

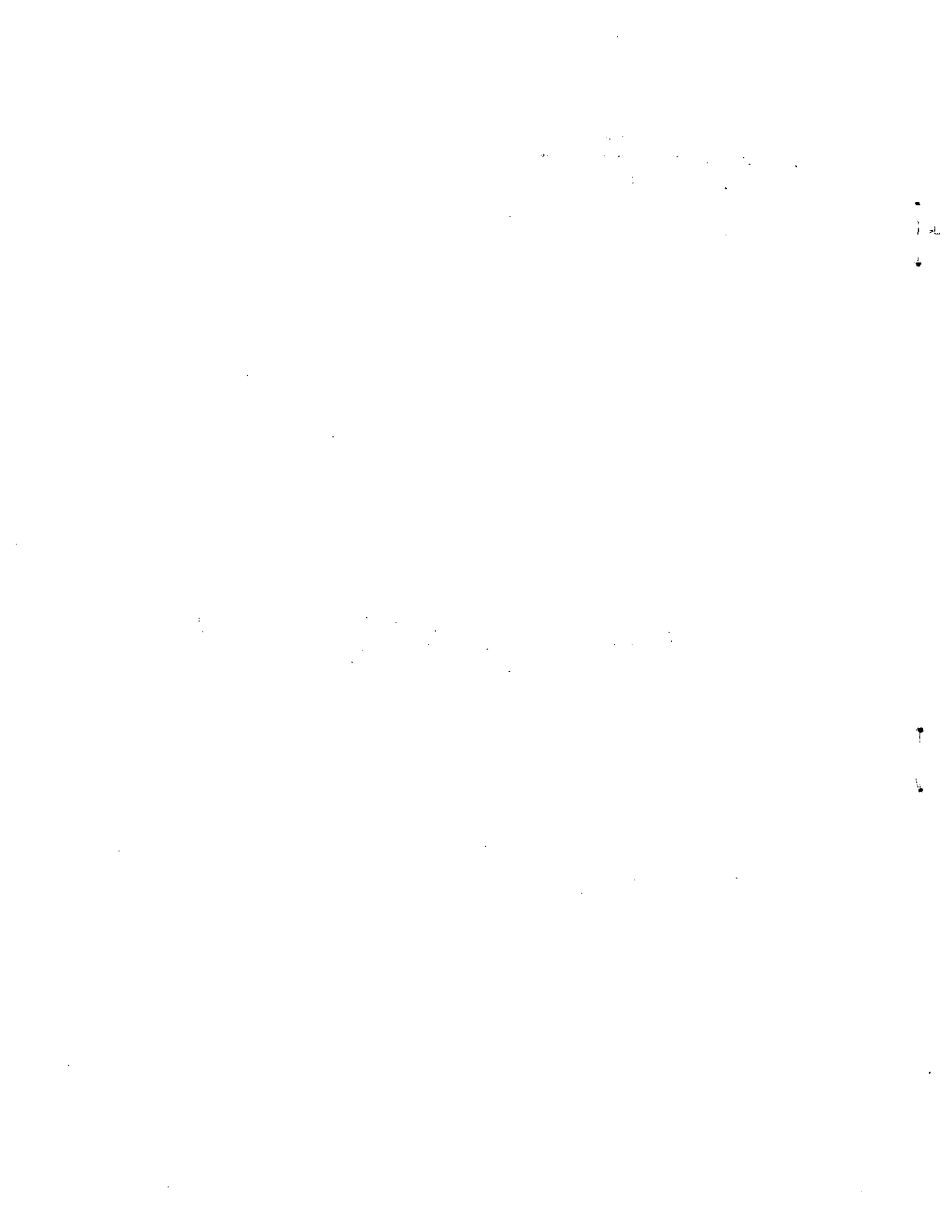
INT-1569

Documento preliminar  
Sólo para discusión interna  
Caracas, agosto de 1968

CEPAL/ILPES(1569)



INFORME DE AVANCE SOBRE LOS TRABAJOS PARA LA FORMULACION  
DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO VENEZOLANO EN EL MARCO DE  
LA INTEGRACION SUBREGIONAL

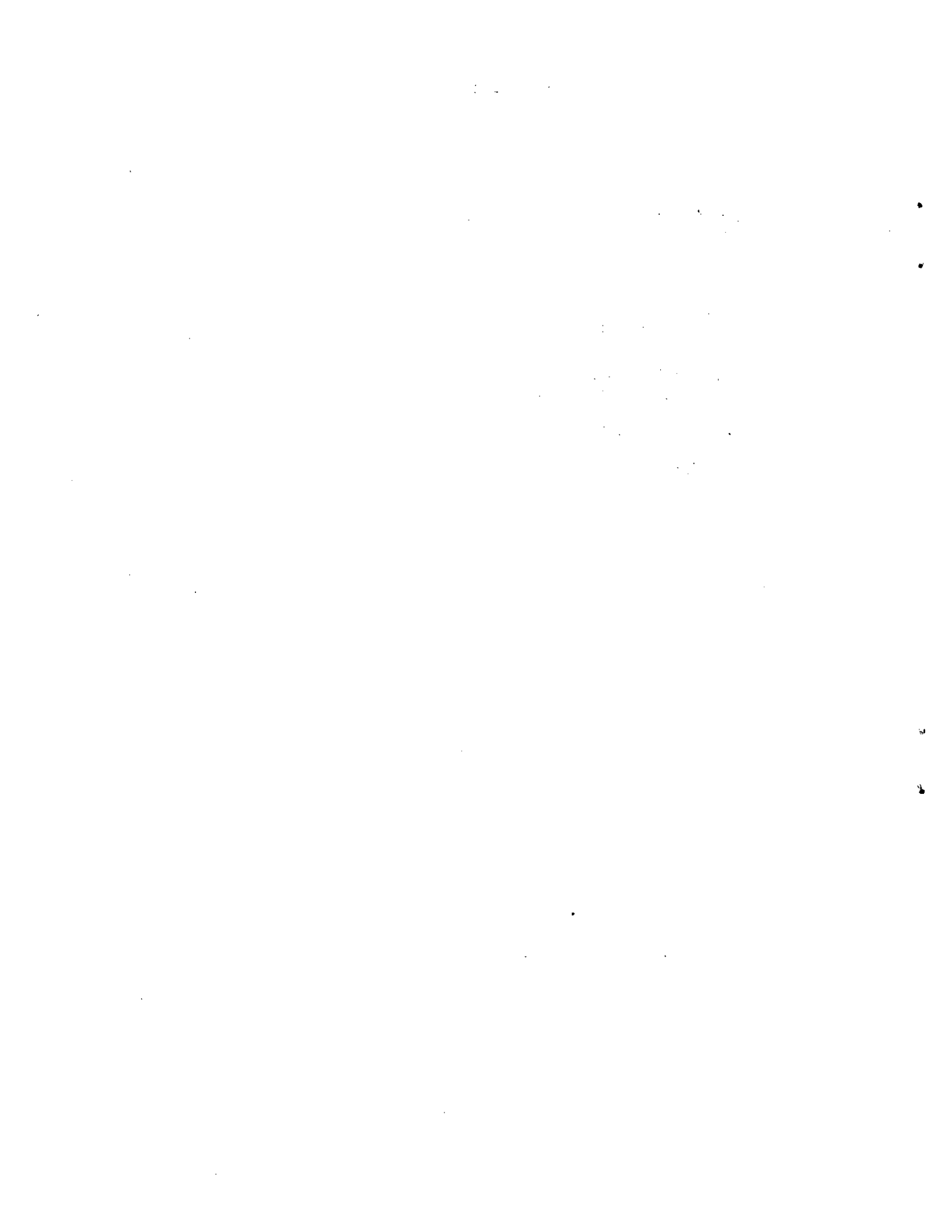


# I N D I C E

	<u>Página</u>
NOTA PRELIMINAR	1
I. EL MARCO DEL SUBDESARROLLO Y LA ESTRATEGIA DEL GRUPO SUBREGIONAL	4
A. Factores externos que influyen sobre el desarrollo latinoamericano	4
B. Los condicionantes internos	8
C. Las opciones del desarrollo futuro	12
1. Asociación entre países subdesarrollados a nivel mundial	12
2. Desarrollo nacional basado en una reformulación del crecimiento hacia afuera	13
3. Apertura total al capital extranjero	13
4. Reformulación del modelo de crecimiento hacia adentro	14
D. Principales características del grupo subregional	19
II. EL CONTEXTO BASICO DE LA ESTRATEGIA VENEZOLANA	
A. Antecedentes básicos	28
B. 1988: Aproximación a la imagen deseada	32
1. Aspectos generales	32
2. El petróleo	33
3. La industria, los empresarios y el Estado	34
4. El ingreso y su distribución	34
5. El nivel de empleo	35
6. El sector agropecuario	35
7. La investigación tecnológica	36
8. La integración	37
9. El sector público	37
10. El sector financiero	38
11. Transporte	38
C. Las opciones de desarrollo y de política económica	39
D. La estrategia de desarrollo y la integración económica	42

	<u>Página</u>
E. El papel del sector público	46
1. Exigencias que los próximos veinte años plantean al sector público	47
2. Posible participación del gasto público en la actividad económica	49
3. Requisitos financieros para los próximos veinte años	51
F. Análisis de algunas variantes cuantitativas	59
1. Principales cuantificaciones	59
2. Los esfuerzos de compatibilización	63
 III. LOS SECTORES ESTRATEGICOS  	
A. El petróleo: un factor condicionante del desarrollo	68
1. Perspectivas a largo plazo del petróleo en la generación de la energía mundial	68
2. El contexto externo de la industria petrolera	71
3. Alternativas de política de Venezuela dentro de ese contexto mundial	79
B. El sector industrial: factor dinámico de transformación de la estructura económica	84
1. Los rasgos más salientes del desarrollo industrial	84
2. Algunos elementos para el diseño de la estrategia del desarrollo industrial	93
C. El desarrollo agropecuario en función del urbano-industrial	112
1. Aspectos generales de su agricultura	112
2. Perspectivas estratégicas	121
3. El desarrollo agropecuario y la integración subregional	125
D. Algunas consideraciones sobre el papel de los transportes	129
1. Papel del transporte en la integración nacional	129
2. Organización de los servicios de transporte	132
3. El transporte en el contexto de la integración subregional	135
4. Consideraciones finales	137

	<u>Página</u>
E. Sector público: compromisos de acción y políticas. Aspectos institucionales.	141
1. La gestión del sector público en el período 1946/1968	141
2. La gestión actual del sector público proyectada a la trayectoria de la imagen	144
ANEXO 1 - LAS INTERROGANTES BASICAS DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO VENEZOLANO	161
ANEXO 2 - ALGUNAS INVESTIGACIONES PRIORITARIAS PARA CONTINUAR EL ESTUDIO DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO	177



## NOTA PRELIMINAR

Estas notas contienen algunas ideas preliminares acerca de la estrategia de desarrollo de Venezuela en el contexto de la integración de los países signatarios de la Declaración de Bogotá. Para considerar un tema tan complejo, podría centrarse la atención en aquellos factores económicos y sociales que, directamente relacionados con la integración pudieran incidir, en una u otra forma, en la evolución de la economía venezolana. Esta opción se encuentra limitada, transitoriamente, por el hecho de que se desconocen aún elementos básicos de la constitución del mercado subregional. Por otra parte, no parece aconsejable formular una estrategia de integración para Venezuela sin una consideración amplia del conjunto del sistema económico en términos de una estrategia nacional. Los esfuerzos que se inician con estas notas pretenden más bien ir precisando dicha estrategia nacional en la cual el proceso de integración subregional se considere como una de las pautas de crecimiento.

La mayoría de los temas que se abordan para el caso de Venezuela pueden ser relevantes para todos y cada uno de los países del Grupo Andino y caen dentro de la esfera de preocupaciones de los organismos de planificación. Por tanto, se hace explícito el problema de la vinculación de los planes nacionales de desarrollo y el proceso de integración subregional. Convencidos de que dicha vinculación debe establecerse a través de la coordinación de la política económica, resulta imprescindible la definición de estrategias nacionales de desarrollo que vayan conformando, en un proceso de aproximaciones sucesivas, una estrategia subregional. Esta a su vez, servirá de marco de orientación para la vinculación de los planes.

Con esta perspectiva se realizaron una serie de reuniones en CORDIPLAN tendientes a precisar algunos de los factores relevantes de la problemática del desarrollo venezolano y a definir, preliminarmente, algunas orientaciones de política económica. En efecto, a través de análisis globales y sectoriales vistos en una perspectiva a largo plazo, se ha tratado de responder a una serie de inquietudes existentes sobre el futuro económico del país. Continuándose este trabajo en el resto de los países andinos, se podría

/llegar a

llegar a la elaboración de una visión regional que permitiera precisar, en etapas posteriores, cada una de las estrategias nacionales.

