a orientaciones neoliberales, sin embargo, esta planificación tendría que ser mayor y tener más respaldo de la sociedad que cuando el poder estuvo centralizado. La autonomía local permitió que las administraciones locales cobraran mayor importancia al descubrir su papel como planificadores regionales. Sin embargo, las prebendas políticas también surgieron, lo que afectó la priorización en la planificación y en la destinación de recursos.

#### **Cuadro 4. Comparación entre los Planes de Desarrollo Nacionales en Colombia 1990-2010**

	César Gaviria (1990 - 1994)	Ernesto Samper (1994 - 1998)	Andrés Pastrana (1998 - 2002)	Álvaro Uribe (2002 - 2006)	Álvaro Uribe (2006 - 2010)
<b>Modelo de Estado</b>	Aperturista económico con planificación en algunos sectores.	Mantiene la apertura de capitales, fomenta el sector exportador y promueve la inversión privada en todos los sectores, incluyendo el de infraestructura.	Apertura de capitales y modelo exportador.	Profundiza en la descentralización y el fortalecimiento de las institucionalidades regionales por medio de una evaluación permanente y la articulación a los planes de ordenamiento territorial.	Promoción del desarrollo local de las pequeñas y medianas empresas con el propósito de generar mayor empleo y mejor distribución de la riqueza. Así mismo, el fortalecimiento del capital humano.
<b>Planificación</b>	Se establece la descentralización de las funciones estatales y se estructura, según la Constitución de 1991, el proceso que había iniciado en años anteriores.	Reconoce el papel de la planificación y mantiene la estructura del gobierno anterior, fortaleciendo las estructuras institucionales para que la planificación no sea desarticulada entre los niveles nacional, regional, departamental y municipal.	La planificación se mantiene descentralizada, pero se le suma el modelo de gestión por resultados para el tema presupuestario.	La planificación se descentraliza y de esta manera se otorga a los entes regionales mayores herramientas para la gestión y el uso de los recursos financieros.	Continúa en el proceso de descentralización y con el refuerzo de la articulación entre las autonomías locales y la planeación nacional.
<b>Infraestructura</b>	La planificación de la infraestructura se realiza en tres líneas, las carreteras, la vía férrea y distritos de riego. Los puertos que se han desarrollado son los marítimos y algunos fluviales sobre la cuenca del río Magdalena y Cauca.	Coloca atención en el desarrollo de la infraestructura referente a los puertos marítimos y fluviales, en especial a los puertos de la cuenca del río Magdalena.	El desarrollo en infraestructura se asume como una de las razones por las cuales hay inequidad, por ello se mantiene y se profundiza el Plan de Infraestructura, en el que el sector privado es fundamental. Se menciona la importancia de desarrollar puertos y vías de concesión fluvial en el Oriente y el sur del territorio. Se menciona la concesión del puerto y de la canalización del Río Meta.	Atención especial a la infraestructura sobre todo por la afectación en la misma por el conflicto armado. Se proponen reformas para generar eficiencia en la contratación y en la concesión a empresas privadas. Especial atención al transporte fluvial. Nuevamente se menciona la importancia de la navegabilidad del Río Meta.	La atención en el desarrollo de infraestructura crece hasta el punto de especificar los proyectos importantes a realizar y la necesidad de la participación del sector privado.

	César Gaviria (1990 - 1994)	Ernesto Samper (1994 - 1998)	Andrés Pastrana (1998 - 2002)	Álvaro Uribe (2002 - 2006)	Álvaro Uribe (2006 - 2010)
<b>Inversión Privada</b>	La inversión privada es un elemento importante dentro de los planes de desarrollo vial (carretero y férreo).	Se mantiene la visión de la importancia de la inversión para contribuir al proceso de descentralización administrativa.	La inversión privada es promovida aún más que el gobierno anterior y se establece como elemento importante en el sector de infraestructura. Se reitera la intención de otorgar incentivos a este sector para generar mayor participación.	A pesar de la tendencia al iniciar la década de los 90, las cifras sobre la inversión privada decreció en los años previos a este gobierno, por ello su plan es incentivar las inversiones por medio de otorgar a empresas privadas concesiones en el sector de infraestructura.	Se promueve aún más la inversión privada, sobre todo a lo que se refiere al sector productivo y al sector de infraestructura que abarca la parte energética, de transporte y de telecomunicaciones.
<b>Desarrollo Sostenible</b>	No se hace mención al tema	Coloca el tema del desarrollo sostenible entre la agenda de desarrollo. Esto se abarca en relación con las políticas ambientales que se establecen para todas las actividades industriales y de extracción. Igualmente dispone los estudios de impacto ambiental como requisito para las mismas actividades.	La política ambiental toma como eje el desarrollo sostenible y plantean políticas de seguimiento a los proyectos que afectan el medio ambiente.	Las políticas ambientales son establecidas por el Ministerio de Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas son las instituciones que las ejecutan a nivel regional. Lo anterior, con el propósito de articular y promover la autonomía local.	La gestión ambiental es el concepto aplicado para asimilar el desarrollo sostenible en los procesos locales ambientales. Se explica la política de biodiversidad y se plantean estrategias concretas para ejecutar dicha política.
<b>Integración Regional</b>	Se menciona lo consignado en la Constitución de 1991.	Abre la agenda al tema de la integración. Dentro de sus políticas se encuentra el orientar la economía hacia el comercio internacional por medio del fortalecimiento de los procesos de integración, por lo que existe una fuerte promoción a las exportaciones.	La agenda de integración se abre y abarca temas como las relaciones con la Unión Europea, la Alianza del Pacífico, las relaciones Sur – Sur, la integración Latinoamérica y sus diferentes procesos	Se hace referencia a la integración en el mercado mundial por medio de alianzas comerciales o acuerdo con los países vecinos. La integración es pensada en nivel económico.	Se abarca el tema de los acuerdos comerciales vigentes y de los posibles acuerdos de áreas de libre comercio, así como se coloca en el horizonte posibles aperturas a los mercados asiáticos.

Fuente: Elaboración propia

En los planes de desarrollo de los 20 años estudiados se observa la presencia permanente de la liberalización económica, la promoción de la inversión privada y de la descentralización estatal. Tres puntos se resaltan por la constante evolución y profundización de las demandas sociales en la agenda política: la infraestructura, el tema ambiental y la integración. En cada gobierno la problemática y por ende la política se transforman reconociendo las particularidades de las tendencias del momento y refleja la incidencia de los acuerdos internacionales como el IIRSA. Situación que se refleja con el estudio de caso. Puerto López se posiciona entre la agenda política como un punto estratégico para el comercio a partir del plan de desarrollo del gobierno correspondiente al período 1998 – 2002. A pesar que el plan de desarrollo se prepara en los primeros meses de gobierno, ya el tema antecede y es colocado en el plan de desarrollo como estrategia para desarrollar los llanos colombianos.

*De lo nacional a lo local*

La planificación departamental y municipal debe coincidir con los planteamientos del plan nacional y la constitución. Así, en los documentos constaría que la articulación es inminente. Sin embargo, A pesar de colocarse a Puerto López en la agenda política a principios de la década de los 2000, aun así, las ejecuciones y las políticas para el desarrollo de la población solo empiezan a ser incluidos en los planes de desarrollo locales en el documento vigente a 2010. Cabe resaltar que la planificación oficial en el municipio de Puerto López se inició a finales de la década de 1990, y si además se tiene en cuenta que el contexto de violencia en la zona no permitía una concreción de una política nacional ni la participación ciudadana que incluso sufrió de desplazamiento.

**Cuadro 5. Comparación entre los planes de desarrollo nacional, regional y local en Colombia en 2010.**

<b>Escala</b> <b>Aspecto</b>	<b>Colombia</b>	<b>Meta</b>	<b>Puerto López</b>
Infraestructura	El desarrollo de la infraestructura es un punto importante dentro del desarrollo del país. Para este renglón se promociona	Se reconoce la importancia del desarrollo vial en el departamento, sobre todo por la necesidad de interconexión entre los	En el documento se resalta el papel fundamental del Rio Meta para el municipio. Sus políticas van hacia el desarrollo de

	la participación del sector privado. Propone el esfuerzo por adecuar la red vial del país, hace énfasis en la necesidad de potencializar las carreteras, puertos y aeropuertos.	municipios. Se plantea el Programa de Desarrollo Vial, donde se menciona el apoyo al desarrollo de la infraestructura para transporte multimodal.	la red vial y de la infraestructura física para presentarse como ciudad puerto que ofrece múltiples servicios.
Inversión Privada	La figura para la participación de inversión privada es por medio de las concesiones otorgadas a través de la licitación pública.	Se hace énfasis en que existe participación privada siempre y cuando se realice el debido proceso para evitar conflictos socio-ambientales. Menciona además que el desarrollo de la infraestructura es un medio para atraer la inversión al departamento.	Se plantea más el desarrollo de inversión social y poco se hace referencia a la inversión privada.
Desarrollo Sostenible	Se plantea como uno de los pilares en el desarrollo de las empresas y en las entidades públicas es visto como medio para verificar su autosuficiencia en el marco de los procesos de descentralización.	Se plantea como un elemento fundamental para el desarrollo integral de las iniciativas empresariales.	Es asumido dentro de la propuesta de desarrollo integral que busca generar una calidad de vida digna, con los servicios básicos y la protección al medio ambiente.
Integración regional	Las políticas integracionistas están dirigidas a constituir alianzas con los países vecinos y con cualquier país que represente intereses comerciales para la nación.	Es vista como un escenario futuro en donde las condiciones van a ser de mayor competitividad y el desarrollo de la infraestructura permitirá a las iniciativas, tanto locales como regionales, una mayor facilidad para superar las dificultades operativas.	La visión de la ciudad como punto estratégico de comunicación a nivel nacional e internacional.

**Fuente:** Elaboración propia

En este punto el municipio afronta la realidad del desarrollo de un puerto internacional de carga y un puerto nacional de turismo para el que la población no está preparada. A pesar de ello, su plan de desarrollo apunta a fomentar y patrocinar el desarrollo para la inversión privada para que se establezca como punto estratégico de comunicación al interior del país y fuera de él. Lo curioso de esto es que esta ruta era utilizada por los narcotraficantes para el tráfico de estupefacientes desde la década de los 1980's y sólo, después de la violencia en la región, donde pequeños grupos de ganaderos, esmeralderos, entre otros, quedaron como dueños de esas tierras, justo en el momento

en que se soluciona la presencia paramilitar, es que se reconoce la posición aventajada de la misma zona.

Cabe reconocer que existe correspondencia entre lo que se plantea a nivel nacional, departamental y municipal. Las políticas y los intereses son claros y reconocibles. En algunos casos como en el de la inversión privada, los planes difieren, lo que lleva a que no hay una definición frente al tema y es posible que los antecedentes de la participación privada en la región, que han sido con dineros provenientes del tráfico ilegal de varios productos, sea la explicación.

#### *Normas fluviales vigentes*

La administración de los puertos hasta 1959 le correspondió directamente al Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Mediante la ley 159 de ese año, los puertos se convirtieron en responsabilidad de la entidad pública COLPUERTOS (Empresa Puertos de Colombia).

Durante los años de su existencia la entidad se caracterizó por su ineficiencia, corrupción y pérdidas económicas, razón por la que se liquidó en 1993. En ese mismo año mediante la ley 1ª se entregó el manejo administrativo de los puertos a las Sociedades Portuarias Regionales, lo que aplicó a los puertos funcionales de la época (Buenaventura, Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Tumaco) (Ducon, 2010: 89 - 90); además de estas medidas se creó la Superintendencia General de Puertos (SGP), dependiente del Ministerio de Transporte, entidad encargada de vigilar la operación y la adecuación física de los puertos a cargo de las Sociedades Portuarias, entre otras funciones (Viloria, 2000: 12).

Los procesos de modernización efectuados por las concesiones favoreció la buena administración que demostró mayor eficiencia y productividad (Ducon, 2010: 91). La SGP, con un desempeño eficiente, adquirió en el año 2000 la responsabilidad de controlar y regular todos los ámbitos de transporte, y así se convirtió en la Superintendencia de Puertos y Transporte (SPT) (SPT, 2012).

#### **Cuadro 6. Leyes y Decretos vigentes en Colombia en materia de sistema fluvial 1990 – 2010.**

<b>Ley o Decreto</b>	<b>Detalles</b>
Decreto Ley No. 2689 de 1988.	<b>Estatuto Nacional de Navegación Fluvial.</b> En esta normativa se define la terminología aplicada al tipo de transporte, a las infraestructuras portuarias fluviales, procedimientos, contratación, tipos de empresas de transportes, cargos, requerimientos para construcciones en las riberas. Se mencionan 18 puertos entre los cuales no se menciona Puerto López. Se reconoce el control del Ministerio de Obras Públicas y Transporte sobre los Puertos. No hay mención del tema de mejoras o adecuaciones a los puertos existentes. Este estatuto es <b>derogado</b> por la Ley 1242 de 2008.
Ley 105 de 1993.	<b>Integración del Sector y del Sistema Nacional de Transporte.</b> En este documento se establecen las disposiciones básicas sobre el transporte, se redefinen las responsabilidades y los procedimientos entre el Estado y las Entidades Territoriales. Se dispone la obligatoriedad de la planeación en el sector transporte. Se incluye el tema del cuidado del medio ambiente y se hace referencia a la infraestructura como una responsabilidad del Estado que permite la interconexión entre las diferentes zonas del país. Se prioriza la construcción de vías y el uso de los diferentes modos de transporte. Se establece la posibilidad de entrega en concesión a empresas privadas o mixtas para el desarrollo de actividades de rehabilitación, adecuación y mantenimiento de la infraestructura vial. Se inicia el proceso de planeación de transporte. <b>Vigente.</b>
Ley 336 de 1996.	<b>Estatuto Nacional de Transporte.</b> Se establecen las directrices para la reglamentación del tipo de transporte público. Se mencionan algunas disposiciones para aplicar el transporte multimodal. Se determinan los entes administrativos para las diferentes tipos de transporte. En el caso del transporte fluvial se define que la institución a cargo es la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena. <b>Derogada en su gran mayoría</b> por el Decreto 266 de 2000.
Decreto 3112 de 1997.	<b>Habilitación y prestación del servicio público de transporte fluvial.</b> Se definen las autoridades fluviales en lo nacional (Dirección General de Transporte Fluvial, la división de Cuenca Fluvial o Inspecciones Fluviales). Se especifica la clasificación de las empresas de transporte fluvial y se dictamina cada una de sus particularidades. Se mencionan los procedimientos y los requisitos para hacer parte de las empresas oferentes de transporte fluvial. <b>Vigente.</b>
Decreto 266 de 2000	<b>Por el que se dictan algunas normas para regulaciones, procedimientos y trámites administrativos.</b> Se modifican procedimientos y medios que involucran al sector del transporte. <b>Vigente.</b>
Ley 853 de 2003.	<b>Desarrollo del transporte fluvial en Colombia y su integración con el Sistema Fluvial de Suramérica.</b> Se instituye que el propósito es establecer las políticas públicas que orienten la integración de las cuencas fluviales del país con el resto del territorio suramericano. Se establece la necesidad de realizar las adecuaciones físicas de las infraestructuras portuarias fluviales acordes con los planes de desarrollo locales. Se define la importancia de los corredores y la aplicación del transporte multimodal. se especifican los corredores a desarrollar:  1. El corredor integrado de transporte Orinoco-Meta-Pacífico. 2. El corredor integrado de transporte Amazonas-Putumayo-Pacífico. 3. El corredor integrado de transporte Amazonas-Guainía o Negro-Orinoco (brazo Casiquiare) -Atabapo-Inírida-Guaviare-Pacífico 4. El corredor integrado de transporte Arauca-Orinoco-Atlántico. <b>Vigente.</b>
Ley 1242 de 2008.	<b>Código Nacional de Navegación y actividades portuarias fluviales.</b> Se definen algunos conceptos básicos referentes al transporte fluvial. Se establece que cualquier tipo de construcción en las riberas de los ríos deberá contar con la aprobación del Ministerio de Transporte. Se menciona que todos los ríos son de libre navegación por embarcaciones siempre y cuando se encuentren registradas por la autoridad competente correspondiente. Se reglamenta el tipo de carga y los requisitos para procedimientos de zarpe y llegada a los puertos fluviales. Se determina que la institución que está a cargo de la administración de la infraestructura portuaria será el Instituto Nacional de Vías, en

	caso de no estar concesionado el puerto o el muelle. Se describe la actividad portuaria y los procedimientos en caso de concesiones. Se contempla la creación de un programa educativo para la formación desde los centros educativos para desarrollar iniciativas relacionadas con las vías fluviales y las actividades portuarias. Se decretan las sanciones para quienes incumplan la ley respectiva. Se manifiesta la revalidación del Plan de Acción Fluvial propuesto en la ley 1ª de 1991 y que no se ha ejecutado. <b>Vigente.</b>
Decreto 4735 de 2009.	<b>Reglamenta el trámite de solicitud de concesiones para el desarrollo de actividades portuarias.</b> Se establecen los momentos y los procedimientos que se siguen en el proceso adjudicativo de concesión de los puertos y los muelles en las vías fluviales del país.

**Fuente:** Elaboración propia

Estas normas permiten observar cómo evolucionan las políticas y como la influencia de la integración es significativa. Sólo hasta el año 2003 se plantean otros corredores fluviales diferentes al del Río Magdalena, que ha sido considerada la columna vertebral fluvial comercial de Colombia durante siglos. Solamente, después de la firma del acuerdo de la Cumbre de 2000 es que se incluyen otras rutas estratégicas como los ríos Amazonas, Putumayo, Orinoco y Meta, potenciándolos por medio de las adecuaciones o incluso de las creaciones de puertos en estos caminos de agua. Por su parte, el decreto de 2009 abre específicamente la entrada a la concesión de los puertos, lo que significa que el Estado está dispuesto a ceder el control de estos puntos estratégicos.

Cabe reconocer que la preocupación por comunicarse con el oriente del país, siempre ha estado latente, sin embargo, esta preocupación es materializada con estrategias de acción y proyectos concretos justo en el momento en que toda Suramérica se vuelca hacia este aspecto. Lo anterior demuestra que desde la constitución hasta las normas sectorizadas cambian para responder y concretar la política integracionista.

### **Ecuador:**

#### *Constitución de 1998 y 2008*

La nueva constitución instaurada en el 2008, con preceptos que incluyen a las poblaciones indígenas, se enmarca en propuestas alternativas al desarrollo y con marcos constitucionales que propician la participación estatal y profundiza los mecanismos para la participación ciudadana. Sin embargo, su estructura económica es la misma que se ha desarrollado en marcos de apertura económica.

Cabe reconocer que se reconoce la necesidad de transformar la matriz energética para contribuir en la defensa de los derechos de la naturaleza, lo que genera nuevas opciones para el desarrollo sustentable de las comunidades, y que además

garantiza el crecimiento del sector productivo. Lo anterior es incluido dentro de la constitución porque hace de los principios indígenas sobre el *SumakKawsay*.

**Cuadro 7. Comparación entre las constituciones de 1998 y 2008.**

	<b>Constitución 1998</b>	<b>Constitución 2008</b>
<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los artículos 254 y 255, que corresponden al capítulo 2 del Título XII, definen el papel del sistema nacional de planificación, como órgano técnico dependiente de la Presidencia de la República, en cuanto a los objetivos nacionales y establecen las condiciones para la planificación local con carácter descentralizado y autónomo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se menciona, en el artículo 100 del capítulo primero del Título IV, la importancia de la participación en la elaboración de los planes y las políticas nacionales, las locales y las sectoriales, así como las agendas de desarrollo.</li> <li>En el artículo 241 se establece la obligatoriedad de la planificación en los gobiernos descentralizados.</li> <li>En el artículo 279 se establece el papel del Concejo Nacional de Planificación y la participación ciudadana promovida por esta entidad.</li> <li>Finalmente en el artículo 280, se instituye la importancia del Plan Nacional de Desarrollo como instrumento que orienta las políticas y los proyectos que lidera el Estado, y as u vez es la directriz para los sectores, especialmente el público.</li> </ul>
<b>Desarrollo Sostenible</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el artículo 86, correspondiente al capítulo 5 del Título III, se establece (en el marco de los derechos de tercera generación) el derecho a un ambiente sano, que garantice el desarrollo sustentable. En este artículo se designan algunas acciones con interés público como es el caso de la recuperación de espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y el establecimiento de sistema de áreas protegidas, entre otras acciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el artículo 259 se hace mención a la adopción de una política nacional de desarrollo sustentable con el propósito de “precautelar la biodiversidad” de la Amazonía, así como fortalecer la soberanía.</li> </ul>
<b>Infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el artículo 290, en capítulo cuarto del Título VI, se establecen las situaciones en las cuales se justifica el endeudamiento público. Entre estos ámbitos se mencionan los programas y los proyectos de inversión en infraestructura. Y sólo se podrá refinanciar la deuda externa, por préstamos internacionales para este propósito, en caso que las condiciones sean más benéficas para el país.</li> <li>En el artículo 314, capítulo quinto del Título VI, se menciona que la responsabilidad sobre la provisión de la infraestructura física es responsabilidad del Estado.</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>Inversión privada</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 271, en el capítulo 7 del Título XII, se señala que la inversión privada será protegida por el Estado cuando esté orientada a la producción tanto nacional como para la exportación. Además establece que el Estado puede colocar “garantías y seguridades especiales” para que los convenios no se ven afectados por normativas o leyes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 339 expresa que el Estado promoverá la inversión nacional sobre la extranjera. La inversión extranjera directa será aceptada en el marco jurídico y se establecerá las prioridades de inversión según el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de inversión.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Integración regional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 4 se menciona el apoyo a las iniciativas de integración en el territorio.</li> <li>• Posteriormente, en los artículos 161 al 163, del capítulo 6 en el Título VI (sección especial para los acuerdos internacionales), se establecen los mecanismos por los cuales se aprueban o desaprueban dichos acuerdos. Igualmente se menciona que al ser aprobados estos acuerdos, estarán sobre las normas y las leyes y en el caso que un acuerdo que se ratifique requiera la reforma constitucional, tendrá que realizarse primero la reforma y luego la ratificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el artículo 276 se establecen los objetivos generales de desarrollo para el país. El número 5 corresponde al tema de la soberanía nacional, la promoción de los procesos de integración que aporten al sistema democrático mundial.</li> <li>• En el artículo 416, en el capítulo primero del Título VIII, se enumeran las políticas que dirigen las relaciones del país con la comunidad internacional. En el punto 11 se señala el apoyo a integración de la región andina, de América del Sur y Latinoamérica.</li> <li>• El artículo 419, capítulo segundo en el título VIII, dispone los temas de los acuerdos internacionales que requieren la aprobación previa de la Asamblea Nacional. El numeral seis enuncia el caso en el que se comprometa “al país en acuerdos de integración o comercio”.</li> <li>• El artículo 423, capítulo tercero del Título VIII, enumera 7 objetivos en los que se compromete el país en los procesos de integración. Entre estos objetivos se encuentran las disposiciones económicas, el manejo sustentable de los recursos, la armonización de marcos normativos, la protección de la diversidad cultural, la promoción de la libre circulación, la política común de defensa y de la soberanía nacional y la creación de instituciones supranacionales y de instrumentos internacionales.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Modelo de Estado</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el Artículo 244, del capítulo 1 en el Título XII, se mencionan las funciones del Estado en el marco de una economía social de mercado. Entre las responsabilidades se encuentran fomentar la inversión privada, la descentralización de la planificación, el impulso a la libre competencia, la creación de infraestructura, la explotación de los recursos, la protección de los consumidores, el mantenimiento de una política fiscal y el incentivo del empleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 3 declara los deberes principales del Estado entre los que se encuentran la garantía de los derechos contemplados en la Constitución, esto es, la defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la unidad nacional, la secularización, la planificación del desarrollo, la promoción del desarrollo sustentable, la redistribución de la riqueza, la descentralización y la autonomía, la protección del patrimonio natural y cultural la garantía de la democracia y la transparencia.</li> <li>• En el artículo 261, capítulo cuarto del Título</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>En los artículos 225 y 226, en el capítulo 1 del Título XI, el Estado transferirá las responsabilidades y gestión administrativa, de manera progresiva, a las entidades regionales. Señala, además, que lo único que no se puede delegar es lo que se refiere a las políticas de defensa, la seguridad nacional, la política exterior, la política económica, la tributaria y el endeudamiento externo.</li> </ul>	<p>V, se enumeran las competencias exclusivas del Estado, entre las que se menciona el numeral 4, la “planificación nacional”; el numeral 5, “la política económica, la tributaria, la aduanera, la arancelaria, la fiscal, la monetaria, el comercio exterior y el endeudamiento”; el numeral 9, “las que le corresponda aplicar como resultado de acuerdos internacionales y el numeral 12, “el control y la administración de las empresas públicas nacionales”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En el artículo 275, capítulo primero del título VI, se declara que el Estado planificará el desarrollo en el marco de la garantía de los derechos, orientada a la equidad social y al SUMAK KAWSAY, por medio de la participación y la descentralización.</li> </ul>
<b>Adicionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el artículo 71, capítulo séptimo del Título I, se determina que la Naturaleza es sujeto de derechos y que cualquier persona o colectivo podrá hacer exigibles dichos derechos y el Estado realizará el debido procedimiento según lo establece la Constitución.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

Según, Larrea, Muñoz y García, que son citados en el Plan Nacional de Descentralización, la Constitución de 1998 intentó desconcentrar el poder del Estado y entregarle algo de autonomía a las entidades más regionales; sin embargo, no se crearon los mecanismos ni los marcos normativos para realizar esa transición (Plan Nacional de Descentralización, 2012: 20). Sumado a ello, las instituciones existentes como el CONAM respondían y ejecutaban políticas neoliberales que se orientaban a la contracción del aparato estatal (Plan Nacional de Descentralización, 2012: 20); pero la descentralización requiere que el Estado sea fuerte (lo que no significa que sea más grande) que logre, por medio de sus herramientas, la regulación y control. La constitución fue contradictoria en ese aspecto.