Si bien estos primeros pasos se realizaron sobre la base de algunas hipótesis que aún requieren mayor investigación, el conocimiento acumulado a través de la vasta experiencia en planificación existente en CORDIPLAN y los aportes analíticos y metodológicos de CENDES permitieron dar a las discusiones sobre el proceso de planificación-integración, y en ello radica lo fundamental, un contenido sustantivo a través del consenso de que sólo es posible la coordinación de los planes en la medida que se abordan los problemas en una perspectiva a largo plazo en que se impone la necesidad de definir y aproximar las estrategias nacionales de desarrollo de los países de la Declaración de Bogotá.

El método de trabajo que se estableció para esta primera etapa consistió en formular un conjunto de interrogantes que se consideraron fundamentales y en definir tentativamente una imagen de la economía venezolana a 20 años de plazo a objeto de orientar las discusiones y perfilar algunas alternativas de desarrollo. Las notas aquí presentadas recogen los resultados de dichas reuniones y tienen como propósito dar continuidad a la labor de ir definiendo una estrategia nacional como marco de orientación para la política de integración y para la formulación de los planes a mediano plazo.

Para ILPES representa el compromiso de enriquecer dicha estrategia en la medida de lo posible con aquellos elementos que vayan conformando la estrategia subregional.

Este documento es un análisis preliminar de una investigación de mucho más aliento que debería culminar en la formulación de una estrategia de desarrollo subregional y de las estrategias nacionales que la informan y son influidas por ella. Una primera fase de esta investigación consiste en abordar país por país, y con el sólo conocimiento existente de lo subregional, la exploración de las opciones de desarrollo nacionales teniendo en cuenta las posibilidades de integración subregional. Una vez cubierta esta primera etapa al final de la cual se tendría un conocimiento mucho más concreto de los problemas y potencialidades nacionales, se formularía un primer intento de estrategia subregional que, a su vez, permitiría no sólo precisar las estrategias nacionales sino que enriquecerlas en el marco de las nuevas posibilidades que abre una consideración más concreta y realista de la economía subregional.

/Estas páginas



Estas páginas no pretenden ser más que un documento de trabajo de la primera fase de la investigación correspondiente a Venezuela. Y, como tal, la consideración de lo subregional es todavía excesivamente general y de influencia insuficiente para precisar y orientar la definición de una estrategia de Venezuela. En la medida que en etapas posteriores se vayan precisando estos asuntos al nivel subregional y nacional, se perfilarán con más nitidez las opciones de desarrollo de Venezuela así como las características posibles de un desarrollo planificado subregional.

/I. EL MARCO

## I. EL MARCO DEL SUBDESARROLLO Y LA ESTRATEGIA DEL GRUPO SUBREGIONAL

Conviene situar la problemática y las perspectivas del desarrollo de Venezuela dentro del marco de un mundo subdesarrollado que coexiste con países altamente industrializados. Cabe recordar que las interconexiones de las economías subdesarrolladas con el resto del mundo son muy vastas y de un carácter decisivo, por cuanto las áreas periféricas, pese a que puedan integrarse entre sí, siguen vinculadas muy estrechamente a los centros industriales; de este modo, no es posible un análisis completo de las variables que influyen sobre un determinado grupo de países, sin referirse a una constelación de factores que condicionan la evolución desde el centro hacia la periferia.

Las posibilidades de expansión de los países latinoamericanos están condicionadas por el tipo de desarrollo que impone la confrontación entre los grandes bloques mundiales, y además, por la capacidad que tengan o puedan llegar a tener para explotar su potencialidad interna, sobreponiéndose a sus propios obstáculos. Existen, pues, condicionantes externos e internos del desarrollo latinoamericano, cuya naturaleza se examinará en seguida, para analizar posteriormente las distintas opciones de desarrollo que se vislumbran.

### A. Factores externos que influyen sobre el desarrollo latinoamericano

En el marco de la economía mundial se está produciendo una monopolización creciente de la creación y el dominio tecnológico, lo que a su vez implica una dependencia, también creciente, de América Latina en cuanto a la disponibilidad de bienes y servicios esenciales. La "canasta de bienes" que puede producirse a escala económica y con las calidades que exige "la sociedad industrial avanzada" tiende a reducirse en los países subdesarrollados y por consiguiente se desplaza hacia los países creadores de tecnologías. Esto ha sucedido en el pasado con los medios de transporte en la América Latina tradicional (desde carretas y carrozas como productos artesanales hacia los vehículos motorizados), y recientemente está ocurriendo con los medios de comunicación, como sucede, por ejemplo, con el desplazamiento de los sistemas tradicionales de telecomunicaciones en favor de los sistemas por satélites. Esto genera para los países latinoamericanos, no sólo la "carga económica" de tener que importar una parte del servicio de comunicaciones que, con otras

/tecnologías podrían

tecnologías podrían ser totalmente nacionales, sino que la condición de dependencia, en el sentido amplio de la palabra, desplaza el control del abastecimiento de bienes y servicios básicos hacia los países creadores de tecnologías. Si estas tendencias continúan, el comercio exterior de América Latina se verá afectado y tenderá a acentuarse dicha dependencia en materia tecnológica.

Por otra parte se viene perfilando una creciente independencia de los grandes países creadores de tecnologías con respecto a las materias primas que hoy les proporcionan los países más atrasados; por ejemplo, los análisis relacionados con el futuro del petróleo señalan que desde el punto de vista estrictamente económico su demanda iría en rápido aumento hacia fines del presente siglo, siempre que no hubiese sustitución por otra fuente energética. Tal proceso implicaría que los grandes países consumidores de petróleo, que son a su vez los principales creadores de tecnologías, dependerían críticamente del abastecimiento "seguro" desde el mundo subdesarrollado. Pero como el factor seguridad es esencial en el contexto de la confrontación internacional, y a su vez la capacidad de creación tecnológica se utiliza y al mismo tiempo es producto de esa política de seguridad, el impulso en favor del aprovechamiento de la energía nuclear será probablemente una función muy dependiente de la evolución del enfrentamiento entre los bloques mundiales. Por consiguiente, paralelamente a la creación de las condiciones que realzan el "criterio de seguridad", se da la aptitud de creación tecnológica que les permite a los grandes bloques responder a ese desafío. El mundo subdesarrollado es simplemente espectador de ese proceso que limita la vida económica de sus recursos y desplaza los modos o formas de producción hacia tecnologías que no concuerdan con su estadio de desarrollo, y paradójicamente termina por utilizar las mismas tecnologías que desplazan sus propios recursos naturales. Las repercusiones que tendrá este proceso sobre el comercio internacional entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado, son fáciles de comprender y ello modificará gradualmente las formas actuales de dependencia. La importancia económica de América Latina para el mundo desarrollado, en el contexto de ese proceso, podría disminuir en el futuro y frente a esta realidad surge como imperativa una mayor vinculación de los países latinoamericanos entre ellos, como también la ampliación de vínculos con el resto del mundo subdesarrollado.

/Como resultante

Como resultante de este proceso, las fuerzas de atracción tecnológico-culturales de los países altamente industrializados son de tal magnitud que las bases culturales latinoamericanas podrían quedar comprometidas a largo plazo; este proceso de debilitamiento es en parte el producto natural de la intercomunicación creciente entre los países, pero también en parte muy importante una sustitución no consciente y no crítica de valores propios por valores, sean o no adecuados, de una sociedad industrial avanzada. Esos valores que copia América Latina no son válidos por sí mismos y como son producto de los intereses, circunstancias internas y externas del mundo desarrollado, son probablemente inadecuados para los intereses, circunstancias internas y externas, y estadio de desarrollo del área periférica. No se trata de preservar estáticamente los valores culturales latinoamericanos, sino posibilitar que éstos evolucionen gradualmente dentro del contexto de sus necesidades; es decir, sean producto dinámico de la misma sociedad latinoamericana en un proceso de afirmación de sus características positivas y su individualidad.

Un subproducto del avance tecnológico en los países más desarrollados es el constante estrechamiento relativo del mercado interno del mundo periférico. Para las escalas económicas que el avance tecnológico va ampliando, el crecimiento absoluto del mercado interno latinoamericano resulta insuficiente, determinando su encogimiento en relación a los volúmenes económicos de producción aún de los mismos bienes tradicionales. ¿Cuáles pueden y deben ser las bases de una política tecnológica de América Latina? Este problema quizás pueda plantearse en los siguientes planos: i) la definición de áreas selectivas donde necesariamente América Latina debería pretender superar la dependencia tecnológica y entrar en la fase de creación de tecnologías propias en función del papel que debe desempeñar en el ámbito interno y externo; ii) la definición de una política de asimilación de tecnologías en función de los patrones de desarrollo perseguidos; iii) el rechazo temporal o definitivo de los avances tecnológicos que conduzcan a pautas de consumos y calidades que se estimen inapropiadas o innecesarias de acuerdo a la imagen de desarrollo perseguida; y iv) la creación y adaptación de tecnologías orientadas en favor de los propósitos internos de transformación del "sector no moderno" de la economía latinoamericana, sin confundir las tecnologías propias con las tecnologías intensivas de mano de obra.

/Es importante

Es importante destacar que los países altamente industrializados presentan evoluciones en su estructura económica interna que pueden tener gran trascendencia sobre el contexto internacional en que tendría que desarrollarse América Latina; lo ilustra el fenómeno de la formación de grandes conglomerados como modalidad predominante de producir bienes y tecnologías en el mundo desarrollado. Estos "conglomerados" se caracterizan por una gran diversidad en su producción, la cual parece deberse principalmente a dos factores:

i) la necesidad de utilizar en forma exhaustiva la investigación tecnológica que puede aprovecharse en muy diferentes actividades; y ii) la superación del concepto de empresa como unidad económica que maximiza utilidades y que resulta insuficiente como forma de participar en las relaciones internas de poder. El fenómeno de los conglomerados económicos está ya derivando en centros de influencia creciente dentro del Estado nacional, con todo su sistema de relaciones externas e influencias sobre los niveles de decisión de la periferia. Existe entonces la posibilidad, que en el futuro, en muchos planos de la política internacional, se produzca una superposición creciente de las relaciones de gobierno a gobierno, con las relaciones de los conglomerados del centro y los Estados de la periferia o las empresas subsidiarias de los mismos conglomerados. Si es correcta esta tendencia, ello tendría enorme influencia sobre las concepciones de política internacional de los países industriales frente al mundo subdesarrollado y limitaría seriamente muchas de las políticas internacionales, sobre las cuales se fundan hoy grandes esperanzas.

El avance tecnológico en los medios de transporte, tanto el ya registrado como principalmente el previsible, limitan drásticamente las ventajas económicas de la "posición geográfica", pero no eliminan los factores de inseguridad derivados de la misma y que determinan las áreas de influencia. Este fenómeno juega naturalmente en contra de América Latina en lo que se refiere a su gran mercado externo natural, pues la región dejaría de poseer la ventaja económica de su cercanía geográfica para el intercambio, pero mantendría la desventaja política derivada de su permanencia en un contexto centro-periferia que provoca una relación de aislamiento entre el mundo subdesarrollado.

/Sintetizando los

Sintetizando los condicionantes externos ya mencionados, se podría decir que: i) el avance tecnológico conduce lenta, pero firmemente, hacia la autonomía económica del centro y a la acentuación de la dependencia de las economías periféricas, pero no en el sentido clásico de apropiación de las materias primas, sino en la forma más amplia de dominio creciente de los propios mercados internos de América Latina; ii) en el contexto ya señalado, las posibilidades futuras de un comercio internacional en equilibrio entre el mundo desarrollado y el periférico parecen seriamente limitadas; iii) por esas mismas razones, resulta muy difícil que, como regla general, los países importadores de tecnologías puedan ser exportadores de manufacturas y buscar por esa vía una dinámica de desarrollo; y iv) el poder de negociación de América Latina aparece como insuficiente por la pequeñez de su mercado interno real que podría ofrecer en contrapartida, al grado de dominio ya alcanzado por la empresa extranjera de ese mercado interno, a la importancia decreciente de las materias primas para las economías industriales, al debilitamiento de sus valores culturales y a la falta de un frente homogéneo y firme por parte de los países latinoamericanos.

B. Los condicionantes internos

El fenómeno externo someramente descrito, se suma con marcada influencia a factores propios de la economía y la sociedad latinoamericana para conformar una serie de limitantes internos. Por ejemplo, su desarrollo, ante la fuerte atracción de la economía del centro, se ha dado en términos de "islas de modernidad" que constituyen "deformaciones" de la estructura económica latinoamericana y cuyos lazos fundamentales, formas de vida y patrones culturales tienen mucho más en común con los centros metropolitanos foráneos que con el resto de la economía latinoamericana. De hecho, estas "islas" están integradas, directa o indirectamente, a la economía del centro, por lazos con los conglomerados económicos, por la orientación principal de su comercio, o por la conformación de su patrón de desarrollo. Este sector moderno de las economías latinoamericanas está siendo progresivamente dominado por la empresa extranjera, y constituye esto un peligro para la integración latinoamericana de los países de la región porque crea fuerzas nativas asociadas a los valores e intereses del capital extranjero, y en consecuencia, se transforman en un obstáculo actual y potencial para el desarrollo nacional o regional latinoamericano.

/Estas "islas"

Estas "islas" no constituyen fuerzas dinamizadoras o de arrastre suficiente capaz de restar importancia o absorber, transformándolo, al sector no moderno. Por el contrario, las disparidades internas entre la economía moderna y no moderna se acentúan cada vez más, y en el extremo de esta escala, la economía primitiva, donde encuentra su medio de vida la inmensa masa de población marginada, crece constantemente en términos relativos. Todo esto, además de demostrar la irracionalidad del sistema social, constituye un desaprovechamiento creciente del mercado interno latinoamericano como fuerza motora del desarrollo, lo que reviste especial gravedad dadas las limitaciones ya expuestas para definir una política agresiva de exportaciones.

La escasa capacidad de arrastre del sector moderno sobre el resto del sistema tiene varias explicaciones. En primer lugar está la asincronía histórica entre las técnicas de producción y el estadio de desarrollo en vigencia. El sector moderno latinoamericano produce con una tecnología que desplaza crecientemente los "insumos naturales" del sector no moderno y utiliza cada vez más los tecnológicamente más avanzados de la economía del centro. Pero, además, esa actividad se realiza a bajos niveles absolutos de productividad en términos internacionales de hoy, pero muy altos en términos relativos al estadio de desarrollo temporalmente comparable al de los países hoy más avanzados. Ello limita drásticamente en nuestro caso, y en nuestro tiempo, el efecto difusor de la ocupación al resto del sistema. A su vez, la economía urbana, evidentemente ligada al sector moderno, responde a los patrones de desarrollo vertical-costero, de donde su localización y número de polos está preferentemente determinada por los lazos externos y no por sus vínculos reales o potenciales con el resto del espacio económico, especialmente el rural, donde por lo menos está la mitad del sector primitivo en términos de población.

En esta modalidad de desarrollo, las oportunidades de ocupación productiva están seriamente limitadas porque: i) el sector moderno absorbe acriticamente el avance tecnológico, y dado su ritmo de expansión, no alcanza a crear suficientes empleos ya que una buena parte del aumento del producto se logra por incrementos de la productividad; ii) el sector moderno latinoamericano prácticamente no produce bienes de capital, con lo que el empleo que podría generar esta actividad se traslada, mediante sus importaciones, al centro, en cambio recibe el efecto de desempleo de los bienes de capital

/tecnológicamente más

tecnológicamente más avanzados. Es decir, América Latina recibe el impacto directo del desempleo tecnológico pero no ocupa gente en el proceso de crear esas economías de empleo; iii) el sector no moderno no emplea sino subemplea, y la capacidad de ampliación de los subempleos o su transformación en ocupación productiva, está a su vez limitada por el desaprovechamiento del mercado interno. Hoy permanecen al margen del proceso económico cerca de 100 millones de personas en América Latina; iv) el sistema de desarrollo vertical-costero es típicamente una política orientada hacia el sector moderno, y descuida toda la economía rural "saturada", despreocupándose así de la ampliación de la "cobertura urbana" del sistema y la transformación directa de la economía primitiva.

En otro orden de consideraciones, la heterogeneidad en los estadios de desarrollo e intereses inmediatos de los países de América Latina, dificulta el avance del conjunto del área hacia la integración económica. Se hace imprescindible, en consecuencia, definir una estrategia para alcanzar la "integración independiente". En un momento pareció implícitamente haberse adoptado una estrategia de integración basada sobre un avance armónico de la mayoría de los países de América Latina, partiendo de un concepto limitado de asociación, como es el de una zona de libre comercio, para culminar progresivamente en el concepto más amplio de un mercado común. Recientemente surgen indicios de un vuelco en esa concepción de estrategia, pretendiéndose iniciar el proceso con un concepto más amplio de integración en términos de una estrategia y planificación conjuntas de los sectores básicos para el desarrollo, pero limitando tal proceso a un "grupo más reducido" de países con intereses y problemas más homogéneos. Tal es la tesis que sustenta la integración subregional como forma viable y transitoria de integración que culmine en un mercado común latinoamericano por asociación entre subregiones o entre éstas y los países más grandes.

La capacidad de movilización de recursos financieros es un factor fundamental para dinamizar el proceso de desarrollo; esta capacidad de movilización requiere métodos y formas diferentes según sea el estadio de desarrollo alcanzado para poder aprovecharla adecuadamente. El uso de los métodos modernos de movilización de recursos (impuestos, endeudamiento, etc.), tiene plena aplicabilidad en los sectores modernos más desarrollados, pero resulta

/inadecuada su



inadecuada su aplicación al sector primitivo. Por lo tanto, el crecimiento relativo del sector primitivo conlleva una limitación creciente de la capacidad de movilizar a nivel nacional, recursos financieros por los métodos modernos. Esto plantea, por de pronto, junto con los problemas ya mencionados, la necesidad de buscar fórmulas para incorporar el sector no moderno al proceso económico pero, en una etapa de transición, exige principalmente definir métodos de movilización de recursos adecuados al estadio de desarrollo de este sector rezagado de la economía. El problema del financiamiento del desarrollo aparece así en América Latina ya determinado por el tipo de deformación económica en "islas de modernidad" que trajo consigo el contexto internacional, y debe plantearse y solucionarse en los términos que la realidad lo presenta.

Todo esto conduce a un tipo de estructura económica que acentúa progresivamente sus deformaciones y contradicciones:

- a) desocupación en medio de la abundancia de recursos naturales y necesidades elementales insatisfechas;
- b) localización económica costera, producto original de las antiguas formas de dependencia y reforzada por las nuevas basadas sobre el aprovechamiento de los mercados latinoamericanos existentes;
- c) escaso progreso en la integración en circunstancias que se reducen relativamente los mercados nacionales por el avance tecnológico;
- d) apertura indiscriminada a los hábitos de consumo de la sociedad industrial con una creciente presión sobre importaciones, cuando existen graves dificultades de balance de pagos;
- e) desarrollo exclusivo de las "islas de modernidad" cuando el resto del Continente permanece al margen del proceso económico;
- f) incapacidad para movilizar recursos y financiar un proceso de desarrollo más dinámico, en circunstancias que la fuerza de trabajo desocupada, los recursos naturales y las necesidades insatisfechas habrían sido suficientes para resolver el problema en estadios más primarios de desarrollo;
- g) debilitamiento de las relaciones entre el sector moderno y no moderno cuando éstas son cada vez más necesarias para fortalecer el sentido de nacionalidad y la solidaridad latinoamericana, imprescindibles para abordar una empresa conjunta de desarrollo.

C. Las opciones del desarrollo futuro

Cuando se examinan las posibilidades que tiene América Latina en su desarrollo futuro, se puede apreciar que existe una línea de menor resistencia sustentada sobre la proyección de las actuales formas de desarrollo; en esta alternativa no existe una política exterior definida y consciente frente a la evolución mundial, y en la política interna, la marginalidad del sistema económico corresponde a una preocupación también marginal en materia política. En esta alternativa de continuidad de los actuales rumbos no se perciben fácilmente los peligros de sus consecuencias finales porque se basa sobre una atenuación de las opciones extremas desplazando en el tiempo sus consecuencias negativas más visibles.

Pero junto a esta alternativa de continuidad existen otras más extremas cuyo contenido es preciso examinar brevemente para esclarecer con mayor nitidez sus consecuencias.

1. Asociación entre países subdesarrollados a nivel mundial

Frente a la problemática descrita en las secciones anteriores, puede concebirse una gradual asociación entre los países subdesarrollados a nivel mundial; esta alternativa consistiría en una suerte de asociación económica de los países periféricos que busque el aprovechamiento de sus complementariedades y poder de negociación conjunta. Naturalmente, esto tropieza con grandes obstáculos, en especial por la circunstancia que estos países tienen vínculos muy definidos con las economías del centro y un alto grado de dependencia financiera, económica y tecnológica. Además, cabe señalar un obstáculo de carácter físico de cierta trascendencia: estos países poseen por lo general una gran extensión geográfica, cuya estructura de transporte y comunicaciones no está organizada como un flujo entre los países periféricos sino como una red que vincula cada área periférica con su centro de influencia. Este hecho a la vez que es producto de la estructura centro-periferia limita una mayor autonomía de su comercio exterior. Además este último es competitivo en función de los mercados de materias primas de los centros industriales; no será fácil, en consecuencia, transformar esta confrontación actual en una asociación futura que pueda tener grados satisfactorios de complementariedad.

/No obstante

No obstante los obstáculos reseñados, el mercado potencial que tienen los países del mundo subdesarrollado es enorme, por cuanto es aquí donde se concentra la mayor parte de la población y donde existen los más abundantes recursos naturales aún inexplorados.

## 2. Desarrollo nacional basado en una reformulación del crecimiento hacia afuera

Para algunos países existe una alternativa de desarrollo nacional basada sobre una política agresiva de exportaciones que pudiera arrastrar al sector no moderno en su desarrollo. Aprovechando la reducida oferta adicional que ello significaría en el mercado mundial, podría pensarse que no sería difícil su absorción en los centros industriales; pero aquí cabría preguntarse si puede ser ésa una solución para América Latina en general, y si resolvería los problemas internos de los países que la adoptarían.

Sobre esta opción estratégica habría que hacer varias consideraciones. La historia del desarrollo latinoamericano ha mostrado ejemplos de una gran dinámica de exportaciones sin que ello haya provocado transformación sustancial alguna del sector no moderno, sino más bien acentuó las discrepancias entre las "islas de modernidad" y el resto de la economía. Por otra parte, en el mundo tecnológico del futuro es difícil concebir que un importador de tecnología y poco peso relativo en las relaciones de poder internacional, pueda ser un exportador significativo de manufacturas. Además, la simple proyección del comercio exterior de un país latinoamericano, aún admitidas tasas optimistas de crecimiento de las exportaciones, de todas maneras revelaría la necesidad de un gran esfuerzo de sustitución de importaciones que tendría que referirse cada vez más a los bienes intermedios y de capital; tal proceso de sustitución difícilmente podría, a nivel nacional, alcanzar la intensidad requerida por un equilibrio razonable de su comercio exterior. La formación de mercados más amplios que el nacional resulta, por ello, imprescindible tanto para hacer frente a esa sustitución de importaciones como para abordar la investigación tecnológica y equilibrar mejor las relaciones de poder en el contexto internacional.

## 3. Apertura total al capital extranjero

Admitida esta opción, la estrategia destacará la asociación más amplia e intensa posible con el capital extranjero como un medio para dinamizar el desarrollo. Esta alternativa podría aplicarse a nivel nacional, así

/como en

como en el marco de algunas concepciones de integración económica. En realidad, se trataría de una especie de asociación de los sectores modernos que existen en los países latinoamericanos con los centros industriales sin trascendencia positiva para la América Latina marginada.

Desde un punto de vista económico subsisten para esta alternativa las mismas dudas que para la anterior, con el agravante que en el plano institucional ello implicaría supeditar conscientemente la economía de la periferia a los grandes centros industriales.

#### 4. Reformulación del modelo de crecimiento hacia adentro

El desarrollo "latinoamericano, basado sobre la explotación de la potencialidad propia de América Latina y una política positiva frente a las consecuencias del desarrollo tecnológico y la confrontación entre bloques, implica necesariamente una selección del grado de apertura hacia el exterior que sea racional para la región al definir su política de desarrollo; este grado de apertura se refiere tanto a factores culturales y tecnológicos como económicos. Ya se señaló que las condiciones históricas en que se da el desarrollo latinoamericano no permiten una gran agresividad de sus exportaciones ni renovar el modelo de crecimiento hacia afuera mediante la colocación de manufacturas. El contexto internacional limita la diversificación de las exportaciones del mundo periférico, mientras promueve la diversificación de las importaciones mediante la transmisión de las pautas de consumo de los centros industriales hacia las regiones atrasadas. El desarrollo de los grandes centros industriales depende cada vez menos de la ampliación de la base de su mercado interno para una misma "canasta" de bienes, y se dinamiza cada vez más en función de una diversidad creciente de la "canasta" de bienes y servicios disponibles para los consumidores. Esta forma de crecimiento por diversificación es propia de un estadio de desarrollo donde la población crece lentamente, están satisfechas las necesidades elementales y la distribución del ingreso ha llegado al máximo de las posibilidades que permite el marco de la estructura económica y social adoptado por esas economías. Los problemas del desarrollo de América Latina corresponden a factores muy diferentes y propios de una región rezagada, con un nivel de ingreso por habitante de aproximadamente un décimo del que ostentan los centros industriales, con una población en rápido crecimiento y con un sector no moderno que, en términos

/de ocupación,

de ocupación, supera el 70 por ciento de la población latinoamericana. Lógico sería que el desarrollo de América Latina pudiera darse en términos de una toma de conciencia de su propio estadio de desarrollo, sin negar por ello las posibles influencias positivas que pudiera brindarle el contexto internacional. Esto significaría un tipo de crecimiento basado principalmente en la ampliación de su mercado, y no en su diversificación. Más ocupación y más ingresos para una población en crecimiento que demandaría una "canasta" seleccionada y más bien reducida de bienes serían las características transitorias del tipo de desarrollo que debería vivir América Latina.