Caso contrario se presenta con la constitución vigente que continua con el propósito de descentralizar y dar autonomía regional al crear los marcos normativos que lo permiten. Cabe reconocer que entre las constituciones hay una diferencia de 10 años. No obstante, esta Carta Magna ha generado un crecimiento del Estado que se materializa en su tamaño y aumento de la burocracia.

En cuanto el desarrollo sostenible es importante la forma concreta como se le trata en ambas constituciones y evoluciona al punto de formular a la Naturaleza como sujeto de derechos, lo que en el derecho y en la historia de las sociedades es una decisión difícil de tomar, ya que choca con el modelo económico actual.

En cuanto a la inversión privada, el cambio es contundente de una a otra. Mientras que la Constitución de 1998 es de carácter neoliberal que tiene sus ojos puestos en los capitales externos, por el contrario la siguiente constitución reconoce la importancia del capital nacional y promueve su presencia en los proyectos nacionales. Esta nueva forma de ver la inversión de capital extranjero en el país implica un control por parte del Estado, un condicionamiento hacia los proyectos de beneficio nacional y acepta el importante rol del capital privado pero de carácter nacional.

Por otra parte, el tema de la integración evoluciona cada vez más. En la primera constitución analizada se observa la existencia de varios enunciados sobre la integración sin embargo, en la vigente la integración tiene más fuerza y concreta sobre algunos puntos destacados como son la soberanía, la necesidad de armonizar los marcos normativos, la creación de instituciones supranacionales, entre otras cosas. Así, la constitución vigente reconoce todo lo que implica la integración y reconoce la disponibilidad del Estado ecuatoriano a participar en dicho proceso.

A pesar de los fuertes cambios que experimenta la estructura del Estado, el modelo aún se mantiene con carácter neoliberal. Se promueve la libre competencia comercial, la explotación de los recursos siempre y cuando sea de interés nacional, entre otras características. Es un reto mantener un estado que busca ser protector con políticas neoliberales; termina siendo un experimento de Estado híbrido.

#### *Los nueve planes de desarrollo 1990 - 2010*

La historia de la planificación se da en dos etapas principales. La primera se refiere a la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) en la década de 1950. Esta entidad estaba vinculada directamente con la Presidencia de la República y existió una articulación fuerte entre los que elaboraban las políticas públicas y quienes las ejecutaban por medio de planes, programas y proyectos. Esta fuerte conexión se fue diluyendo cuando se sintieron los beneficios del auge petrolero (IX Consejo Regional de Planificación, 1992: 9). La segunda etapa sucede

cuando se reubica la dependencia de laJUNAPLA bajo la Vicepresidencia en el año 1978, donde recibió el nombre de Concejo Nacional de Desarrollo (CONADE). En esta nueva situación, la planificación decayó y perdió importancia dentro de la gestión del Estado (IX Consejo regional de planificación, 1992: 10).

La entidad de planificación continuó cambiando de nombre. En 1998 la entidad encargada pasó a ser la Oficina de Planificación (ODEPLAN), mientras que el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) ejecutó las políticas neoliberales de la década de 1990 y así redujo el Estado, entre otras cosas (Plan Nacional de Descentralización, 2012: 20). Por lo anterior, lo que se logró fue una desacreditación de la planeación estatal, ya que eso representaba la intervención del Estado (Página Web de SENPLADES) y en medio de políticas neoliberales eso era inaceptable. Sin embargo, con la Constitución de 1998, la planificación empezó a recuperar su papel. En la Carta Magna se estableció la necesidad de elaborar planes de desarrollo articulados y ejecutados con programas y proyectos a nivel seccional; no obstante, no se contó con las herramientas normativas que dieran paso a la práctica (Plan Nacional de descentralización, 2012: 13). Sólo hasta el 2004, cuando se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, es que se logra materializar estos pasos hacia la recuperación de la planificación. A partir de la llegada de Rafael Correa al Gobierno, la planificación cobró mayor fuerza, sobre todo por la articulación con el Plan Nacional de Descentralización. La planificación regional autónoma ha dado mayor soporte al Gobierno y un pilar importante a la Constitución del 2008.

#### **Cuadro 8. Comparación entre los planes de desarrollo nacionales en Ecuador 1990-2010.**

	Rodrigo Borja 1989-1992	Sixto Duran 1993 - 1996	Abdala Bucaram 1996 - 1997	Fabián Alarcón 1997 - 1998	Jamil Mahuad 1998 - 2000
<b>Modelo de Estado</b>	El Estado se consolida como un organismo apoya y mantiene las condiciones equilibradas para que se logre la competitividad requerida.	Modernización del Estado a partir de la desconcentración y la descentralización de las funciones estatales. Privatización de empresas estatales.	No paternalista – descentralización, desconcentración y desregularización.	Modelo exportador y descentralista.	Descentralización, apertura. Propuesta de establecimiento de un sistema de rendición de cuentas.
<b>Planificación</b>	La planificación no debe ser económica. El papel de la planificación es en los ámbitos que se consideran estratégicos.	Fortalecimiento de planificación en los temas sociales y culturales.	Programas focalizados y sectoriales.	No se hace mención al tema.	Planificación a cargo del Sistema Nacional de Planeación.
<b>Infraestructura</b>	Causa de desintegración nacional es el mal estado de las infraestructuras, sobre todo el transporte. Se propone un plan interconectar las grandes y pequeñas ciudades.	Potencializar la infraestructura que favorezca la productividad.	Infraestructura como forma para la defensa nacional.	Plan de recuperación de infraestructura por problemas causados por las condiciones climáticas.	Expansión de la infraestructura. Concesiones e inversión pública donde no se pueda la privada.
<b>Inversión Privada</b>	La participación del sector privado es fundamental para dinamizar la economía nacional.	Otorgar incentivos para la inversión privada. Apertura de sectores para la participación privada.	Concesiones y privatización de empresas estatales.	Inversión privada como eje principal de la riqueza y el bienestar social del país. Hay un clima favorable para la inversión nacional y extranjera.	Inversión en diferentes sectores, incluso el social.
<b>Desarrollo Sostenible</b>	Desarrollo regional que permita el crecimiento y la sustentación del desarrollo más en lo que concierne a lo económico que a lo ambiental.	Se menciona el desarrollo sostenible como el marco del bienestar social.	Se plantea el cubrimiento de los servicios de saneamiento, se propone la creación del Fondo de Inversión de Emergencias.	No se hace mención al tema.	No se hace mención al tema.
<b>Integración regional</b>	Las relaciones bilaterales han tenido buenos resultados y se enfatiza en desarrollar acuerdos en las fronteras.	No se hace mención al tema.		Intensificar las relaciones de Ecuador con los países del mundo.	No se hace mención al tema.

	Gustavo Noboa 2000 - 2003	Lucio Gutiérrez 2003 - 2005	Alfredo Palacio 2005 - 2007	Rafael Correa 2007 -
<b>Modelo de Estado</b>	Mantenimiento de políticas neoliberales de reducción del Estado por medio de la política de modernización del Estado. Privatización de entidades públicas.	Extractivista y atractor de inversiones extranjeras tanto directas como de empresas multinacionales.	Recuperación del Estado de derecho, basado en los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación.	Cambio de esquema contrario a las disposiciones del Consenso de Washington. Nacionalización de empresas, regulación de la economía, promoción del desarrollo endógeno.
<b>Planificación</b>	A cargo de CONAM que buscó descentralizar el poder a partir de la modernización y la reducción de la influencia del Estado en el Mercado.	No se hace mención al tema.	No se hace mención al tema.	Recupera la planificación y establece un ordenamiento territorial para facilitar la descentralización.
<b>Infraestructura</b>	No se hace mención al tema.	El desarrollo vial que permita la conexión entre Quito y Guayaquil. La construcción de hidroeléctricas y mejora del sistema eléctrico nacional.	No se hace mención al tema.	Eficiencia a través de la inversión y solucionar la desconexión entre las regiones del país y facilitar el comercio exterior. Recupera la inversión pública como eje definitivo en la infraestructura.
<b>Inversión Privada</b>	Estimulación de la inversión privada con beneficios que permitan convertir a Ecuador en un país interesante para la inversión.	Mantiene la promoción a la inversión privada y hace énfasis en el índice de “riesgo país”.	No se hace mención al tema.	La inversión que menciona es de carácter público.
<b>Desarrollo Sostenible</b>	Se declara como prioridad nacional las actividades de minería a gran escala desarrolladas por empresas multinacionales.	Promueve el uso adecuado de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible.	Se menciona dentro de sus políticas la necesidad de recuperar la riqueza nacional y redirigirlos a la inversión social.	Se promueve la transición del modelo extractivista a un modelo de aprovechamiento sostenible. Por medio de la planificación
<b>Integración regional</b>	No se hace mención al tema.	Hace énfasis en el eje multimodal Manta Manaos como medio para la comunicación entre Asia y Europa con América.	No se hace mención al tema.	Promueve el proceso de integración en el que se reconozca la soberanía de cada Estado, el diálogo político y las relaciones de complementariedad y solidaridad.

Fuente: Elaboración propia

Estos planes de desarrollo coinciden en su mayoría por el carácter neoliberal que dio el Consenso de Washington a los países del tercer mundo. La política de apertura a la inversión de capitales, la descentralización del Estado y la política de modernización a partir de la CONAM es notoria. Sólo en los gobiernos establecidos desde el año 2003 al 2007, la política está sin horizonte claro lo que generó las crisis sociales, políticas y económicas que se experimentaron en dicho período materializados en los derrocamientos presidenciales. Los temas de infraestructura, desarrollo sostenible e integración quedaron en los últimos puntos de la agenda política, en parte justificado por el desequilibrio y la inestabilidad que desde el gobierno de Mahuad hasta el gobierno de Alfredo Palacio se concentraron en erradicar la corrupción en las cabezas de los diferentes sectores, sobre todo el bancario. Por lo anterior, la planificación, con mucha más justificación se concentró en reducir al mínimo la incidencia del Estado.

Así, el avance del tema de la política en infraestructura es visible con la llegada del presidente Correa, quien logra estabilizar la economía, la política por el establecimiento de la Asamblea Constituyente que incluye a actores sociales constantemente invisibilizados y finalmente, reactiva los temas de planificación nacional, local y regional, al continuar con el propósito de descentralizar el Estado con una fuerte dosis de crecimiento burocrático.

En estas condiciones, el país recobra el interés en los temas de infraestructura – se promueven las concesiones para construcción de carreteras, de centrales hidroeléctricas-, de integración - la retoma del eje Manta Manaos y la promoción de la integración de los pueblos tanto indígenas como de los países - y de desarrollo sostenible – al reconocer y normar las gestiones ambientales en los proyectos de extracción de recursos naturales- que se materializan en la Constitución de 2008. En este caso, el plan de desarrollo gubernamental coincide con lo consignado en la constitución.

#### *De lo nacional a lo local*

Los procesos de planificación a nivel local o regional se redujeron por las políticas de modernización del Estado, lo que condujo a la reducción de las responsabilidades del mismo en relación con los procesos económicos. Así, la planificación llegó a su mínima expresión. Sin embargo, con la llegada de Correa, la planificación recobra fuerza.

Con el siguiente cuadro comparativo se evidencia la articulación o correspondencia entre las planificaciones vigentes al año 2010 referente al tema de desarrollo de la infraestructura en el puerto de Manta.