El proceso de crecimiento de los países hoy desarrollados en la empresa, se realizó en el marco de una "canasta" de bienes disponible mucho más reducida que la actual, y la función primordial del avance tecnológico puso allí más énfasis en mejorar la eficiencia en la producción de esa reducida "canasta" de bienes que en crear otros nuevos y en consecuencia estimular sus necesidades. Pero ese proceso de desarrollo se fue transformando lentamente e invirtiendo sus formas dinámicas de crecimiento, para basarse hoy mucho menos en la ampliación del mercado y mucho más en la creación de nuevos bienes, y por lo tanto en la sugestión permanente de nuevas necesidades. También esto fue modificando el panorama institucional del sector productor de los países desarrollados. Mientras la empresa fue eficiente y suficiente en el contexto del desarrollo con énfasis sobre la ampliación del mercado, y buscaba esa mayor eficiencia de producción con un número más reducido de productos, ahora el conglomerado está superando el concepto de empresa como forma de responder al crecimiento "por diversificación" y aprovechar las economías externas de una investigación tecnológica que puede derivar en aplicaciones muy diversificadas en el campo de la producción.

Ahora bien, los hechos mencionados gravitan sensiblemente sobre las formas de crecimiento del reducido sector moderno latinoamericano. Una consecuencia obvia de ello es que estos empresarios, en el marco de la protección arancelaria, encuentran oportunidades de inversión crecientes "por diversificación", mucho más fáciles y rentables que por el ensanchamiento del mercado que exigiría políticas económicas y sociales que afectarían, por lo menos transitoriamente, el status económico de los sectores más pudientes de la región latinoamericana. Esto hace que los sectores modernos de América Latina

/se desinteresen

se desinteresen paulatina y crecientemente por el desarrollo nacional o latinoamericano, en el sentido más amplio de la palabra. La distinción entre "falsas necesidades" y "verdaderas necesidades" es aquí esencial. El sector moderno pierde más rápidamente sus valores culturales propios, copia sin espíritu crítico las tecnologías de los centros industriales, adopta sus hábitos de consumo e incorpora cada vez con menos retraso los nuevos bienes y servicios que el proceso tecnológico crea en los centros más avanzados. Para las clases promotoras del sector moderno, la rápida incorporación de los nuevos bienes creados, al mismo tiempo que es su motivación para invertir y obtener ingresos, es el modo de equiparar su bienestar y formas de vida a la de los centros más desarrollados. Por este proceso, los lazos entre el sector moderno y no moderno de las economías latinoamericanas pierden y continuarán perdiendo fuerzas y podrían disociarse casi totalmente hasta desvirtuar el concepto de nacionalidad. Nótese que en esta forma viciosa de crecimiento, en beneficio exclusivo del sector moderno, la ampliación del mercado no es un requisito para su dinamismo; por el contrario, la existencia de un mercado reducido, con ingresos mucho más parecidos a los vigentes en los centros industriales es una condición de ese proceso distorsionado de desarrollo. Si se considera que la mayor parte de la inversión, del gasto público y del crecimiento se realizan en el sector moderno, y que la población que el mismo ocupa y se beneficia de su expansión no sólo es reducida en términos absolutos sino decreciente en términos relativos, debe concluirse que el desarrollo del sector moderno es rápido, dinámico y en acelerada transformación, a tal punto que en todos los factores aparentes del desarrollo sus diferencias con los centros industriales son escasas.

La ilusión que la intensidad del desarrollo del sector moderno arrastraría al resto de la economía latinoamericana transformándola y asimilándola, descansaba sobre el supuesto del desarrollo "con énfasis en la ampliación del mercado". Pero desde el momento que, prematuramente, las "islas de modernidad" de nuestras economías adoptaron formas de "crecimiento por diversificación" propias o producto de otros estadios de desarrollo, la posibilidad de la transformación inducida del sector no moderno desaparece y exige una acción deliberada para su desarrollo. Las formas

/prematuros de

prematuras de crecimiento "por diversificación" conducen necesariamente a la dependencia cultural y tecnológica, a crecientes problemas de balanza de pagos, a una desigualdad en aumento en la distribución del ingreso, a una desocupación también creciente y al debilitamiento del concepto de nacionalidad. Por lo tanto, su desarrollo sólo puede darse en el ámbito de grandes tensiones y desigualdades y en el marco de la supeditación a los centros industriales; pero ello no significa que su dinamismo pueda agotarse fácilmente. Por de pronto, a nivel nacional, aunque crezca con lentitud el país, puede hacerlo rápidamente el sector moderno adoptando cada vez más, y con mayor celeridad y asociado al capital extranjero, las formas nuevas de consumo que dinámicamente vayan creando los centros industriales. En muchos casos, los mercados nacionales resultarán insuficientes para la dinámica de ese desarrollo distorsionado, especialmente allí donde el avance tecnológico, a la par que crea nuevos tipos de bienes, define escalas económicas de producción progresivamente crecientes. Para aquellos casos siempre queda la alternativa, a nivel nacional, de producir internamente para un mismo bien terminado sólo las partes cuyas economías de escala sean menores e importar los productos de procesos intermedios definidos por grandes escalas de producción. La misma integración latinoamericana, planteada simplemente en el contexto de un área de libre comercio y sin defensas efectivas frente al capital extranjero, significaría la sola integración de los sectores modernos para acelerar y darle nuevas oportunidades al proceso de desarrollo "por diversificación", marginando en forma creciente al resto de la economía latinoamericana.

Todo esto sugiere la necesidad de revitalizar las formas de pensar sobre el desarrollo de América Latina que busquen en sus propias potencialidades y fuerzas los fundamentos de su desarrollo. Pero cualquier enunciado similar implica necesariamente un aislamiento selectivo y temporal de América Latina para resistir críticamente las fuerzas de la atracción externa, y estrechar los lazos entre el sector moderno y no moderno que hoy se distancian y debilitan.

Lo esencial de esta opción estratégica consiste en materializar cuanto antes el inmenso mercado potencial que constituye Latinoamérica, seleccionar una "canasta" de bienes y servicios que sea dinámicamente

/apropiada al

apropiada al estadio de desarrollo que vivirá América Latina en los próximos quince o veinte años, pasar por un tamiz crítico las tecnologías foráneas y definir campos selectivos donde es vital la creación tecnológica y, fundamentalmente, planificar directamente la transformación del sector no moderno y asignar una función específica al sector moderno en las nuevas etapas de sustitución de importaciones. Una estrategia basada sobre estos lineamientos no implica cerrar la economía latinoamericana a lo que sucede en el resto del mundo, pero sí implica cerrarla transitoriamente a la influencia de algunos de estos factores externos; tampoco implica descuidar una política de exportaciones, pero no podría pensarse que su dinamización pudiera constituir el motor central del desarrollo latinoamericano y por esa vía inducir la transformación del resto del sistema. La política de exportaciones en el contexto de estas líneas estratégicas se plantea simplemente como un requisito o una condición de financiamiento externo para un proceso de desarrollo cuya dinámica estaría en la valorización del mercado latinoamericano. En términos de la integración subregional esto implicaría atribuirle al sector moderno la función de especializarse progresivamente en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, y aprovechar las oportunidades de exportación de manufacturas. A la función de crecimiento por diversificación que hoy cumple, tendría que oponérsele la de apoyar, en la producción básica, un nuevo modelo de desarrollo hacia adentro y suplir las necesidades de equipamiento que exigiría la transformación del sector no moderno. A su vez, este último, tendría que definir sus formas de transformación para reforzar el ensanchamiento del primero mediante una ampliación significativa del mercado interno. Una estrategia de desarrollo horizontal, es decir, basada en la creación de nuevos polos de desarrollo, ya sea en áreas vírgenes o en áreas incorporadas pero deprimidas, aparece como un requisito esencial para la planificación y transformación directa del sector no moderno.

El desarrollo vertical, basado con preferencia en la intensificación de los polos actuales, conduce a un prematureo crecimiento "por diversificación", en cambio el desarrollo horizontal acentúa el crecimiento "por ampliación" del mercado.

/La planificación



La planificación para transformar el sector no moderno puede adoptar diversas políticas, por un lado referirse a la creación de nuevos polos, por otro a la transformación de los actuales mediante reformas de estructura, etc. Muchas de estas posibilidades son complementarias en lo técnico, pero pueden ser alternativas en la definición política de una trayectoria de desarrollo, y ello es esencial para la búsqueda de una estrategia viable.

D. Principales características del grupo subregional

Un primer aspecto que parece fundamental es explorar la potencialidad de desarrollo que ofrece el espacio económico que comprenden los países de la Declaración de Bogotá. Su población representa al presente casi 60 millones de habitantes - poco menos de un cuarto de la población latinoamericana - y en 1988 probablemente sobrepasará los 110 millones de personas. El producto bruto interno del conjunto de ellos fue en 1967 cerca de 26 mil millones de dólares a precios de 1960 - 29 por ciento del total latinoamericano - y en 1988 podría superar, sólo en base a las tendencias históricas, los 77 mil millones de dólares (véase el cuadro 1). Por sí solos estos indicadores globales sugieren la magnitud de las posibilidades de desarrollo e industrialización que puede ofrecer la integración de los países andinos. Venezuela juega en ello un papel de destacada importancia, pues su producto bruto interno representó en 1967 más de un 39 por ciento del producto subregional.

La potencialidad que muestran las cifras mencionadas para la subregión quedan sin embargo sujetas a más de una reserva que tendría que tomarse en consideración en una política de desarrollo formulada en el contexto de la integración subregional. Se trata en primer lugar que una proporción muy significativa de la población de este grupo, cerca de 8 millones de personas de la fuerza de trabajo y probablemente 25 millones de personas de la población total, está de hecho marginada del sistema económico y social, tanto en áreas urbanas como rurales y vive escasamente de los subempleos que proporciona el "sector primitivo" de la economía subregional. Como puede apreciarse en el cuadro 2, sólo alrededor de un 13 por ciento de la fuerza de trabajo corresponde al sector moderno, un 47 por ciento al estrato de productividad intermedio y cerca de un 40 por ciento en el sector primitivo. Aplicando esta misma distinción por estratos de productividad a los diferentes sectores económicos, puede apreciarse en el cuadro 3, que el grueso de la fuerza de

Cuadro 1

## GRUPO ANDINO: POBLACION TOTAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR HABITANTE

	1 9 6 7			1 9 8 8		
	Población (miles de habitantes)	Producto (millones de US\$ de 1960)	Producto por hab. (US\$ de 1960)	Población	Producto	Produc. por hab
Bolivia	4 334	460.5	106.3	7 279	1 201.5	165.0
Colombia	19 129	7 032.5	367.6	34 867	18 807.5	539.4
Chile	9 236	3 796.7	411.1	15 513	9 405.1	606.3
Ecuador	5 511	1 017.7	184.7	11 121	2 734.6	245.9
Perú	12 385	3 313.2	267.5	23 514	11 253.5	478.6
Venezuela	9 355	10 077.1	1 077.2	19 660	34 453.1	1 752.4
TOTAL	59 950	25 697.7	428.7	111 954	77 855.3	695.4

Fuente: ILPES estimaciones preliminares.

Cuadro 2

GRUPO ANDINO: DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO SEGUN  
NIVELES DE PRODUCTIVIDAD

	Sector moderno	Intermedio	Sector primitivo	Actividades no especificadas
Bolivia	5.7	35.0	55.4	3.9
Colombia	10.4	45.6	35.9	8.1
Chile	19.0	51.1	21.3	8.6
Ecuador	5.7	35.0	55.5	3.8
Perú	9.0	36.1	50.4	4.5
Venezuela	22.5	54.2	17.8	5.5
TOTAL <sup>a/</sup>	13.3	47.0	39.7	-

Fuente: Basado en aproximaciones preliminares de estudios que están en proceso en la División de Desarrollo de CEPAL.

a/ Excluye actividades no especificadas.

Cuadro 3

## GRUPO ANDINO: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO POR NIVELES DE PRODUCTIVIDAD

Estratos de producti- vidad SECTORES	MODERNO		INTERMEDIO		PRIMITIVO		TOTAL	
	Por sectores	En cada sector	Por sectores	En cada sector	Por sectores	En cada sector	Por sectores	En cada
Agropecuario	21.2	6.7	19.2	21.3	76.7	72.0	39.6	100.
Minería	6.7	43.9	1.6	36.5	1.0	19.6	1.9	100.
Industria fabril	14.9	29.6	10.0	70.4	-	-	6.3	100.
Industria artesanal	2.2	3.6	8.4	48.5	9.8	47.9	7.6	100.
Construcción	9.7	25.6	6.4	59.9	1.8	14.5	4.7	100.
Servicios básicos	10.0	25.6	7.5	71.8	0.3	2.6	4.7	100.
Otros servicios	35.3	15.3	46.9	71.5	10.4	13.2	28.9	100.
Total	100.0	13.3	100.0	47.0	100.0	39.7	100.0	100.

Fuente: Basado en aproximaciones preliminares de estudios que están en proceso en la División de Desarrollo de CEPAL.

trabajo en el sector primitivo se radica en el sector agropecuario representando casi un 77 por ciento de ese estrato más rezagado. Como lo sugieren estas cifras, en gran medida este fenómeno proviene de que la faja andina en algunos de estos países es un área típica de "saturación" de población rural. Se estima que cerca de un 44 por ciento de la población rural total configuran esas áreas de saturación asentadas principalmente en las zonas altiplánicas. Esta población tiende en alguna medida a bajar hacia la costa, pero la estructura de la propiedad agraria y la falta de ocupación impiden su incorporación al proceso productivo, agravando la marginalidad urbana. Tampoco puede emigrar hacia el interior en cantidad adecuada, porque se lo dificultan en muchos casos la falta de infraestructura y los problemas de tenencia de la tierra. Por estas razones, el aumento de la ocupación rural parece tener serias limitaciones, especialmente si se considera el requisito adicional de que proporcione un ingreso adecuado que habilite a esa población para transformarse en consumidores efectivos de productos industriales. A esas limitaciones del empleo rural se añaden otras de la economía urbana. En definitiva, tiende a configurarse un cuadro de rápido crecimiento demográfico global, lenta expansión del empleo en la industria manufacturera a causa de la insuficiencia dinámica industrial, y dificultades para expandir el empleo agrícola como consecuencia de la concentración de la población en áreas saturadas y de la estructura de la propiedad rural. Todo ello lleva a acentuar el subempleo y a acrecentar la marginalidad urbana, la marginalidad rural y la desocupación abierta.

El grupo andino tiene así un muy bajo aprovechamiento de su mercado potencial. Pero ésta no es la única consideración necesaria para situar la integración subregional. Existen de hecho marcadas diferencias entre los países firmantes de la Declaración de Bogotá y que se reflejan en discrepancias en su ritmo de crecimiento, nivel de ingreso por habitante, estructura productiva, tamaño de la población, importancia relativa del sector moderno y primitivo, grados diferentes de urbanización y problemas de financiamiento externo e interno de muy distinto carácter e intensidad.

En lo que se refiere a los niveles de ingreso por habitante, se tiene en un extremo a Venezuela con más de mil dólares al año por persona y en el otro a Bolivia con sólo 106 dólares al año en 1967. Las estructuras

/productivas presentan

productivas presentan también rasgos bien diferenciados. Nuevamente en un extremo está Venezuela con sólo un 7.6 por ciento del producto generado en el sector agropecuario y en el otro, Ecuador con más de un 34 por ciento. Si se mira ahora el sector industrial, puede verse que Chile logra casi un 26 por ciento de su producto en esa actividad, mientras que Bolivia no sobrepasa el 11 por ciento (véase el cuadro 4 ). El examen por estratos de productividad que distingue un sector moderno, otro intermedio y un sector primitivo, sirve también para realzar las diferentes características de estos seis países. Siendo el sector moderno reducido para todo el grupo andino, lo es mucho menos en Venezuela, donde representa más de un 22 por ciento de la fuerza de trabajo en circunstancias que en Ecuador y Bolivia éste no sobrepasa el 6 por ciento, en Perú un 9 por ciento, en Colombia poco más de un 10 por ciento y en Chile un 19 por ciento. El sector primitivo es a su vez mucho más reducido en Venezuela (17.8 por ciento) donde la población rural es menor y existen pocas áreas de saturación rural y la gran capacidad para importar ha permitido una significativa ocupación en servicios. En cambio, en Perú, Ecuador y Bolivia, el sector primitivo sobrepasa el 50 por ciento de la fuerza de trabajo total (véase nuevamente el cuadro 2).

En materia de comercio exterior, las diferencias son tan marcadas como en los otros aspectos. Por ejemplo, en 1964 las exportaciones totales de bienes del grupo andino alcanzaron aproximadamente a 4 600 millones de dólares, pero de ese total, un 54 por ciento provino de las exportaciones de Venezuela - casi totalmente petróleo -, cerca de un 15 por ciento de las exportaciones de Perú, en más de un 13 por ciento de Chile, en un 12 por ciento de Colombia y en menos de un 6 por ciento de Ecuador y Bolivia conjuntamente (véase cuadro 5 ). Es notable el hecho que en el mismo año 1964 un 63 por ciento de las exportaciones totales del grupo andino provenían de dos productos: petróleo y cobre.

En otros aspectos del comercio exterior conviene destacar que el balance de bienes y servicios en cuenta corriente alcanzó para 1966 cifras negativas del orden de los 600 millones de dólares para el conjunto de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú y una cifra positiva superior a los 40 millones de dólares para Venezuela. Asimismo conviene señalar que el origen del

Cuadro 4

GRUPO ANDINO: ESTRUCTURA DEL PRODUCTO EN 1967

	Agropecuario y pesca	Industria	Minería y petróleo	Otros	Total
Bolivia	23.4	10.9	15.5	50.5	100.0
Colombia	31.4	18.2	3.4	47.0	100.0
Chile	10.4	25.8	10.1	53.7	100.0
Ecuador	34.1	16.8	2.0	47.1	100.0
Perú	18.6	19.3	5.5	56.6	100.0
Venezuela	7.6	13.4	23.5	55.5	100.0
TOTAL	17.3	17.4	12.7	52.6	100.0

Fuente: ILPES; estimaciones preliminares.

## Cuadro 5

## GRUPO ANDINO: EXPORTACIONES DE BIENES EN 1964

	Bolivia		Colombia		Chile		Ecuador		Perú		Venezuela		Total	
	Miliones de dólares	Porcentaje	Miliones de dólares	Porcentaje	Miliones de dólares	Porcentaje	Miliones de dólares	Porcentaje	Miliones de dólares	Porcentaje	Miliones de dólares	Porcentaje	Miliones de dólares	Porcentajes
1. Petróleo			75.3								2 317.4		2 393.7	52.1 52.1
2. Cobre					399.0				103.3				502.3	10.9 63.0
3. Café			394.1				22.3						416.4	9.1 72.1
4. Hierro					69.6				38.7		111.7		220.0	4.8 76.9
5. Harina de pescado									143.3				143.3	3.1 80.0
6. Bananas							100.7						100.7	2.2 82.2
7. Algodón									91.3				91.3	2.0 84.2
8. Estaño	80.9												80.9	1.8 86.0
9. Azúcar									64.0				64.0	1.4 87.4
10. Plata	6.2								45.3				51.5	1.1 88.5
<u>Subtotal</u>	87.1		470.4		468.6		123.0		485.9		2 429.1		4 064.1	88.5
Resto	25.0		75.3		154.9		38.4		180.8		52.1		526.5	19.5
<u>Total</u>	<u>112.1</u>		<u>545.7</u>		<u>623.5</u>		<u>161.4</u>		<u>666.7</u>		<u>2 481.2</u>		<u>4 590.6</u>	<u>100.0</u>
Porcentaje	2.4		11.9		13.6		3.5		14.5		54.1		100.0	

Fuente: ILPES; estimaciones preliminares.



desequilibrio para el conjunto de los cinco países anteriormente mencionados provenía en una alta proporción - más de 80 por ciento - de los servicios por fletes y seguros de mercaderías.

El grado de urbanización alcanzado por el grupo andino es igualmente distinto para los seis países. Mientras Venezuela y Chile tenían en el año 1967 casi un 70 por ciento de población urbana, en el otro extremo, Bolivia y Ecuador alcanzaban proporciones de 34 y 38 por ciento respectivamente.

Pero, lo más importante de destacar, es que por sobre estas diferentes características existen problemas comunes que fortalecen su acción conjunta en el marco de la integración subregional. Todos estos países necesitan intensificar la industrialización, porque en todos es aún reducida y requiere abarcar la producción de bienes intermedios y de capital. Para los seis países es igualmente necesaria una acción conjunta para abordar y definir una política tecnológica viable que les abra nuevas perspectivas en el contexto internacional. La defensa de sus exportaciones puede ser también más eficaz frente a los países altamente industrializados, y la conjunción exitosa de sus economías puede incitar una nueva dinámica para acelerar el proceso de integración latinoamericana.

## II. EL CONTEXTO BASICO DE LA ESTRATEGIA VENEZOLANA

El análisis de la estrategia de desarrollo que se incluye trata de establecer cualitativamente algunas alternativas de política económica para los próximos veinte años. Configuran el marco de este análisis la problemática presente vista en su perspectiva futura, la imagen a que se aspira y las opciones de política de desarrollo. Este marco se ve modificado por la incorporación de la integración subregional que aporta nuevos elementos y dimensiona de otra forma la estrategia nacional. Ambos aspectos están interrelacionados en estas notas.

### A. Antecedentes básicos

De manera similar a la mayoría de los países latinoamericanos, las condiciones geográficas y climáticas en Venezuela fueron en el pasado determinantes para la ocupación del espacio económico. La concentración de la población y de la actividad en las zonas altas, su paulatino desarrollo vinculado a las expectativas del comercio internacional de productos agropecuarios de origen tropical, tales como café y cacao, definen una etapa predominantemente agrícola. Su evolución dependía a largo plazo de la disponibilidad de tierras y del dominio tecnológico para incorporar al proceso económico las zonas tropicales en condiciones sanitarias adecuadas.

Habría quedado así definida una pauta de desarrollo cuya trayectoria e implicaciones han modelado a tantos otros países latinoamericanos. Sin embargo, el descubrimiento e incorporación a la actividad económica de un recurso natural como el petróleo, rompió el equilibrio rural así como su trayectoria. En efecto, este proceso de letargo rural coexistió con una fase de descubrimiento y exploración petrolera que algunos años más tarde cambiará fundamentalmente la evolución señalada. En la tercera década de este siglo se inicia la etapa de ruptura definitiva de la economía predominantemente agrícola, al consolidarse una economía petrolera que dio origen a un proceso económico nuevo que se caracteriza por una incorporación dinámica a los flujos del comercio internacional y por una afluencia masiva de capitales externos que transforman las condiciones de funcionamiento interno de la economía venezolana. Se inicia así una nueva fase de desarrollo con una /significativa influencia.

significativa influencia que va más allá de lo económico y alcanza a toda la organización social y política. De ahí en adelante, en una confrontación permanente, Venezuela se debatirá entre sus aspiraciones nacionales y los intereses de un mecanismo de comercio internacional.

Los primeros efectos de la ruptura de lo tradicional implicaron una influencia sobre la estructura ocupacional que, si bien escasa de manera directa, es significativa indirectamente. En efecto, la atracción ocupacional hacia los campamentos petroleros que ofrecen altos salarios, crean una imagen cuyo efecto demostración alcanza paulatinamente a la economía urbana. A su vez, el cambio radical en cuanto al volumen de excedentes generado en el sector externo y las modalidades de captación a través del sector público, implican también un gran impacto sobre la economía urbana. Este vuelco fundamental crea nuevas condiciones y reacciones internas de muy diversa índole. La escasa diversificación de la estructura productiva interna, el predominio de la actividad rural, el propio tamaño de la población y el mercado, no constituyeron un marco adecuado para la transmisión y aprovechamiento pleno de los recursos provenientes del petróleo.