**Cuadro 9. Comparación entre los planes de desarrollo nacional, regional y local en Ecuador en el 2010.**

<b>Escala Aspecto</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Zona de Planificación 4 Provincias de Manabí y Santo Domingo de Tsáchilas</b>	<b>Manta</b>
<b>Infraestructura</b>	Se busca potencializar la inversión y solucionar los problemas de desconexión entre las regiones del país y promover el comercio exterior. La inversión pública es un punto clave para el desarrollo de la infraestructura.	Se hace referencia a la importancia de potenciar las herramientas y los procesos ya iniciados como es el caso del puerto y aeropuerto de Manta, entre otros.	Se propone desarrollar la infraestructura vial que facilite el acceso a ciudades como Quito y Guayaquil, incluyendo las ciudades intermedias y la conexión con el aeropuerto y la refinería del Pacífico.
<b>Inversión Privada</b>	La inversión a la que se hace mención es de carácter público.	Se menciona el desarrollo del puerto con incidencia nacional, pero no se habla del tipo de financiamiento o inversión a utilizar.	Se destaca la importancia del ingreso de capital privado con el propósito de convertir la ciudad en un sitio de atracción turística y de negocios.
<b>Desarrollo Sostenible</b>	Se plantea la sustitución del modelo extractivista por un modelo de aprovechamiento sostenible.	Se plantea el cuidado de los recursos naturales de manera integral, pero se toca de manera aislada los procesos económicos.	Se propone el cuidado y la protección de los recursos de manera integral y se procura un desarrollo que no ponga en peligro las áreas protegidas.
<b>Integración regional</b>	Promueve el proceso de integración en el que se reconozca la soberanía de cada Estado, el diálogo político y las relaciones de complementariedad y solidaridad.	El tema no es tratado en este documento. Solamente se dice que es importante promover las capacidades de la zona por las oportunidades de ampliar los índices de exportación y comercio con el exterior.	Se menciona la importancia de la ciudad como lugar que permite la conexión hacia el interior del país como puerta hacia el exterior, sobre todo por la ruta Manta - Manabí y hacia el exterior por el potencial de acuerdos comerciales con los países del Pacífico.

**Fuente:** Elaboración propia

Este cuadro permite evidenciar la desconexión existente entre la planificación provincial con el nacional y el planteado para la ciudad de Manta. Mientras que se reconocen los

puntos estratégicos, los mecanismos y los actores, en la planificación de la zona cuatro se desconocen los actores y tiende a ser un plan de carácter ambiguo. En el tema de la inversión, mientras que se plantea una participación del presupuesto nacional, el plan provincial no menciona el tipo de actores a intervenir y la planificación cantonal establece la necesidad de la inversión privada, ya que buscan promover el turismo y la entrada de capital extranjero. Lo anterior demuestra la desconexión entre los propósitos estatales y el horizonte de los gobernantes del cantón.

Otra muestra de ello es la coincidencia en el tema de la integración regional. El Estado reconoce el valor estratégico que representan sus puertos marítimos y el potencial de Manta y el cantón reconoce su posición, sin embargo a nivel provincial, no se menciona el tema, a pesar que son planeaciones que se establecen en el mismo año. El canal intermedio esta desarticulado y demuestra que la descentralización aún no está funcionando y además que las políticas cantonales están más articuladas a los procesos nacionales e internacionales.

#### *Normas marítimas vigentes*

Por la trayectoria histórica y por sus características particulares (su ubicación en la desembocadura del Río Guayas), el puerto de Guayaquil es el más importante en Ecuador. La construcción de la infraestructura portuaria fue posible luego de la creación de la Autoridad Portuaria de Guayaquil en 1958, durante el periodo presidencial de Camilo Ponce (1956 - 1960). Para esta construcción, en el sur de la ciudad, se necesitó un préstamo otorgado por el Banco Mundial. Luego de la inversión se inauguró el puerto en 1963 (Autoridad Portuaria de Guayaquil, s/f). La siguiente Autoridad Portuaria en constituirse fue la del Puerto de Manta, mediante el Decreto Supremo No. 1373 de 1966 y fue inaugurado en 1968 (Autoridad Portuaria de Manta, s/f).

En 1970 se crearon las dos Autoridades Portuarias de Puerto Bolívar y Esmeraldas, mediante el Decreto Ejecutivo 1043 y entraron a operar en los años siguientes. Estas entidades son actores claves, puesto que son las encargadas de controlar, regular y hacer seguimientos a los procesos administrativos relacionados con el transporte marítimo en los puertos más importantes del país.

En los años 90's, como parte del proceso de modernización que vive Ecuador, se establecieron las directrices para entregar a empresas privadas las concesiones de los

puertos bajo la regulación de las respectivas Autoridades Portuarias. Así en la década de los 2000 se efectuó la entrega del Puerto de Esmeraldas al consorcio Puerto Millenium S.A. por un periodo de 25 años. Así mismo en 2007 se entregó el Puerto de Manta a Hutchinson, proceso que fracasó, por lo que la administración fue retomada por la Autoridad Portuaria correspondiente. El caso del Puerto de Guayaquil se presentó en 2007. La concesión fue otorgada a la empresa Containers Terminal Services Inc. por un periodo de 20 años. Puerto Bolívar no ha sido concesionado.

Luego de la creación de las Autoridades Portuarias adscritas al Ministerio de Defensa, se creó en 1977 la Dirección General de Intereses Marítimos (DIGEIM) que se convirtió en el eslabón de conexión entre la política estatal sobre transporte estratégico marítimo y las entidades regionales (Autoridades Portuarias).

#### **Cuadro 10. Leyes y Decretos vigentes en Ecuador en materia de sistema marítimo 1990 – 2010.**

<b>Ley o Decreto</b>	<b>Detalles</b>
Decreto No 98 de 1972	<b>Ley General de Transporte Marítimo y Fluvial.</b> Se dictaminan algunas responsabilidades sobre la política de transporte en los puertos al Ministerio de Defensa Nacional, el Consejo Nacional de la Marina Mercante y las autoridades portuarias. Se establecen las funciones que le corresponden a la Dirección de Marina Mercante y Litoral.
Decreto Supremo No. 289 de 1976	<b>Ley General de Puertos.</b> La responsabilidad de la administración de los puertos nacionales recae sobre la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos. Se crea el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, y se destacan a los miembros que la componen, además se establece al organismo como el más alto en materia naviera y se delegan sus responsabilidades. También se establece la Dirección Marina Mercante y del Litoral, se definen las funciones como ente ejecutor de política pública y se define la operatividad de las Entidades Portuarias.
Decreto Supremo No 290 de 1976	<b>Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional.</b> Se establecen las responsabilidades de cada uno de las entidades portuarias encargadas por el Estado para la administración de los bienes y los recursos existentes en los puertos y los muelles marítimos. Se establece la conformación del Directorio de la Autoridad Portuaria respectiva. Los puertos que sean categorizados como geoestratégicos serán de la Dirección de Marina Mercante y del Litoral.
Decreto Supremo No. 1173, de 1977	<b>Ley de Régimen Administrativo de los Terminales Petroleros.</b> Se establecen las directrices para las infraestructuras específicas para las terminales petroleras. También se manifiesta la autoridad respectiva para estas actividades extractivas.
Decreto Supremo No 1857 de 1977.	<b>Ley de Creación de la Dirección General de Intereses Marítimos.</b> La DIGEIM se dispone para que permita el desarrollo Hidroviario Amazónico, tanto en pasos de frontera, como en la navegabilidad de los ríos ecuatorianos. Se establecen las funciones para la dirección frente al tema administrativo.
Ley 18 de	<b>Ley de Fortalecimiento y Desarrollo del Transporte Acuático y Actividades</b>

2003	<b>Conexas.</b> Se declara como de interés nacional las actividades relacionadas con el transporte. Se reconoce al Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos como el encargado de articular las políticas de naviera y portuaria.
Resolución No. 0001 de 2008	<b>Reglamento de servicios portuarios para las entidades portuarias de Ecuador.</b> Se definen las normas y las condiciones para el servicio de transporte. Se categoriza los servicios portuarios y se estipulan los requisitos para prestar cualquier servicio de transporte en vías fluviales.

**Fuente:** Elaboración propia

La evolución de las normas marítimas tienen un fuerte proceso en la década de los 1970's cuando estaba en vigor el modelo de *Industrialización vía Sustitución de Importaciones* planteado por la CEPAL y por ello se dio el desarrollo normativo en temas de manejo y control de los productos importados y exportados. Se reactiva el proceso de normar cuestiones relacionadas al tema portuario en el año 2003, donde se procura el fortalecimiento del transporte como actividades fundamentales para el desarrollo nacional.

Sólo hasta el 2008 se concreta el reglamento para los servicios portuarios y coincide con el empujón recibido a la planificación nacional y a la integración regional por el gobierno de Correa. Las vías fluviales y los puertos marítimos recuperan la importancia que tenían algunos años y que habían perdido por las crisis estructurales del país.

### **Superposición de cartografías normativas**

#### *Encuentros y desencuentros constitucionales*

Por los procesos de cada país se ha mostrado la evolución de las constituciones en los temas específicos que se han tratado en esta investigación. Existen varias coincidencias, aquí se mencionan seis.

Primera. Estas constituciones promueven la planeación en todos los niveles y con un modelo de descentralización que genera ciertos niveles de autonomía local. La diferencia sustancial es que las instituciones de planificación en Colombia son de carácter neoliberal que pretenden reducir el tamaño del Estado. Caso contrario sucede en Ecuador, donde el rol de la planeación retorna con una orientación descentralista, y con la ampliación del Estado. Ambos países recuperan el papel fundamental de la planificación con objetivos similares, pero con enfoques diferentes que se materializan en el modelo de Estado y de desarrollo. Además, el carácter neoconstitucional que tiene

ambas constituciones, le da a la planificación el carácter participativo y autónomo en el marco de la descentralización que es una propuesta desde el liberalismo económico. Las autoridades tienen la responsabilidad de orientar el desarrollo de sus ciudades a partir de la autonomía local, las políticas ya no son sólo nacionales, también son locales. Así, la capacidad de los gobernantes a decidir sobre los planes y proyectos locales permite la interpretación de los rumbos y de los marcos normativos nacionales.

Segunda. La inclusión del concepto de desarrollo sostenible es visible pero en el caso colombiano es incompleta. La mención del término se convierte en una idea general que advierte de las nuevas regulaciones para proteger el patrimonio natural del país, pero no señala cuáles son los mecanismos y tampoco establece una política clara para promover el desarrollo sostenible en el sector productivo. En el caso ecuatoriano se establecen, con mayor claridad, los procedimientos y se determina el papel fundamental de la Naturaleza por medio de una política clara de biodiversidad, basada en la declaración de los derechos de la Naturaleza. Esto se debe, en parte, a las grandes movilizaciones y las demandas sociales sobre la oposición a las actividades extractivas en territorios de alta vulnerabilidad realizadas durante los últimos 20 años.

Tercera. La promoción de la infraestructura siempre ha sido importante en las funciones del Estado. Su papel como conector entre las concentraciones urbanas y los centros de producción de materia prima y productos agrícolas es determinante en las políticas gubernamentales. En el caso Colombiano, el desarrollo de la infraestructura se enfoca a la construcción de carreteras, ferrovías y la repotencialización del río Magdalena por medio de la adecuación de sus puertos, al brindar apoyo a las poblaciones ribereñas que no cuentan con un desarrollo importante. A pesar de reconocer este punto importante, las regiones que tienen infraestructura reducida se dejan de lado como la Amazonía y la Orinoquía, donde se extrae gran parte de los recursos naturales que se exportan como materia prima. En el caso ecuatoriano, se establece el papel del Estado como garante y patrocinador de la infraestructura nacional, aunque no se menciona algún medio de transporte o proyecto específico. Así, el Estado asume la responsabilidad de proporcionar los medios y los modos para brindar a la población la infraestructura necesaria, lo anterior sugiere un intento por ser proteccionista. Ambos países coinciden en darle el reconocimiento al papel que

cumplen las vías de comunicación y la necesidad de conectar las zonas que han estado por muchas décadas aisladas.

Cuarta. Al respecto de la inversión privada, ambas constituciones son muy cuidadosas al tocar este punto, ya que puede convertirse en una puerta abierta o cerrada para los capitales extranjeros. En el caso colombiano, la apertura a la inversión extranjera es vista como una de las mejores oportunidades para dinamizar la economía y lograr el crecimiento económico anhelado. No obstante, esta idea no es consignada en el documento de manera explícita, porque al generar la apertura, el Estado no debe interferir en el flujo del mercado, esto debido a las apropiaciones de las medidas que establece el Consenso de Washington. Por lo anterior, la Constitución colombiana es de carácter neoliberal. En el caso ecuatoriano, la inversión privada se permite con regulación y control por parte del Estado, lo que lleva a promocionar la inversión extranjera según la planeación nacional. La Constitución ecuatoriana promueve la participación de capitales según sus propias necesidades y demandas, así, la Carta Magna es de carácter proteccionista<sup>29</sup>.

Quinta. Ambas constituciones coinciden en la promoción y la colaboración política para favorecer el proceso de integración regional. Esto es visible en el establecimiento de los procedimientos y los mecanismos para ratificar los acuerdos internacionales. Aún más, las constituciones son específicas en plantear la disposición de la voluntad política para agilizar el proceso que implica negociaciones y la cesión de temas que actualmente son temas nacionales, como es el caso de los aranceles, el tipo de cambio de la moneda, la movilización de los ciudadanos, entre otros. Lo anterior demuestra la aceptación política para abrir los espacios de discusión y así entablar asociaciones e integraciones. Cabe aclarar que ambas constituciones coinciden en que los temas de soberanía y de seguridad nacional no son negociables, lo que refleja el temor por perder el poder nacional a nombre de una unificación territorial. Sin embargo, existe un fuerte apoyo a la integración económica en pro de lograr en colectivo lo que las economías nacionales no alcanzan, esto es, llegar al mercado mundial.

Finalmente, en el modelo de Estado las constituciones difieren completamente. Por un lado, Colombia tiene un modelo aperturista que prioriza el desarrollo económico.

---

<sup>29</sup> Se refiere a que las políticas establecidas en la Constitución que buscan promover el desarrollo de las iniciativas locales brindándole beneficios y subsidios que las empresas extranjeras no tendrían. (Kaplan, 1997).

El renglón principal de la economía sigue siendo la exportación de materias primas y productos agrícolas con el objetivo de evolucionar en la exportación de biocombustibles. El modelo de Estado es claramente neoliberal. En Ecuador, el modelo es neoproteccionista, ya que promueve el desarrollo económico local sin abandonar la inversión privada. Su componente ideológico basado en el *SumakKawsay*<sup>30</sup> incluye a las comunidades indígenas al aumentar su participación y alimentar las alternativas al desarrollo. Sus actividades continúan en la línea de la exportación con la vista puesta en lograr la transformación de la matriz energética que puede llevar a la diversificación del sector productivo.

Las constituciones de ambos países tienen diferencias estructurales que aparentemente no pudieran ser superadas en un hipotético caso de unificación subcontinental, sin embargo las políticas de integración y de planificación son muy similares y encajan en la política internacional de unión suramericana enmarcada en un modelo neoliberal, a pesar de que sus consignas sean de carácter proteccionista. Por ello es importante buscar en el nivel inferior, dentro de las políticas nacionales, si esta respuesta a la integración física es producto de las demandas sociales locales o es establecida desde las políticas internacionales respondiendo a un modelo global.

#### *Convergencias de las políticas nacionales*

Las agendas de Ecuador y Colombia muestran cómo las prioridades nacionales han cambiado en el período de tiempo seleccionado (1990 - 2010), sobretodo luego de la firma de la IIRSA en el año 2000. A pesar de ello, las políticas han sido orientadas hacia el mismo horizonte pero por caminos diferentes. Las variables utilizadas para el análisis permiten ilustrar la situación:

Primera. El modelo de Estado en ambos países muestra avances a finales de la década de 1980 y principios de 1990. Dicho avance se expresa en las orientaciones

---

<sup>30</sup> Pablo Dávalos definió al *SumakKawsay* (Buen Vivir) como la relación posible entre los humanos y la naturaleza de manera diferente a lo que hasta la actualidad promovía las sociedades occidentales (Dávalos, 2008: 5). Para las comunidades indígenas, su relación con el mundo natural se caracteriza por la inclusión del hombre en la naturaleza, es decir, como un ser que no es ajeno a su entorno, que está interconectado con todo lo que le rodea, por lo tanto su realidad está determinada por ese ambiente en el que se encuentra. El ser humano está dotado de características que la naturaleza ha promovido. Por ello, el hombre posee una dimensión más compleja que los demás animales y, por lo tanto, con mayor responsabilidad frente a sus acciones. El *SumakKawsay* asume al ser humano en este marco, tal como lo menciona Dávalos “el buen vivir incorpora una dimensión humana, ética y holística al relacionamiento de los seres humanos tanto con su propia historia cuanto con su naturaleza” (Dávalos, 2008:5).

dadas por el Consenso de Washington. Las políticas de protección a la inversión privada, la apertura comercial, el reajuste del gasto público y la eliminación de las barreras para la Inversión Extranjera Directa (IED), entre otras. La influencia de este programa llevó a los países a priorizar el mercado y la estabilidad de los tipos de cambio.

En el caso colombiano, el modelo neoliberal se ha mantenido durante los 20 años. Una política aperturista que promueve la inversión del sector privado en infraestructura por medio de las figuras de concesiones, en definitiva, mantiene la reducción del Estado en cuestiones del Mercado. El propósito como país tiene que ver con la integración a partir de los beneficios económicos visibles en la dinamización del sector productivo que continua siendo materia prima, productos agrícolas y la inversión del sector privado como un fuerte componente dentro del sistema económico colombiano. El Estado ha tenido que reformar sus viejas estructuras y transformar las instituciones para que sean eficientes y transparentes, para así consolidar la descentralización del poder. Con este tipo de dinámicas que buscan la descentralización se han logrado ciertos niveles de autonomía regional en que, a pesar de expectativas positivas, los casos de corrupción y de mala administración no han sido erradicados.

En el caso ecuatoriano, el modelo también fue neoliberal, con una fuerte dosis de descentralización del poder y liberalización de la economía. Todo el proceso de modernización del Estado hizo tambalear la estructura política, lo que explica la inestabilidad que se vivió en los años 1990's. Por un lado, la entrada del sector privado en la economía ecuatoriana benefició a los grandes empresarios, pero con un alto costo social.

La política nacional buscó la dinamización de la economía a partir de la apertura al Mercado y la inversión extranjera directa, sin embargo, los capitales que ingresaron no fomentaron el desarrollo del sector productivo industrial, sino que se invirtió en bienes y servicios. De otro lado, el proceso de descentralización generó la desaparición de responsabilidades del Estado sin mecanismos para rendición de cuentas.

Segunda. A pesar que ambos países siguieron las políticas neoliberales, la planificación tomó rumbos diferentes. En Colombia se mantuvo la elaboración de documentos que permitieron articular las políticas nacionales, regionales y locales a través del proceso inicial de descentralización que se lograba instaurar. Los entes

territoriales han jugado un papel importante en la articulación de políticas de desarrollo. Sin embargo, el conflicto armado, que se acrecentó a finales de la década de los 90's y principios del año 2000, truncó muchos procesos y tergiversó algunas políticas de desarrollo que beneficiaron a terratenientes y potentados de las zonas rurales, como lo que se experimentó en Puerto López.

En Ecuador la planificación fue fluctuante a causa de los problemas políticos que llevaron a la inestabilidad del régimen durante las dos décadas de estudio. La poca planificación que se mantuvo fue sectorial y estratégica socialmente hasta el Gobierno de Alfredo Palacio. Por ello, Manta tampoco tienen planificación oficial hasta finales de la década de los 1990's. Cuando llega al poder Rafael Correa, la planificación se recupera como pilar de la labor estatal y abre los mecanismos para hacer efectiva la descentralización, lo que se refleja en la articulación necesaria para llevar las políticas nacionales de desarrollo a lo local.

Tercera. Ambos países coinciden en la importancia que tiene la infraestructura en el desarrollo económico. Ha sido una preocupación permanente que ha estado en la agenda política, sin embargo, siempre existen temas más delicados como la soberanía o la seguridad nacional que requieren mayor atención de las autoridades. Aun así, luego de la firma del IIRSA ambos países le dan un fuerte empuje que llega hasta el punto de aceptar las modificaciones o creaciones normativas que faciliten el proceso de construcción y adecuación de las vías de comunicación tanto físicas como las tecnológicas y energéticas. Cabe aclarar que las temporalidades difieren por algunos años, porque en el caso de Colombia la inserción de las políticas de desarrollo de infraestructura se integran a finales de la década de 1990's. En cambio, en Ecuador, la inserción de esta política llega con el Gobierno del presidente Correa, lo que se justifica por la crisis política iniciada a principios del año 2000 y que culminó en 2007. A pesar de esta diferencia en años, es importante reconocer que la atención de ambos países se prioriza en el tema del transporte y lo energético. Por tanto, en este tema las orientaciones y los resultados en las políticas nacionales son similares al punto que puede denotarse la necesidad de responder a la tendencia de integración suramericana.

Cuarto. En cuanto a la participación del sector privado en las funciones del Estado, en todos los planes nacionales colombianos y en los planes ecuatorianos, a excepción del Gobierno de Rafael Correa, la inversión del sector privado es el principal

pilar de las economías. Las acciones de privatización de empresas estatales y la concesión de obras públicas responden a la delegación de las responsabilidades del Estado a otros actores. La capacidad del Estado se resume en sus funciones de supervisión y las instituciones públicas poco a poco van perdiendo la credibilidad e incidencia en la sociedad. Las instituciones que sobreviven son reformadas estructuralmente para articularse a las nuevas políticas neoliberales. En síntesis, es la reducción del Estado.

Al fomentar la inversión privada, los preceptos de desarrollo sostenible, que son vigentes desde 1992, aparecen en las planificaciones como una línea paralela a los procesos económicos o sociales. Cabe resaltar que la reglamentación que desarrolló Colombia, que ha sido ejemplo para otros países, se convirtió en un simple requisito que en algunos casos no se analizan y se adjuntan al proceso como un documento más, porque es más importante los beneficios económicos. En el caso de Ecuador, la inversión extranjera no fue controlada durante gran parte de las décadas estudiadas y sólo desde la llegada de la nueva constitución, en donde se declararon los derechos de la Naturaleza, es que el régimen modificó y ejerció el control y la regulación de las inversiones. Así mismo, la normativa ambiental, que buscó el desarrollo sostenible de las actividades, tuvo que modificarse y, por tanto, adquirir un horizonte diferente al que se tenía hasta el momento.

Quinto. En el tema del desarrollo sostenible, las políticas son similares. Ambos países disponen la extracción de recursos naturales de manera responsable y cumpliendo con los requisitos que las autoridades ambientales establecieron tales como los estudios de impacto ambiental, los planes de manejo, los planes de contingencia entre otros, sin embargo, la concepción de protección y conservación de la naturaleza sólo aparece en los últimos años, donde Ecuador se convierte en abanderado de la causa conservacionista con dos hechos fundamentales: el primero referente a la puesta en discusión de la explotación petrolera o no en un área protegida en donde permanecen indígenas en aislamiento voluntario y el segundo evento, considerado como vanguardista, es la declaración de los derechos de la Naturaleza dentro de su constitución.

En el caso colombiano, las reglamentaciones han servido de ejemplo a otros países; no obstante, las concesiones realizadas no son muestra de la importancia real de

la biodiversidad. Cabe reconocer que en el último periodo de gobierno de Uribe, se planteó una política de Biodiversidad que promueve y pretende fortalecer la conservación de la naturaleza.

Finalmente, El proceso evolutivo de las políticas públicas orientadas a la integración regional es visible. Se pasa de ser un tema completamente económico, que se ocupaba de acuerdos de preferencias arancelarias o beneficios comerciales, y llega a ser la prioridad en la política de relaciones internacionales, que han llevado hasta el punto de convertir el tema de la integración regional en tema político. A pesar de lograr este alto nivel, la cuestión nunca ha dejado de ser económica, ya que ha logrado orientar el tema del desarrollo de la infraestructura (responsabilidad directa del Estado) como un modo para la apertura al sector privado. La mayoría de los planes abren el camino a la inversión privada (por la influencia del Consenso de Washington) como la clave para dinamizar la economía. En otras palabras, en medio de políticas neoliberales que promueven la reducción del Estado, la iniciativa privada es aceptada, sobre todo, para invertir en el desarrollo de la infraestructura. Así, el papel de las instituciones estatales también se transforma y cumple funciones de verificación del cumplimiento de los requisitos que debe tener una buena administración.

#### *Corresponsabilidad de políticas en los planes actuales*

Los planes de desarrollo muestran puntos de articulación de las políticas nacionales con las locales, pero el eslabón entre ambas que es la planificación departamental o la provincial se encuentra desconectada y ambigua, lo que muestra que las políticas no tienen una linealidad nacional sino que responden a las necesidades nacionales y de allí se enganchan las políticas cantonales o municipales. Las similitudes se pueden ver en cuatro puntos importantes:

Primero. El desarrollo de la infraestructura. Ambos países coinciden – y al interior con los planes locales y los regionales – en la insistencia en la potenciación de las zonas por medio del desarrollo de la infraestructura. Junto a este proceso de potenciación se enfatiza el mejoramiento de las redes viales y las disposiciones para los puertos, aeropuertos y terminales terrestres. Este es el camino para superar las dificultades logísticas para permitir el intercambio comercial y ampliar las oportunidades para atraer capitales extranjeros. A pesar de estar entre las propuestas

planteadas por la IIRSA (como es la importancia dada al desarrollo del eje Manta - Manaos en Ecuador o la interconexión con las vías en el eje Puerto López - Buenaventura, en el caso colombiano) que ha sido adoptado por el Consejo Energético Suramericano de la UNASUR, no se menciona en ningún lugar su evidente relación.