Quedó así definida una modalidad de crecimiento que, siendo acelerada y basándose en la inversión de sumas considerables en infraestructura económica, por muchos años no cambiaron significativamente las bases unilaterales de su dinámica. Este módulo tuvo la debilidad de hacer cada vez más vulnerable a la economía a medida que ésta se tornaba más compleja en cuanto a la demanda. Se perdió así la oportunidad de crear condiciones para un desarrollo sostenido, probablemente menos acelerado, pero que llevara consigo los gérmenes de transformación que se requerían para romper el módulo de una economía que funcionaba en virtud de una alta proporción de divisas, abierta hacia afuera y con una marcada distorsión en la asignación de los recursos. Parte considerable de estos recursos se volcaron hacia el exterior por vía de las importaciones cada vez más influenciadas por los nuevos patrones de consumo urbano. Con esto se provocó un proceso de debilitamiento de la economía agropecuaria por la existencia de divisas baratas y por la carencia de una política deliberada de sustitución de importaciones.

El conjunto de todas estas condiciones consolida la ruptura de una sociedad predominantemente rural y crea simultáneamente aquéllas que son

/típicas de

típicas de una sociedad urbana de consumo, con una diversidad creciente en cuanto a la demanda y atraso marcado del aparato productivo.

Dentro de este contexto, la economía urbana de consumo fue la respuesta natural para usar la acumulación generada en el petróleo. Esta tendencia se agudizó debido a que el proceso creó condiciones para inversiones públicas cuantiosas y concentradas, que a lo sumo tendieron a unir los centros urbanos y los polos de crecimiento petroleros. Estas inversiones aceleraron el proceso de urbanización, produjeron una megalópolis en Caracas, e indujeron a un proceso de industrialización relativamente distorsionado por una estructura de consumo urbana de altos y concentrados ingresos. La dinámica del comercio exterior y el proceso de urbanización son de tal intensidad que en el período 1950-60 la población urbana aumenta desde un 48 por ciento a cerca de un 70 por ciento, siendo este crecimiento el más acelerado del grupo andino. El grado de urbanización de Venezuela resulta así atípico en relación con el nivel de su proceso de industrialización.

El agro continuó rezagado; la escasa incorporación de tierras y la ausencia de una política de fomento impidieron el aprovechamiento de las condiciones de una demanda urbana creciente, lo que aceleró el proceso de saturación en las zonas incorporadas, especialmente la región andina. Esta demanda no tuvo obstáculos para satisfacerse por medio de importaciones, lo que asociado al proceso de desocupación, rural y urbana, no creó condiciones para el surgimiento de un proceso inflacionario. El funcionamiento de la economía dispuso de divisas a bajo costo cuya relación cambiaria no era concomitante con los cambios que el propio crecimiento había generado. De hecho, hubo un mecanismo de transferencia hacia grupos minoritarios que captaron el excedente y la capacidad para importar.

Todo este marco de condiciones definen una etapa de economía fácil, en que la amplia disponibilidad de fondos internos y externos, no se tradujo en una transformación real del funcionamiento de la economía. Pendía sobre ella de manera aguda la vulnerabilidad frente a las condiciones del mercado internacional del petróleo. No es el caso analizar aquí los elementos que conforman dicho funcionamiento, basta señalar que aún aquellos más dinámicos, como el de la construcción, no podrían sostenerse puesto que su expansión se basaba en una excesiva política de gasto en extremo sensible al cambio

/en los

en los ingresos generados en el petróleo. Hubo por tanto una falta de visión para interpretar con perspectivas esa etapa económica y se desaprovechó la oportunidad de crear sólidas condiciones para el desarrollo ulterior.

Si bien hubo períodos en que el uso de los recursos se volcó en parte hacia adentro, la estructura de demanda y los efectos sobre la capacidad productiva son tales que no modificaron significativamente la condición de dependencia en que el proceso se realizaba. Más que determinar un nuevo modo de producir se influyó en el fortalecimiento de un modo de consumir y por este hecho, tanto más grave que la dependencia por el origen de los fondos, se adquirió una dependencia en el uso de los mismos.

A partir de 1958 hubo un cambio en la política económica y social que se puede sintetizar en una nueva concepción del desarrollo. En efecto, surgen modificaciones significativas en relación a la política petrolera en cuanto a la participación en los beneficios que genera. Se definió asimismo una nueva política que en lo fundamental significaba "no más concesiones". De mayor incidencia sobre el desarrollo fue el cambio en la política de uso de los excedentes generados en el petróleo.

La industrialización, el fomento agropecuario, la regionalización de las inversiones y la política social, se convirtieron entre otros aspectos, en temas centrales de preocupación gubernamental.

Hubo un cambio sustancial de la política económica que se refiere a toda una nueva concepción en relación al desarrollo industrial. La demanda latente urbana sirvió de base para sustentar un proceso acelerado de sustitución de importaciones, que se complementa con un diseño de política industrial tendiente a crear las condiciones para la explotación de ciertos recursos naturales básicos.

Asimismo, se diseñó una política agropecuaria agresiva tendiente a sustituir las importaciones de bienes de consumo directo, que habían alcanzado una alta cobertura externa. El sector agropecuario que hasta el momento había tenido un reducido apoyo gubernamental de fomento, asistencia crediticia, y sobre todo de una política proteccionista, reacciona favorablemente y en base a las capacidades empresariales que durante mucho tiempo estuvieron marginadas del proceso de auge, inicia un importante desarrollo para aprovechar las nuevas condiciones creadas.

/La concentración

La concentración excesiva de la dinámica económica en los centros urbanos especialmente Caracas, se transforma y se tiende a una diversificación regional de la política de desarrollo. En efecto, se propende a descentralizar la inversión pública y llevarla hacia el interior como modalidad tendiente a crear las economías externas requeridas para la expansión agropecuaria.

La política de expansión de servicios sociales se concentró en el área de la educación; inicialmente con el programa masivo de alfabetización y posteriormente con un importante esfuerzo en la capacitación educativa de obreros. El sector vivienda ocupó el segundo rango en la acción pública, principalmente a través de programa de crédito. Finalmente en la última fase del período se abordó la expansión del sistema de salud, dando dimensión nacional al sistema de seguridad social.

#### B. 1988: Aproximación a la imagen deseada

La elaboración de una estrategia se basa, entre otros elementos, en la definición de una imagen futura sobre la estructura y funcionamiento del sistema económico social como referencia para evaluar políticas o estrategias alternativas. Con este objeto se ha seleccionado un horizonte a veinte años plazo, es decir 1988, y se ha centrado la atención en algunos de los aspectos económicos de los sectores que pueden considerarse como líderes del proceso de desarrollo.

El análisis que aquí se presenta de la imagen hacia 1988 es parcial y se refiere principalmente a aspectos estrictamente económicos. Ello es producto tanto de la etapa en que se encuentra la investigación, como del nivel institucional esencialmente técnico-económico en que hasta el momento se han realizado las discusiones sobre la estrategia de desarrollo.

##### 1. Aspectos generales

Sin perjuicio de aprovechar al máximo las oportunidades del comercio internacional, Venezuela busca un fortalecimiento de su economía nacional como parte del fortalecimiento de la economía latinoamericana. El estrechamiento de los lazos económicos con los países firmantes de la Declaración de Bogotá y con todos los países latinoamericanos es parte esencial de su política de los próximos veinte años. A tal fortalecimiento Venezuela puede contribuir positivamente con sus recursos y potencialidad económica, a la vez que ese marco latinoamericano para el país, es la condición indispensable para la

/producción de

producción de bienes de capital, la madurez del proceso de industrialización y el avance en la investigación tecnológica que se constituye cada vez más en uno de los elementos determinantes de la ecuación de poder entre los bloques mundiales.

## 2. El petróleo

La significación del petróleo en la economía venezolana implica tanto un grado de dependencia como de vulnerabilidad a factores externos. Si bien Venezuela tiene una mayor influencia en la industria, en relación a los otros países exportadores de petróleo, el grado de dependencia se refleja en limitaciones para definir la política de producción, precios y participación en los beneficios. La vulnerabilidad, en cierto grado independiente del fenómeno de dependencia, se manifiesta en la debilidad actual de la economía venezolana para soportar una baja significativa en las exportaciones petroleras, tanto por sus efectos en los ingresos fiscales como en los de divisas. Una reducción del grado de dependencia ligado al petróleo no implica necesariamente una disminución de la vulnerabilidad. Por ello, debe perseguirse un avance simultáneo en ambos sentidos.

La disminución significativa de la dependencia se logrará principalmente por una política de coparticipación en la producción y en la determinación internacional de los precios. A ello contribuirá el nuevo régimen contractual, el fortalecimiento progresivo de la OPEP, el abastecimiento total del mercado interno por la Corporación Venezolana del Petróleo, así como un aumento significativo de sus exportaciones de petróleo y derivados al área de integración subregional y resto de América Latina. Por su parte, las nuevas empresas que industrializarán el petróleo controladas directa o indirectamente por el Estado, contribuirán a ese mismo objetivo. Desde otro punto de vista, el grado de dependencia también disminuirá por aumento del coeficiente de retorno de divisas de la industria petrolera.

El grado de vulnerabilidad será también menor y a ello contribuirá una estructura productiva diversificada en la cual disminuirá la participación relativa del petróleo en el producto y en los ingresos fiscales, así como la diversificación de las exportaciones, entre las cuales se destacarían la industria petroquímica, el hierro, el aluminio, etc.

Con todo, el petróleo seguirá siendo el elemento básico de la economía venezolana.

### 3. La industria, los empresarios y el Estado

Se habrá consolidado el proceso de desarrollo industrial creando una economía predominantemente urbana, y una actividad industrial que cubriría ramas importantes de la producción de bienes de capital e intermedios. Esta industrialización, principalmente en lo que se refiere al mercado nacional y latinoamericano, será mucho menos dependiente del capital extranjero.

Deberán estar en funcionamiento un grupo de empresas industriales multinacionales de gran importancia para el desarrollo de Venezuela y la subregión, productoras de bienes intermedios y de capital, con la coparticipación de capital público y privado originario de los países firmantes de la Declaración de Bogotá. La Corporación Andina de Fomento será un ente básico para el financiamiento y promoción de las empresas subregionales y los acuerdos de programación industrial correspondientes.

La mayor proporción del esfuerzo de industrialización estará en manos de empresarios nacionales y el Estado participará en la promoción y gestión de un grupo escogido de empresas dinámicas de gran envergadura.

La participación industrial no será menor a la cuarta parte del producto interno, o sea cuatro veces la participación del petróleo. Para ello deberá crecer en los próximos años a tasas que oscilen entre un 8 y un 10 por ciento, impulsado simultáneamente por el rápido crecimiento del mercado interno, la incorporación dinámica a los mercados externos de manufacturas y por la consolidación, en mayor profundidad, del proceso de sustitución de importaciones.

### 4. El ingreso y su distribución

Existirá una distribución del ingreso más equitativa como resultado de la aplicación de una política tributaria más progresiva en lo interno, la creación de un importante núcleo de empresas estatales capaces de generar ingresos significativos para el financiamiento del sector público y por políticas sectoriales orientadas a reducir las actuales discrepancias de productividad por persona entre la economía rural y la urbana.

De ese mayor incremento de la productividad por hombre ocupado en el sector rural, una proporción se destinará a una disminución de los precios relativos de la agricultura con respecto al resto de la economía, otra proporción se destinará a un rápido incremento de los salarios agrícolas a objeto de disminuir los niveles de desocupación y subocupación tanto en las áreas

/rurales como



rurales como urbanas. En el mismo sentido contribuirá también a crear un mercado más amplio para los productos industriales.

El ingreso por habitante se duplicará y llegará a cerca de dos mil dólares, el tamaño del mercado interno será cuatro veces superior, la población total se duplicará, la duración de las jornadas de trabajo será más reducida y el nivel educacional y sanitario sustancialmente más alto y adecuado.

#### 5. El nivel de empleo

Se logrará una reducción sustancial de la desocupación urbana y una solución definitiva a la población rural subocupada en áreas saturadas. Se buscará como meta reducir la desocupación aproximadamente a un 4 o 5 por ciento. Ello se obtendrá fundamentalmente por efecto de una política educacional diseñada a cambiar los patrones actuales, dando origen a una sociedad, que al nivel de ingreso de 2 000 dólares por habitante, destine mayor cantidad de trabajo productivo a los factores culturales, dando paso simultáneamente a criterios más selectivos y auténticos en la estructuración de la demanda y oferta de bienes y servicios. Además, el dinamismo industrial habrá generado directamente mayores oportunidades de empleo; pero de mayor significación serán los efectos indirectos que provocará el proceso a través de una racionalización y aumento de los servicios derivados que le prestan apoyo.

#### 6. El sector agropecuario

La actividad agropecuaria habrá alcanzado un elevado grado de modernización y constituirá un complemento eficiente de una sociedad urbana-industrial. En efecto, habrá logrado una cobertura de la demanda interna a través del suministro adecuado de materias primas a la industria y de alimentos de consumo directo a la población. Esta demanda interna estará complementada a su vez mediante acuerdos de integración a nivel regional y subregional.