Segundo. La inversión privada en los proyectos de infraestructura. En el caso Colombiano se hace mención de la apertura de concesiones y de proyectos para la inversión privada en infraestructura, pero no se habla del proceso macro en el que están sumergidos. En Ecuador sucede de modo diferente con resultados similares. En los planes se plantea que el desarrollo de la infraestructura es responsabilidad del Estado, por tanto, éste debe garantizar las condiciones para el intercambio comercial; sin embargo, el Estado debe endeudarse con entidades financieras internacionales y otorgar la ejecución a las entidades competentes para cumplir con un proyecto macro que tampoco se menciona<sup>31</sup>.

Tercero. El desarrollo sostenible mantiene su presencia, pero cuanto más específica es la planificación, más desarticulado se encuentra de los procesos, porque las estrategias planteadas son vinculadas a los programas de conservación de áreas y de ecosistemas, más no se plantean acciones concretas para generar un desarrollo económico integral que apropie este principio. Quizás sea por la necesidad de cumplir requisitos o evidenciar esfuerzos en políticas ambientales. A la final, en las cumbres como Río de Janeiro + 20 es posible que sean evidentes estas debilidades.

Cuarto. La integración regional. Las menciones se reducen a estar presentes en los Planes de Desarrollo Nacional. En las planificaciones locales y regionales se resalta la importancia de conectar las zonas con las demás regiones del país, lo que refleja que no hay conciencia, a pequeña escala, de los procesos de integración, ni el papel que cumplen los megaproyectos como el Puerto de Manta (Ecuador) y el de Puerto López (Colombia) en estas iniciativas integracionistas. Se pone en evidencia la desarticulación al interior de los países y muestra una dificultad importante para los procesos de Integración, ya sea la UNASUR u otra iniciativa.

De esta manera, la mayoría de las políticas responden a un interés nacional e internacional que local. Sólo cuando se redescubren las potencialidades y lo que representa estratégicamente para el país es que se orientan las políticas a desarrollar la

---

<sup>31</sup> Cabe decir que en los documentos no se encuentra ninguna mención de la IIRSA, que es el proyecto macro de esta fuerte tendencia al desarrollo de la infraestructura física.

zona que, en muchos casos, no están preparados para esos procesos ni siquiera dentro de su planificación se encuentran horizontes tan globales como es el caso de Puerto López y Manta. Muchas ciudades y pequeñas poblaciones son víctimas de este tipo de propuestas de desarrollo o incluso son olvidadas a pesar de sus grandes riquezas y sólo reviven cuando los intereses internacionales colocan su atención en ellas. Las poblaciones seleccionadas para este estudio son una muestra de ello. Se vuelven visibles para la política del Estado porque representa muchos intereses tanto económicos como políticos.

#### *Armonización de marcos normativos portuarios*

Los marcos normativos, como se menciona es una de las evidencias de como la política se transforma y renueva su horizonte. En el caso de los países estudiados existen tres elementos comunes y fundamentales para observar el cambio de la política nacional:

El primer elemento común es la preocupación por el desarrollo del transporte durante los inicios de la década del 2000. Esta situación es visible tanto en los planes de desarrollo nacionales, como en la evolución normativa, lo que demuestra el impacto de la firma del acuerdo IIRSA, a pesar de que no se menciona en ninguno de los documentos citados. Así, la política de desarrollo de infraestructura terrestre y acuática (marina y fluvial) se plantea como una iniciativa nacional, cuando en realidad se reutilizan ideas de la década de los 60, para responder a una política de tipo internacional promovida por el BID, CAF, entre otras entidades.

El segundo elemento común es la apertura a la participación privada por medio de la inversión de capitales en proyectos de infraestructura. En la aplicación de las políticas del Consenso de Washington, una de las 10 recomendaciones fue la privatización de empresas públicas y la reducción del Estado por medio de la descentralización, por ello, muchos capitales extranjeros compraron las entidades públicas, principalmente las que ofrecían servicios públicos y así se redujo las responsabilidades del Estado. Igualmente empezó el proceso de apertura de concesiones para que se delegara a consorcios privados la ejecución de las obras públicas, por lo que se explica la entrega de los puertos en concesión.

Finalmente, el tercer elemento se refiere a que las políticas nacionales están inmersas en un juego internacional del que no se puede escapar. A pesar del giro

realizado por el Presidente Correa en relación con el restablecimiento de la planificación y un intento por volver al Estado benefactor, es imposible eludir el patrón de las políticas internacionales. En el caso de Colombia, las políticas aperturistas y de privatización reflejan una parte de esa política globalizante. El “sistema mundo”, como lo llamó Wallerstein, determina las políticas a seguir en todos los aspectos y aunque parezca que existe soberanía nacional, las herramientas del Estado son las ejecutoras de una política globalizada. El Estado se convierte en un intermediario que articula los intereses del Mercado Mundial y las disposiciones locales y nacionales.

Los anteriores elementos llevan a preguntarse ¿cuál es la real incidencia de la política de integración en las decisiones nacionales, específicamente en el desarrollo de la infraestructura? A primera vista, la respuesta sería lógica. Es una incidencia fuerte que se siente desde el mismo año en que se propuso la IIRSA, no es un tema nuevo, ya que desde los 60's se han venido creando iniciativas de integración. Sin embargo, la cuestión es más profunda es importante definir si es producto de la influencia de las políticas internacionales o fruto de la evolución de las demandas sociales. Por ello, es necesario que se defina el papel de la política de integración en la gestión del Estado.

### **Incidencia de la Política de Integración de la Infraestructura**

Con los recorridos documentales anteriores se observó cómo las normativas viraron hacia el desarrollo de la infraestructura, a principios de la década del 2000, en busca de la facilitación del intercambio comercial, a partir de las mejoras en los medios y los tipos de transporte. La relación es visible; sin embargo, la influencia de la política internacional puede ir más allá de una simple redirección de la política de desarrollo vial terrestre, aérea y acuática. Se describen aquí cuatro puntos clave para identificar relación.

El primero se refiere a la ruptura que generó el acuerdo del IIRSA. Desde finales de la década de los 60's y principios de los 70's Suramérica empezó a caminar hacia la idea de la colaboración entre los países para generar beneficios económicos. Las experiencias y los aprendizajes recopilados durante más de 30 años han permitido que los acuerdos hayan evolucionado hasta lo que se presenta en la actualidad. Pero la historia dio un gran giro al inicio de la primera década de los 2000, es lo que Dabene menciona como la cuarta ola de integración (Dabene, 2012: 12).

La historia de los acuerdos regionales comerciales sufre una ruptura que modifica la forma en que se generan los procesos de integración. Se planteó un procedimiento sustancialmente diferente que, como se mencionó, se concentró en el tema físico y dejó de lado los puntos que generaban dificultades en el escenario político, como son los acuerdos de tasas y de políticas comerciales, entre otros. Así, el tema de la infraestructura es donde las voluntades políticas coinciden sin mayores diferencias, ya que ésta es una de las demandas sociales consignadas con mayor frecuencia y preocupación en los planes de desarrollo.

El segundo punto clave tiene que ver con el planteamiento de la política de desarrollo de infraestructura como iniciativa nacional. Además de ser una propuesta innovadora en los tipos de acuerdo hasta ahora llevados a cabo en Suramérica, la propuesta IIRSA tiene un alcance mayor que va más allá de poner de acuerdo a los presidentes en los temas que no tienen discusión, porque son necesidades persistentes en los Estados. Su impacto es tan fuerte que los marcos normativos modificados para permitir su ejecución no hacen referencia a este marco (propuesta de integración) en ningún caso; por el contrario, se plantea como una política de desarrollo nacional pensada para promocionar el crecimiento económico y la interconexión entre las regiones de cada país. Más aún, su incidencia llega al punto de promover la inversión de capitales privados que dinamizan el mercado interno y reducir las responsabilidades del Estado, lo que se relaciona con las sugerencias realizadas por el Consenso de Washington para reducir el tamaño del Estado.

El tercer punto clave es la disposición de una nueva estructura financiera latinoamericana. La apertura a esta inversión de capitales privados no es accidental. A lo largo de este documento se ha observado como las IFIS's son las más interesadas en fomentar la IED (Inversión Extranjera Directa), ya que ellas son las principales beneficiarias. Por medio de los préstamos, las economías son condicionadas a un tipo de estructura que incluye las privatizaciones, las concesiones, entre otras actividades que minimizan las funciones del Estado, lo que facilita la transición a tipos de gobiernos diferentes, como el caso de UNASUR, si logra materializarse. Este tipo de cambios en las economías interesa al BID o a la CAF, porque significan su consolidación como entidades bancarias suramericanas. Cabe reconocer que ya existen algunas iniciativas con esta figura, entre tales, el Banco del Sur y otros. El manejo de préstamos a los

gobiernos y la capacidad para condicionar las economías es un punto importante que caracteriza el importante rol de estas entidades financieras en el proceso de integración de Suramérica.

El cuarto punto es la generación de nuevas propuestas que tratan temas que antes no eran prioritarios en la agenda de integración. Con la aparición de la UNASUR en el escenario, en parte como respuesta a la iniciativa estadounidense del Tratado de Libre Comercio de las Américas (TLC), las innovaciones siguen ampliándose y han complejizado el proceso de integración en dos líneas. La primera se concentra en la consolidación de temas orientados a concretar el ámbito social en la agenda de la UNASUR, ya que siempre se han dejado de lado en los procesos precedentes. Dentro de su estructura, la UNASUR ha creado nueve comités que tocan temas como la salud, la educación, las elecciones, la infraestructura, las drogas, entre otros. Existen dos comités fundamentales para el tema de este trabajo. El primero es el Concejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) que adoptó a la IIRSA en el 2008 con el propósito de darle institucionalidad, permitir su rápida ejecución y la “compatibilización de los marcos normativos” (COSIPLAN, 2008: 2) con el propósito de impulsar la conectividad entre países y el establecimiento de una planeación mancomunada. Así, el tema que inicialmente parecía una propuesta nacional terminó respondiendo a una política regional.

El segundo comité es el Consejo Energético Suramericano, creado en el 2010. Al exponer la preocupación común de los países sobre la necesidad de energía para sostener la economía, se unificaron los esfuerzos nacionales y se procuró una política de *seguridad energética* que garantizara la sustentación del sector productivo de los países, por medio de la interconexión física, energética y el intercambio comercial. La actuación de este comité aún no es muy visible, puesto que lleva 2 años de consolidado y su verdadera ejecución será apreciable luego de cinco o seis años.

La segunda línea del proceso de integración se refiere al manejo del tema comercial. La principal idea es reunir los acuerdos anteriores y articularlos de tal manera que logren responder a una sola política suramericana que contemple las particularidades regionales. Esta idea no es nueva, se ha practicado en la Unión Europea. Lo que hace llamativa a esta línea es que ha sido un tema que, a pesar de su importancia, se ha tendido a dejar en segundo plano, en parte, porque existe un amplio

conocimiento por las experiencias anteriores. La UNASUR se ha volcado sobre temas más políticos y sociales que económicos.

A pesar de esta particularidad, la UNASUR no ha logrado la incidencia que tuvo la IIRSA en los temas referentes a cambios de normatividad y de políticas de desarrollo de la infraestructura en los países suramericanos. Y al ser adoptada por el COSIPLAN, la IIRSA adquiere la institucionalidad requerida. Ante este hecho, surge una pregunta ¿Necesitaba la IIRSA institucionalidad para generar mayor impacto y efectividad? Una primera respuesta es no, porque en esta nueva condición pierde el espacio ganado y se multiplican los pasos burocráticos para culminar los proyectos de la API (Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración) por cuestiones precisamente institucionales. Ese era uno de los beneficios de la IIRSA, era una propuesta mimetizada entre las políticas nacionales que logró un alto impacto en las decisiones estatales en materia de desarrollo de infraestructura antes de ser absorbida por una política regional institucional. Su futuro es incierto.

Como se puede observar, la incidencia de la integración en las políticas nacionales es determinante, logra modificaciones de ordenamientos normativos, políticas nacionales y cambios institucionales a pesar de tener orientaciones diferentes.

## CONCLUSIONES

El resultado de esta investigación comprueba la incidencia de la política internacional en las decisiones nacionales, lo que refleja el interés de articular las realidades locales a las necesidades regionales. En ese esfuerzo por compatibilizar marcos normativos e institucionales se ha potencializado zonas como Manta en Ecuador y Puerto López en Colombia que hubieran contribuido al crecimiento económico si los gobiernos hubieran concentrado su atención en años precedentes.

La política de integración física planteada por la IIRSA fue un gran empujón que recibieron los Estados para satisfacer demandas presentes en años anteriores y que sólo fue posible ejecutar por el apoyo de las entidades financieras como la CAF, BID, entre otros. Pero este empujón no fue un acto altruista; por el contrario, se encontró la forma de construir una política que facilitara la penetración de los capitales extranjeros y la generación de deudas con estas mismas entidades financieras, lo que facilitó mayor control sobre las economías de la región. Así, lo que se observa es una gobernanza como la que describe Palacio al mencionar que ésta es inherentemente supranacional, que sobrepasa los controles de los Estados y además los asume como actores que permiten la materialización de las políticas en territorios específicos que incluso sobrepasan los objetivos y metas propuestas para el desarrollo local. De esta manera es una gobernanza que incluye actores pero que en definitiva no es el estado, ni la sociedad civil los que toman las decisiones.

Por su parte, las instituciones nacionales se convierten en intermediarios, el eslabón que permite conectar y canalizar la política regional y, a la vez, es sectorizada por órganos como los nueve consejos existentes en la UNASUR. Incluso puede llegar a asumirse que estos son las instituciones que materializan la política de integración e inciden en las instituciones nacionales para que poco a poco coincidan los marcos normativos nacionales.

Los marcos normativos, por su parte, son la materialización de estas políticas, por lo tanto, contribuyen y refuerzan este sistema de gobernanza regional por medio de la acomodación y la homogenización de los ordenamientos jurídicos a nivel regional, a pesar de que las ideologías políticas vayan en diferentes caminos. Así, el paradigma neo-constitucional contribuye a profundizar esta condición de estandarización de las

normas para que respondan a directrices establecidas por entidades supranacionales, y más si se observa la tendencia hacia el establecimiento de estos tipos de ordenamiento en Suramérica.

De este modo, se puede decir que la orientación o los discursos ideológicos que se construyen en cada gobierno y se consignan en los planes de desarrollo son herramientas que cohesionan las políticas con los principios y garantizan la articulación de las necesidades locales con las políticas nacionales. Sin embargo, la utilidad real de los planes de desarrollo es acondicionar las políticas internacionales como los objetivos del milenio, la política integracionista, entre otros, para que satisfagan las necesidades internacionales, pero que aparenten ser resultado de las demandas sociales locales, lo que se demuestra con los casos estudiados. Sus planes, programas y proyectos van a conectarse con los objetivos nacionales de desarrollo de infraestructura para el crecimiento económico, aunque las poblaciones directamente influenciadas no tengan la visión económica ni social del potencial que se propone potencializar.

Con esta investigación se pone en evidencia como las políticas públicas sectorizadas pueden ser afectadas, modificadas parcial o totalmente, por los regímenes internacionales o tendencias regionales que implican la disposición de las voluntades políticas a un objetivo común, lo que resulta benéfico, sin embargo, no todas las medidas que se eligen desde los grandes círculos de tomadores de decisión son analizadas desde el proceso de desarrollo que lleva una población. Los impulsos a las ciudades de Manta y Puerto López son una apuesta política y económica estratégica que tiene incidencia local, nacional, regional y global, de ahí su importancia.

Finalmente, con este trabajo se observa cómo las necesidades locales no son priorizadas a menos que represente un potencial desarrollo a nivel nacional y con mayor intensidad a nivel internacional. De este modo, el desarrollo de ambos puertos, tanto el fluvial como el marítimo, son proyectos que a nivel nacional se debieron realizar con mucha anterioridad. Ambos puertos tienen características históricas diferentes, marcos institucionales diversos, tipos de gobierno distintos, proyectos separados de desarrollo; pero poseen un elemento común y es la política internacional: ambos han sido destinados para responder a las necesidades internacionales y no las locales.

Esta condición al final sería también un tipo de gobernanza que se caracteriza por incluir actores nuevos supranacionales, donde las interacciones no son igualitarias y

donde el Estado – Nación se convierte en un intermediario, en lugar de un tomador de decisiones. Este tipo de gobernanza sería la mixtura entre lo que Peters y Pierre mencionan como multinivel y lo que Palacio denomina regional. El tipo de gobernanza que surgirá a partir de estos procesos de compatibilización de ordenamientos jurídicos, establecimientos de políticas suramericanas sociales, económicas y ambientales se presenta como un tema interesante a desarrollar en un futuro.

Queda abierto el tema de la incidencia social de estos proyectos que solamente podrán ser analizados cuando se terminen las obras y se ejecuten los proyectos al 100%. Por lo tanto, esta investigación queda abierta para profundizar y analizar los impactos de los proyectos incluidos en la IIRSA en años posteriores que permitan establecer si la incidencia de la política integracionista en estas dos ciudades materializadas en la adecuación portuaria fluvial y marítima han sido benéficas y han permitido el crecimiento de estas dos ciudades irradiando a la región y país correspondiente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (1990). *La Deuda Externa. Una historia de la deuda externa ecuatoriana*. Quito: Editorial el Duende.
- Agencia Europea de Medio Ambiente (2006). *Integración de la Política ambiental de Europa. Situación Actual y marco de evaluación*. Tomado de la pagina web: [http://www.marm.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/red-eionet-agencia-europea-de-medio-ambiente-aema-/09047122801ddcf3\\_tcm7-1887.pdf](http://www.marm.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/red-eionet-agencia-europea-de-medio-ambiente-aema-/09047122801ddcf3_tcm7-1887.pdf)
- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía de Manta (s/f). <http://www.manta.gov.ec/>, visitada en 05/03/2011.
- Alcaldía de Puerto López (s/f). <http://www.puertolopez-meta.gov.co/index.shtml>, visitada en 05/21/2011.
- Alfonso, Santiago (2008). “El Neoconstitucionalismo”. En *Neoconstitucionalismo. Sesión privada del Instituto de Política Constitucional del 3 de abril de 2008*.
- Alfredo Palacio (s/f). <http://www.dralfredopalacio.org/actividades2.htm>, visitada en 10/10/2012.
- Autoridad Portuaria de Guayaquil (s/f). <http://www.apg.gob.ec/institucional/historia>, visitada 04/23/2011.
- Autoridad Portuaria de Manta (s/f). <http://www.puertodemanta.gob.ec/quienes-somos/antecedentes>, visitada 04/23/2011.
- BBC Mundo (2009). “EE.UU. deja la base de Manta”, sección América Latina, septiembre 18. Disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/09/090917\\_0238\\_ecuador\\_manta\\_rb.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/09/090917_0238_ecuador_manta_rb.shtml), visitado en 02/03/2012.
- BID, CAF, FONPLATA (2003). *América del Sur 2020. Una Visión Estratégica de la Integración Física Regional*. CAF - BID – FONPLATA.
- Bobbio, Norberto (2005). *Teoría pura del derecho*. Bogotá: Ed. Temis.
- Briceño Ruiz, José (2003). *Las teorías de la Integración Regional*. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela.
- Carbonell, Miguel (2010). “El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis”. En *El canon neoconstitucional*, Carbonell, Miguel y García, Leonardo (eds): Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CODESO (s/f). “Información General del Ecuador”. Sección: Información General. Disponible en <http://www.codeso.com/TurismoInfo01.html>, visitado en 03/30/2012.
- Corporación Andina de Fomento CAF (2000). *Vías para la integración. Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica*. Caracas, Venezuela.
- Corporación Andina de Fomento, CAF (2009). *Caminos para el Futuro. Gestión de la Infraestructura en América Latina*. Venezuela.

- COSIPLAN (2011). *Agenda de Proyectos Prioritarios API. Concejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento*. BID, CAF y FONPLATA.
- Dabène, Olivier(2009).*The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. New York: PalgravaMacmillan.
- Dávalos, Pablo (2008). *Reflexiones sobre el SumakKawsay (El buen vivir) y las teorías del desarrollo*.
- Ducon, Luis Joaquín (2011). *Análisis de la Situación de los Flujos Comerciales (Importaciones y Exportaciones) por el puerto de Buenaventura, generado por la dinámica del APEC*. España: Eumed.
- El Diario (2007). “Acuerdo de la Base de Manta no se renovará”, sección: en línea, enero 22. Disponible en <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/22714>, visitado en 02/03/2012.
- El Diario (2011). “Inauguran el eje Manta - Manaos” Disponible en<http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/198439-inauguran-el-eje-manta-manaos/>, visitado el 09/01/2011.
- El Espectador (2009). “Una y mil guerras de Víctor Carranza” Disponible en<http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso149295-una-y-mil-guerras-de-victor-carranza>, visitada en 09/28/2012.
- El País (1996). “30 muertos al estrellarse un avión de carga en llamas en una ciudad de Ecuador”. Disponible en [http://elpais.com/diario/1996/10/24/internacional/846108019\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/10/24/internacional/846108019_850215.html), visitado el 02/03/2012.
- Ferrajoli, Luigi (2001). “Pasado y Futuro del Estado de Derecho” En *Revista Internacional de Filosofía Política* No. 17. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Fontaine, Guillaume (2010). *Petropolítica, Una teoría de la Gobernanza energética*. Quito: Ed. FLACSO-Ecuador.
- García Jaramillo, Leonardo (2008). “El Nuevo Derecho en Colombia: ¿Entelequía Innecesaria o Novedad Pertinente?”. *Revista de Derecho*. Universidad del Norte, No. 29. 289 – 330. Barranquilla, Colombia.
- Gargarella, Roberto y Curtis, Christian (2009). “El Nuevo Constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”. *Serie políticas sociales*. No. 153. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas y ASDI.
- Gobernación del Meta (s/f). <http://www.meta.gov.co/>, visitada en 05/21/2011.
- Gómez, Hernando. (2003). *América del Sur: La Gran Mercancía. Geopolítica de la Región Amazónica*. Averiguar editorial.
- Gudynas, Eduardo (2000). “El relanzamiento de la integración latinoamericana. Un nuevo escenario y muchas preguntas para el desarrollo sostenible” En *Diario La República* sección Lecturas del Domingo. Montevideo.
- Gudynas, Eduardo (2002). “La Ecología Política de la Integración: Reconstrucción de la ciudadanía y el regionalismo autónomo”. En *Ecología Política. Naturaleza,*

- sociedad y utopía*. CLACSO. Tomado de la página <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecologia/ecologia.html>
- IIRSA (2010). *Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Sexto Informe*. Buenos Aires: BID - INTAL.
- IIRSA (2010). *Integración de Infraestructura Regional de Suramérica*. Buenos Aires. Disponible en [http://www.iirsa.org/bancomedios/difusion/info04\\_folleto\\_detallado.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/difusion/info04_folleto_detallado.pdf)
- Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (s/f). Disponible en [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Visitada en 02/12/2011.
- Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (s/f). Mapa del eje Andino, Grupo de proyecto No. 4. Disponible en [http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g4\\_and.jpg](http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g4_and.jpg), visitado en 02/12/2011.
- Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (s/f). Mapa del eje del Amazonas, Grupo de proyecto No. 2. Disponible en [http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g4\\_and.jpg](http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g4_and.jpg), visitado en 02/12/2011.
- IX Consejo Regional de Planeación (1992). “Ecuador Realidad y perspectivas de la planificación”. Disponible en <http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/6402/3/ECUADOR%20REALIDAD%20Y%20PERSPECTIVA%20DE%20LA%20PLANIFICACION.pdf>, visitado en 06/07/2012
- Jaramillo, Grace (2008). “Introducción”. En *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. Jaramillo, Grace (Comp). Pág.11-26. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura
- Jarrín Ampudia, Gustavo (2007). La década del setenta: Política Petrolera Nacionalista. En Naranjo, Marco (Comp.). *Ensayos de Historia Económica*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Jokisch, Brad (2007). “Ecuador: Diversidad en Migración”. Disponible en <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=591>, visitado en 02/15/2012.
- Kaplan, Marco (1997). “Crisis y reforma en el Estado Latinoamericano” en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 9. Caracas. Disponible en [http://www.iadis.com.ar/datos/fotos/51\\_1.pdf](http://www.iadis.com.ar/datos/fotos/51_1.pdf)
- Kelsen, Hans (2005). *Teoría Pura del Derecho*. Ed. Eudeba.
- Kooiman, Jan (2002). *Governing as governance*. Londres: Ed Sage.
- Lowndes, Vivien (2002). “Institutionalism”. *Theory and methods in Political Science*. New York: PalgraveMacmillan.
- Machado, Decio (2008). “La Base de Manta y la estrategia de militarización en América Latina”. Disponible en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=66347>, visitado en 02/03/2012.
- Magariños, Gustavo (2000). *Integración Multinacional. Teoría y Sistemas*. Uruguay: Universidad ORT. ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).