Con este objeto se habrá adecuado el espacio económico a través de una zonificación de cultivos y la ampliación de la superficie cultivada, dando origen a la disminución de las diferencias socio-económicas interregionales y al fortalecimiento de nuevos polos de desarrollo.

Como resultado de la educación, capacitación y elevación de niveles culturales se habrá formado un nuevo tipo de sociedad rural más organizada y con un nivel de vida superior. La introducción de avances tecnológicos,

/el aumento

el aumento de productividad por persona ocupada y la reducción de los costos permitirán un mejoramiento sustancial de los ingresos reales del agro y del conjunto de la economía y a la vez a niveles satisfactorios de competencia, mejorando la balanza de mercancías agrícolas.

Al dar ocupación permanente a una fuerza de trabajo constante y eficiente frenará la migración hacia los centros urbanos y a su vez se habría solucionado el problema de la subocupación y de las áreas saturadas. Igualmente, la creación de industrias conexas en el medio rural, absorberán mano de obra especializada y también serán un estímulo para el desarrollo de otras actividades tales como servicios.

Por otra parte, el salario agrícola real será similar al obtenido en otras actividades de la economía como consecuencia de la reducción de las discrepancias de productividad entre la agricultura y el resto.

Todo esto requiere un crecimiento del producto agrícola a una tasa mínima del 5 por ciento anual, lo cual implica triplicar en el período, el nivel actual. Este efecto se logrará aproximadamente en 2/3 por aumento del espacio económico y en un 1/3 por incremento de los rendimientos.

#### 7. La investigación tecnológica

Ligado al esfuerzo latinoamericano se habrá consolidado un sistema de investigación científica y tecnológica que, en áreas escogidas, permita por un lado, una afirmación cultural creativa, y por otro, avanzar progresivamente en la superación de la dependencia tecnológica de mayor incidencia en los rubros dinámicos de exportación. La aplicación de criterios selectivos en el establecimiento de las prioridades de investigación al nivel subregional permitirá realmente disminuir en cierto grado la dependencia tecnológica.

Lo más significativo del avance realizado en este último campo, se habrá logrado al proporcionar una mayor autenticidad al proceso educacional. La actual brecha tecnológica radica en una discrepancia entre las "islas modernas" de las economías latinoamericanas y los países desarrollados, que dan origen a una tecnología en función de sus propios requisitos.

El vasto campo de discrepancia entre las "islas modernas" y los grupos socio-económicos marginados requiere de la creación de conocimiento científico y tecnológico que no puede adquirirse en las economías desarrolladas. Se habrá evolucionado entonces hacia un sistema propio que con autenticidad dé respuestas a este proceso de incorporación de las sociedades marginadas al proceso económico.

## 8. La integración

Hacia la fecha en que se proyecta la imagen, el proceso de integración económica latinoamericana estará supuestamente concluido dentro del marco del Tratado de Montevideo, mediante la conversión de la ALALC en un mercado común y la plena incorporación a ésta del Mercado Común Centroamericano. El acuerdo subregional del grupo andino quedará igualmente incorporado al sistema de integración latinoamericano.

A lo largo de la trayectoria hacia la imagen habrá que tener en cuenta las distintas secuencias establecidas para dar cumplimiento a los compromisos de la ALALC y del acuerdo subregional. Para 1973, se habrá perfeccionado la zona de libre comercio, y hacia 1981 la unión aduanera del grupo andino.

La estrategia de integración subregional y las políticas para aplicarla por una parte, y la estrategia nacional, por la otra, se influirán recíprocamente. La integración habrá quedado incorporada de manera explícita en los planes de desarrollo nacionales y será cada vez más estrecha la coordinación de éstos con los de los demás países participantes.

El comercio con los países latinoamericanos se ampliará en forma sustancial en el contexto de la integración y una parte importante del incremento de la producción abastecerá el mercado latinoamericano, posibilitando la programación conjunta de actividades dinámicas, el establecimiento de empresas multinacionales y los acuerdos de especialización entre industrias tradicionales del área.

Se fortalecerá el poder de negociación del país en el ámbito mundial como consecuencia del avance de la integración latinoamericana y de la consolidación de la economía nacional.

## 9. El sector público

Tendrá mayor participación en la actividad socio-económica, bajo el respaldo de un sistema de ingresos en el que la tributación será menos vulnerable a las eventuales fluctuaciones de la actividad petrolera, por haber logrado una sólida participación del sistema impositivo a las actividades internas.

Ello lo determinará un adecuado papel en la distribución de ingresos al complementarse un sistema tributario más adecuado, con las políticas de expansión de servicios públicos básicos.

/Su política

Su política de apoyo a la actividad socio-económica a través de los servicios, las obras públicas y la administración de políticas, especialmente la financiera, será selectiva en función de las prioridades estratégicas del desarrollo. Su gestión deberá liderizar el desarrollo industrial a través de su acción directa en empresas básicas dinámicas y mediante la promoción industrial; ser muy dinámica en los objetivos de elevación cultural; y asumir la mayor responsabilidad en los esfuerzos de investigación. En el contexto internacional, deberá asumir el papel de celoso administrador del proceso de integración; y gestor de una posición preponderante del país en la política petrolera mundial, la industria petroquímica y otras.

La connotación más significativa de la acción del sector, es que complementará su actual política de desarrollo con acciones acentuadas en sectores estratégicamente seleccionados y racionalizados a través de la planificación.

#### 10. El sector financiero

El sistema financiero para 1988 se habrá consolidado y jugará un papel importante para facilitar el camino hacia una menor dependencia y vulnerabilidad. Se habrá organizado un sector financiero nacional que propenderá a la disminución del sector financiero externo. La administración de la política monetaria no sólo continuará siendo el marco adecuado para el desarrollo económico, sino que además la unidad monetaria habrá obtenido una posición de solidez, no estrictamente dependiente de la actividad petrolera y más bien fortalecida por los demás sectores.

Se habrá consolidado una organización institucional financiera que coordinará la actividad pública y privada, racionalizando la canalización de los distintos flujos financieros.

Existirán fuentes adicionales en la generación de divisas, fruto de la diversificación y aumento de las exportaciones en diferentes campos.

Venezuela estará participando activamente en un fondo común de reservas latinoamericanas, coadyuvando en la solución de los problemas derivados de las variaciones cíclicas de los niveles de reservas de América Latina.

#### 11. Transporte

El transporte será un eficiente sector de apoyo al traslado interno de la población y de la producción y facilitará en gran medida el intercambio dentro del ámbito del mercado latinoamericano y con el resto del mundo.

/El transporte

El transporte carretero será el principal medio interno. Se habrá logrado un equilibrio de la red vial facilitando de esta manera el acceso económico a toda la estructura espacial. El transporte acuático jugará un papel relativamente importante en los movimientos de grandes volúmenes en el cabotaje marítimo y fluvial, y tendrá gran importancia en el comercio latinoamericano y mundial.

Se habrá superado la dependencia externa de fletes en base a la creación o ampliación de empresas nacionales o multinacionales de transporte acuático y aéreo, que absorberán todas las corrientes intralatinamericanas y una parte significativa del comercio extraregional.

C. Las opciones de desarrollo y de política económica

Esbozada en forma muy general la imagen, se requiere evaluar, aunque sea preliminarmente, la eficiencia y viabilidad de diferentes alternativas para alcanzarla. En otros términos, es preciso señalar el patrón de desarrollo que cumpla con los objetivos y metas sustantivas implícitas en ella. No sería aconsejable, con los antecedentes disponibles en la etapa actual del trabajo, seguir una secuencia precisa que cubra el conjunto de elementos en que debe basarse un análisis de estrategia. En cambio, parece razonable analizar algunos de los aspectos sobresalientes que conformarían el patrón de desarrollo más eficiente para alcanzar la imagen.

Desde este punto de vista es preciso destacar un hecho fundamental: las opciones de desarrollo que pueda definir Venezuela para los próximos veinte años son variadas en cuanto a su naturaleza, pero en lo que se refiere al ritmo de crecimiento, dependen fuertemente de las perspectivas de la actividad petrolera. Con todo lo significativas que son y pueden ser en el futuro las políticas tendientes a lograr una mayor participación en los recursos que genera el petróleo, lo central radica más bien, en las modalidades diferentes que pueden diseñarse para la asignación de los mismos.

¿Cuál debe ser el crecimiento del sector petrolero compatible con las aspiraciones del desarrollo económico social de Venezuela? La respuesta a esta interrogante es de suyo compleja y hace al fondo mismo de toda la problemática de crecimiento. Es preciso, sin embargo, fijar un marco mínimo de orientación, dada la importancia que ello tiene.

/La economía

La economía venezolana debe transformarse de manera más acelerada que lo acontecido hasta ahora, para alterar de una manera significativa la dependencia y vulnerabilidad externa. Hay en esto un sentido de urgencia y la etapa actual que vive el país parece ser trascendental, pues está enfrentado a una definición cualitativa sobre el futuro módulo de desarrollo.

La política económica, entre otros aspectos, ha puesto acento en la creación de un sector manufacturero exportador con evidentes ventajas de penetración en los mercados mundiales, como una modalidad de explotar los recursos naturales del país, generar las divisas requeridas por el proceso de desarrollo y dotar al sector industrial de una adecuada estructura que genere interrelaciones más complejas. Con ello se establece una primera opción de desarrollo: un crecimiento hacia afuera, vinculando a Venezuela a los mercados mundiales de manufacturas. Sin embargo, esta orientación si bien necesaria es insuficiente para crear las condiciones que requiere la transformación económica interna. De no complementarse con otras políticas de desarrollo, se crearía una economía que si bien tendría una elevada capacidad para importar no le permitiría, de todas maneras, suplir los déficits de una estructura inadecuada de la oferta interna y mantendrá un alto grado de dependencia tecnológica. Asimismo, los recursos que se generarían por esta vía, aunque significativos, no serían lo suficientemente elevados como para descansar de manera principal en esta pauta de crecimiento.

La situación existente en cuanto al grado de marginalidad interna, el nivel de ingreso y sus patrones de distribución, etc., indican la existencia de un mercado potencial interno de cierta magnitud. Si la política de desarrollo se encamina hacia la superación de dichos estrangulamientos estructurales surge entonces un patrón de desarrollo con acento en el fortalecimiento de la economía interna. Pudiera señalarse quizás que en ello radica lo fundamental del crecimiento futuro de Venezuela, lo que no significa de modo alguno dejar de lado los esfuerzos para crear un sector exportador industrial dinámico. Muy por el contrario, el surgimiento de un sector industrial que sólo en los mercados mundiales encontraría las condiciones de escala suficiente para su instalación económica y competitiva y los efectos que ello irradiaría hacia adentro serían fundamentales para el fortalecimiento de la economía interna. Por tanto, estos dos aspectos son complementarios del patrón de desarrollo que se viene conformando.

/Dentro de

Dentro de este contexto, ¿cuál sería el papel del sector agropecuario? Parte importante de la marginalidad socio-económica, está radicada en el medio rural que presiona permanentemente a la economía urbana. Asimismo, los altos costos de producción en el sector agropecuario se crean condiciones favorables a la industria y en definitiva influyen negativamente sobre los salarios reales de la población. Si se desarrolla una sociedad urbana-industrial, se requiere que el sector agropecuario evolucione hasta convertirse en punto de apoyo eficaz para el funcionamiento de una sociedad de este tipo, eliminando la marginalidad rural, produciendo a niveles adecuados de precios y generando un ingreso rural capaz de demandar en forma creciente productos manufacturados.

No obstante, siendo la economía venezolana una sociedad fundamentalmente urbana, cabe preguntarse si lo "no moderno" o lo "marginal" de la economía urbana puede ser transformada en el contexto del proceso de industrialización a nivel nacional, y si tal transformación se produjera habría que estimar la magnitud del impacto sobre la demanda de bienes industriales y los esfuerzos de sustitución de importaciones que Venezuela tendrá que realizar para mantener un equilibrio razonable en su balanza de pagos. A primera vista, parece que la transformación de la economía urbana no moderna, la creación suficiente de empleos urbanos y el objetivo de mantener su equilibrio en el comercio exterior, difícilmente se puede lograr con un desarrollo estrictamente nacional. En cuanto a los problemas de dependencia en general, la situación es aún difícil al nivel de toda la subregión, y simplemente inabordable en el marco nacional.

Por otra parte, la dimensión del mercado interno ampliado por la ruptura de la marginalidad y por una mejor distribución del ingreso, tiene un límite que implica necesariamente la participación de Venezuela en los esfuerzos de integración subregional. Esto no sólo adquiere importancia por el tamaño de los mercados, sino que también dimensiona de manera diferente la solución de algunos otros elementos incluidos en la imagen. Para mencionar sólo uno, tómese en consideración el problema de la dependencia tecnológica. Aisladamente, las posibilidades de superar dicha dependencia son reducidas, en cambio la situación es diferente en un mercado de 60 millones de habitantes con un ingreso aproximado a los 30 000 millones de dólares.