- Mapas de Colombia y Ecuador (s/f). [www.maps.google.es](http://www.maps.google.es), visitada en 08/04/2011.
- March y Olsen (2008). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: New York: Oxford University Press.
- Medellín, Pedro (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Serie *políticas sociales*. No. 93. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.
- Mi Putumayo (2011). “Los tramos de la variante San Francisco-Mocoa, conservación ambiental” Disponible en <http://miputumayo.com.co/2011/08/16/los-tramos-de-la-variante-san-francisco-mocoa-conservacion-ambiental/>, visitada en 02/02/2012.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (s/f). “Proyecto Multimodal Manta – Manaos. Enlaza sectores productivos y comerciales amazónicos entre Ecuador y el resto del mundo”. Disponible en: [http://www.mtop.gob.ec/img/especial\\_RutaMantaManaos/Especial\\_Ruta\\_Manta\\_Manaos.pdf](http://www.mtop.gob.ec/img/especial_RutaMantaManaos/Especial_Ruta_Manta_Manaos.pdf), visitado en 03/21/2012.
- Monrroy, Marco Gerardo (2005). “Concepto de Constitución”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.
- Naranjo, Marco (2005). *Dolarización Oficial y Regímenes Monetarios en el Ecuador*. Quito: Colegio de Economistas.
- Odysea Producciones Culturales (2005). *25 años de democracia en Ecuador (1979 - 2004)*. Quito: el Conejo.
- Ortega, José Emilio (sf). *Política Ambiental: Política Pública*. Argentina: Universidad Nacional de Córdoba.
- Palacio, Germán (2010). “Elementos conceptuales y de contexto. Ecología Política y Gobernanza en la Amazonía: hacia un balance crítico del régimen de Uribe”. En *Ecología Política de la Amazonía. Las profusas y difusas redes de la Gobernanza*. Bogotá: ILSA – Universidad Nacional de Colombia sede Amazonía – Ecofondo. Pág. 27 - 61
- Parsons, Wayne (2007). *Política Pública*. México. Ed. FLACSO.
- Perrotti, Daniel y Sánchez Ricardo (2011). “La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe”. Serie *recursos naturales e infraestructura*. No. 153. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.
- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Ed. Gedisa.
- Pierre, Jon, PetersGuy y Murillo Lorena (2002). “La Gobernanza en niveles múltiples: ¿Un pacto Faustico?” En *Foro Internacional* Vol. 42, No. 3. pp. 429-453. México: Colegio de México. Disponible en <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27739134?uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101245699651>
- Pozolo, Susanna (1998). “Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional”. En *DOXA 21-11*. pp. 339-353.

- Pozolo, Susanna (2010). "Reflexiones Sobre la Concepción Neoconstitucionalista de la Constitución". En *El canon neoconstitucional*, Carbonell, Miguely García, Leonardo (eds): Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2003). "Consenso de Buenos Aires". Disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>, visitado en 23/02/2012.
- Rico, Víctor (2008). "Integración en América Latina: procesos contradictorios pero necesarios". En *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias Recientes de Integración*. Altmann, Josette y Rojas, Francisco (edits). Pág. 75 - 79. Quito: FLACSO- Ministerio de Cultura – Fundación Carolina.
- Rodríguez Vergara, Elsy (2008). *TajutaneGuahibo: Mirar lejos Sikuani. La historia de los pueblos en la construcción de un pensamiento propio latinoamericano*. Tesis de grado. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Roth, André Noël (2002). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ed. Aurora.
- Rozas, Patricio y Sánchez Ricardo (2004). "Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual". Serie *recursos naturales e infraestructura*. No. 75. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.
- Saavedra, Luis Angel, (ed.) (2007). *¿Operaciones o base militar operativa?: Un análisis sobre la Base de Manta*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREAH.
- Sáchica, Luis Carlos (1996). *Nuevo Constitucionalismo Colombiano*. Santafé de Bogotá: Editorial Temis S.A. duodécima edición.
- Santos, Eduardo y Mora Mariana (1987). *Ecuador, La Década de los Ochenta: Crisis Económica y Ensayo Neoliberal*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo SENPLADES (s/f). Disponible en <http://www.senplades.gob.ec/>, visitada en 06/07/2012.
- Sociedad Geográfica de Colombia SOGECOL (s/f). "Evolución Histórica de las Fronteras y las Divisiones Político administrativas de Colombia: de 1509 hasta hoy". Disponible en [http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras\\_evolucion/proceso/republica\\_1909.html](http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/proceso/republica_1909.html), visitado en 03/21/2012.
- Superintendencia de Puertos y Transporte. Ministerio de Transporte. Disponible en [http://www.supertransporte.gov.co/super/index.php?option=com\\_content&view=article&id=194&Itemid=3&lang=es](http://www.supertransporte.gov.co/super/index.php?option=com_content&view=article&id=194&Itemid=3&lang=es), visitada en 05/03/2011.
- Tomassian, Georgina, Pérez Gabriel y Sánchez Ricardo (2010). "Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales". Serie *recursos naturales e infraestructura*. No. 150. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.
- Torres, Luis (2007). *La Banca: de la Usura al Narcolavado*. En Serie *Avanzar*. No. 14 Quito: Fundación Avanzar.

- Vásquez, Miguel Ángel (2002). “Políticas públicas ambientales. Una reflexión”. En Revista *ECOfronteras* No. 16. Agosto 2002. Pág. 14-16.
- Verdad Abierta a (s/f). “Restitución frustrante entre López y Gaitán”. Disponible en <http://www.verdadabierta.com/el-despojo/restitucion-frustrante-entre-lopez-y-gaitan>, visitada en 09/28/2012.
- Verdad Abierta b (s/f). “Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada” Disponible en <http://www.verdadabierta.com/victimarios/los-bloques/831-autodefensas-del-meta-y-vichada>, visitada en 09/28/2012.
- Viloria de la Hoz, Joaquín (2000). “De COLPUERTOS a las Sociedades Portuarias: Los puertos del Caribe Colombiano, 1990 – 1999”. En *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. Centro de Estudios Económicos Regionales. Cartagena: Banco de la Republica. No. 16.
- Wallerstein, Immanuel (1984). *El moderno sistema mundial*. México: Siglo XXI Editores.

## DOCUMENTOS

- Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno. Operaciones/Acciones por Problemas. Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). 1993.
- Agenda Zonal para el Buen Vivir. Propuestas de Desarrollo y Lineamientos para el Ordenamiento Territorial. Zona de planificación 4. 2010
- Cambio Para Construir la Paz. (Plan de Desarrollo Económico y Social 1998 – 2002). Colombia: Departamento Nacional de Planeación. 1999.
- Comunicado de Brasilia. Reunión de presidentes de América del Sur. Brasilia. Septiembre de 2000.
- Constitución Política de la República de Colombia 1886.
- Constitución Política de la República de Colombia 1991.
- Constitución Política de la República de Ecuador 1998.
- Constitución Política de la República de Ecuador 2008.
- Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013). Ecuador: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009.
- El Salto Social (Plan de Desarrollo Económico y Social 1994 – 1998). Colombia: Departamento Nacional de Planeación. 1995.
- El Sentido de las Políticas Públicas y su Vinculación con la Planificación Institucional. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. 2011.
- Estado Comunitario: desarrollo para todos. (Plan de Desarrollo Económico y Social 2006 – 2010). Colombia: Departamento Nacional de Planeación. 2007.
- Hacia un Estado Comunitario. (Plan de Desarrollo Económico y Social 2002 – 2006). Colombia: Departamento Nacional de Planeación. 2003.

Informe de Gestión 2003 – 2004 (2004). (Informe a la Nación del Señor Presidente Lucio Gutiérrez con motivo del Primer año de Gobierno). Disponible en [http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=lucio%20gutierrez%20plan%20de%20gobierno%202003&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lib.utexas.edu%2Fbenson%2Fflagovdocs%2Fecuador%2Ffederal%2Fpresidente%2Finforme-2003.doc&ei=h8wTUeehBI\\_69gSNloH4CQ&usg=AFQjCNEm0K9exDF7gAF2boUbsNTp3A3XVg](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=lucio%20gutierrez%20plan%20de%20gobierno%202003&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lib.utexas.edu%2Fbenson%2Fflagovdocs%2Fecuador%2Ffederal%2Fpresidente%2Finforme-2003.doc&ei=h8wTUeehBI_69gSNloH4CQ&usg=AFQjCNEm0K9exDF7gAF2boUbsNTp3A3XVg).

La Revolución Pacífica (Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994). Colombia: Departamento Nacional de Planeación. 1991.

Las Agendas de Desarrollo del Ecuador en los 90. Centro de Planificación y Estudios Sociales CEPLAES – ABYA YALA. 1999.

Plan Estratégico 2020 para el desarrollo del Cantón Manta. 2010.

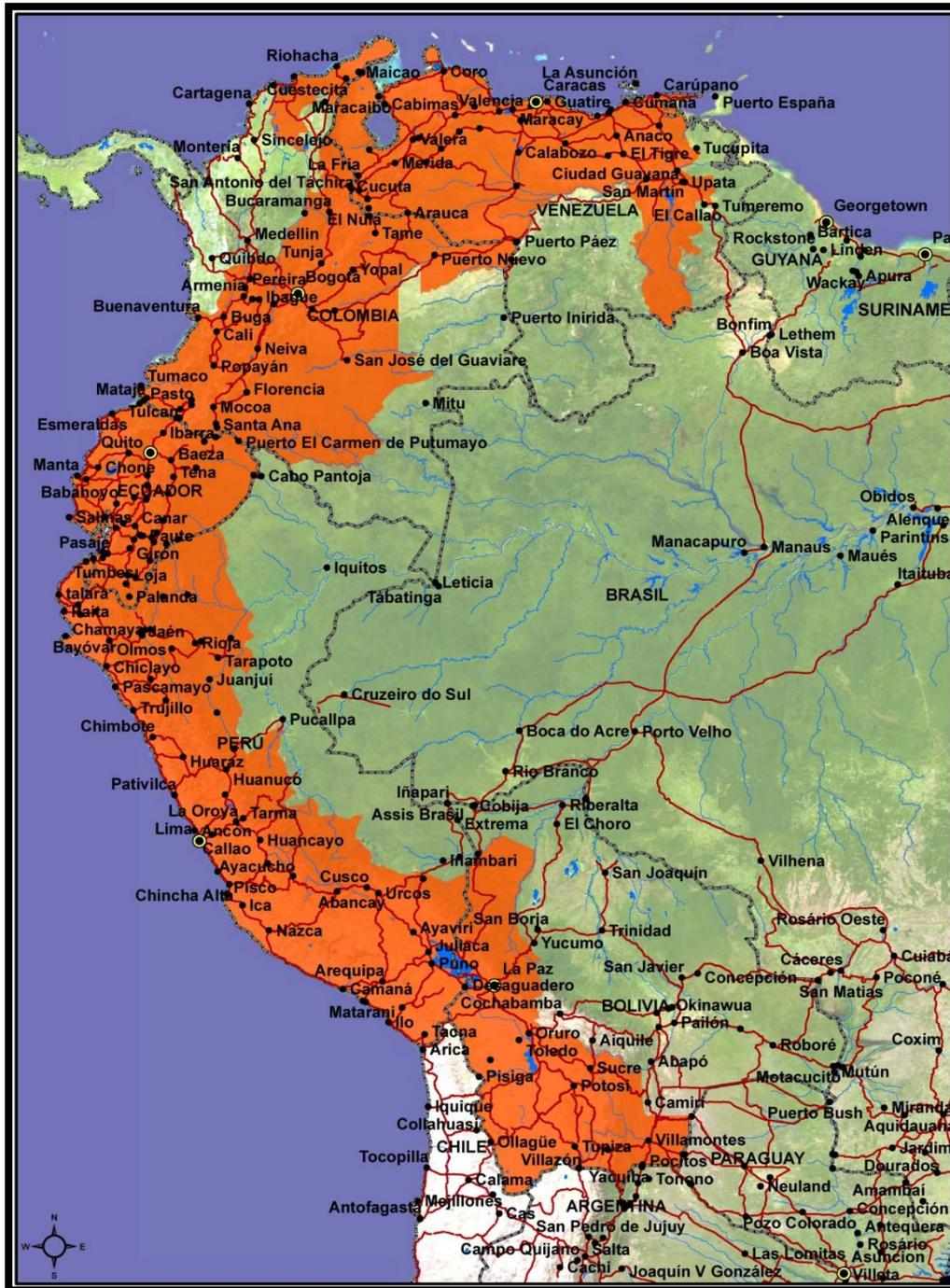
Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Concejo Nacional de Competencias y SENPLADES. 2012.

Seguridad y compromiso social (Plan de Desarrollo Económico y Social del Municipio de Puerto López- Meta para el período 2008 - 2011). 28 de mayo de 2008.

Unidos gana el Meta (Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta 2008-2011). 31 de mayo de 2008.

## ANEXOS.

Anexo 1. Mapa del EID Andino.



Anexo 2. Mapa de EID del Amazonas.



Anexo 3. Mapa de los pozos petroleros en Colombia



Anexo 4. Mapa del corredor intermodal Manta – Puerto Nuevo Rocafuerte.