/Es evidente

Es evidente que los tres aspectos mencionados que caracterizan el patrón de desarrollo venezolano, excluido el petróleo; exportaciones de productos manufacturados, fortalecimiento de la economía interna y proceso de integración, pueden tener una distinta secuencia temporal. No podrían señalarse ahora las etapas relevantes de dicho proceso; sin embargo, en base a las decisiones que se han tomado o que se vislumbran en el futuro inmediato se estaría fortaleciendo la formación del sector exportador manufacturero. Esta etapa podría ser complementada de manera más activa con aquélla que permita superar los estrangulamientos estructurales que impiden que el mercado potencial se materialice. Este fortalecimiento de la economía interna sería limitado en su alcance si no se considerara simultáneamente la integración subregional.

D. La estrategia de desarrollo y la integración económica

La formulación de una estrategia del desarrollo económico de Venezuela a largo plazo, cualesquiera sean sus modalidades y metas, pone de relieve la importancia que para su realización tienen las relaciones económicas externas del país.

Lo que se discute en este documento así lo establece pero sin que por ello deje de plantear la necesidad de atenuar la dependencia de la economía nacional con respecto al comportamiento del sector externo. Sin embargo, este objetivo debe interpretársele en el sentido de que se procura buscar un cambio cualitativo de esas relaciones, a través del cual disminuya la vulnerabilidad del desarrollo interno. De hecho, su financiamiento y la evolución del proceso de industrialización hacia actividades más complejas, dadas las características de la economía venezolana, están íntimamente ligados a esas relaciones y condicionados por su carácter y naturaleza.

Aceptada esa condicionante del desarrollo, habría que examinar las alternativas que se plantean para la mejor consecución de aquel objetivo. Según una de ellas, las relaciones de la economía venezolana con el exterior podrían ceñirse a un patrón de concurrencia abierta. Esta modalidad asegura la colocación de las exportaciones tradicionales en el mercado mundial, junto con una expansión de nuevas exportaciones en aquellos rubros en los que el país cuenta con ventajas comparativas. Este nuevo sector exportador sería el de algunas industrias básicas que habrán alcanzado una alta eficiencia.

/Desde el



Desde el lado del desarrollo interno significaría una escasa contribución a la evolución de los patrones tradicionales del proceso de sustitución de importaciones; proceso que una vez agotado al nivel de las posibilidades del mercado nacional encontraría dificultades crecientes para cubrir etapas más avanzadas de la actividad productiva. Una economía asentada en ese orden de relaciones externas estaría en conflicto con la que aquí se discute y uno de cuyos objetivos finales es el de lograr una estructura más homogénea y diversificada de la producción y una composición diferente a la actual en cuanto al uso de los recursos disponibles.

La segunda alternativa contemplaría las relaciones externas dentro del contexto de la integración económica latinoamericana y orientada también hacia el mercado mundial. En este caso la cooperación económica basada en la concurrencia abierta y en el manejo de la política comercial adquiriría la forma de una estrecha interrelación de fuerzas económicas entre los países del sistema de integración, pasando éste a constituirse en uno de los factores del desarrollo económico del país. Las fuerzas que genere la integración se influirían recíprocamente y encauzarán las decisiones de política económica de los países participantes hacia objetivos comunes.

Desde luego que esas alternativas no se excluyen y, por lo contrario, se complementan hasta hacerse interdependientes. La estrategia del desarrollo en el contexto de la integración deberá también contemplar decisiones con respecto a las relaciones económicas con los países no vinculados a ese proceso, ya que éstas seguirán constituyendo uno de los elementos fundamentales para el cumplimiento de la trayectoria hacia la estructura económica futura.

El grado en que la estrategia nacional y el proceso de integración se vinculen e influyen recíprocamente depende, desde luego, de que el sistema de integración se proponga la construcción de una imagen futura de la economía del área integrada y de que cuente con mecanismo e instrumentos eficaces para lograrla. Tales elementos han estado, hasta ahora, ausentes en el sistema regional vigente y ello explica la casi ninguna vinculación entre ese proceso y el desarrollo económico de Venezuela. En cambio, el acuerdo subregional del grupo andino sitúa sus objetivos sobre la base de una estrategia subregional de desarrollo que se cumplirá mediante la coordinación de las políticas económicas y la armonización de los planes nacionales de desarrollo. Los

/objetivos de

objetivos de la estrategia nacional vendrían a quedar entonces enmarcados en el contexto más general de la estrategia subregional.

Conforme a la secuencia que se daría a la integración de los países del grupo andino, será mucho más necesario aún fijar la imagen de la estructura futura de la economía nacional y diseñar las políticas para alcanzarlas, a fin de ir formulando la estrategia al nivel de la subregión, conforme a objetivos compatibles con los del país en particular.

Junto a la compatibilidad de las metas será necesario también coordinar la trayectoria de ambas estrategias. Al nivel subregional, esa trayectoria supone etapas sucesivas de coordinación de políticas nacionales que se irán cumpliendo en la medida en que se avance en el proceso de formación del mercado. El acuerdo subregional establece un plazo máximo de 11 años, a partir de su entrada en vigencia, para perfeccionar el libre comercio y aplicar plenamente la tarifa externa común. Dentro de ese mismo plazo, a más tardar, se habrá alcanzado la coordinación de las políticas nacionales en los sectores estratégicos de la economía subregional, conforme a las respectivas metas sectoriales.

En la industria, en un plazo no mayor de seis años desde la entrada en vigencia del acuerdo, deberán haberse aprobado los programas de desarrollo y los acuerdos de complementación para los sectores más dinámicos y adoptado disposiciones uniformes con respecto a fomento industrial, tratamiento a los capitales extranjeros, régimen de las empresas multinacionales e instrumentos de regulación del comercio exterior. Para entonces la gradual reducción de las barreras comerciales habría introducido ya algunos ajustes al área de competencia y el arancel externo común, junto con el programa de liberación, estarían ofreciendo ciertos estímulos para la sustitución de importaciones dentro de esa área. En el sector agropecuario se habrían realizado progresos con respecto a la adopción de un plan de desarrollo subregional; en el de la infraestructura se contará con programas iniciales en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones y se habrá facilitado el tráfico fronterizo. Análogos avances se obtendrían en la coordinación de las políticas financieras, monetaria, cambiaria y fiscal y se contará con instrumentos financieros como la Corporación Andina de Fomento y con la Unión Subregional de Pagos. Para entonces también se habrá expandido el comercio intrasubregional y agilizado los movimientos de personas, capitales y servicios en el área.

años a partir de la entrada en vigencia del acuerdo

A. Armonización de políticas económicas y coordinación de planes de desarrollo.

1	2	3	4	5	6	7
Inicio del proceso de coordinación de planes de desarrollo en sectores específicos y de armonización de políticas económicas y socialización del mercado regional y conforme al programa que establezca la Comisión						
Procedimientos y mecanismos permanentes de coordinación y armonización de políticas económicas y planes de desarrollo.		Armonización de legislaciones sobre fomento industrial.		Armonización de instrumentos para la regulación del comercio exterior.		
		Tratamiento al capital extranjero.				
		Régimen uniforme para empresas multinacionales.				

B. Desarrollo industrial

1. Programas sectoriales.
2. Acuerdos de complementación.
3. Disposiciones comunes.
4. Industria existente.

Determinación de productos que deben ser objeto de programas.			Aprobación de programas con relación a los productos seleccionados. Este plazo podrá prorrogarse por dos años más para presentar programas adicionales sobre los productos inicialmente seleccionados.			
Determinación de productos que deben ser objeto de acuerdos.			Aprobación de acuerdos en relación a los productos seleccionados. Este plazo podrá prorrogarse por dos años más para presentar acuerdos adicionales sobre productos adicionales.			
En cualquier momento se podrá seleccionar nuevos productos que deban ser objetos de programas o acuerdos.						
Programas de racionalización de la producción y la distribución de mercaderías para productos no incluidos en programas o acuerdos. (C)						
A lo largo de todo el proceso, los programas serán determinados por la Comisión a propuesta de la Junta.						
Consultas sistemáticas entre los países miembros sobre sus programas de inversión en las industrias existentes. En forma periódica.						

C. Sector agropecuario.

En forma coordinada con el proceso de formación del mercado sub-regional. La Comisión a propuesta de la Junta, tomará las medidas necesarias

D. Integración física.

		Elaboración de programas iniciales sobre energía, transporte y comunicaciones.				
		Medidas necesarias para facilitar el tráfico fronterizo.				

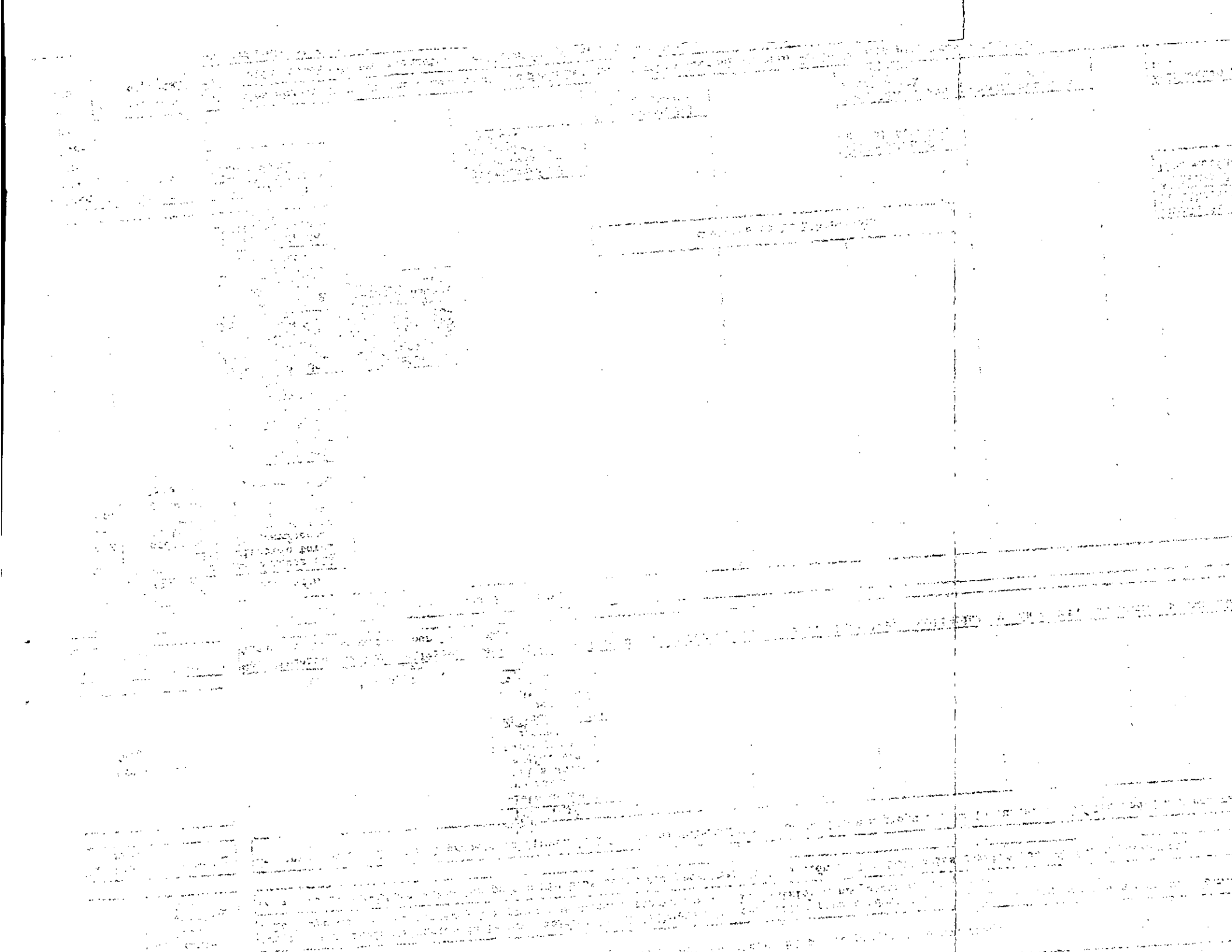
E. Asuntos financieros.

Coordinación de las políticas nacionales en materias financieras, monetarias, fiscales, cambiarias y de pagos, en forma coordinadas a la Comisión por la Junta.

F. Programa de liberación

1. Gravámenes
2. Restricciones.
3. Regímenes y modalidades especiales del programa de liberación.

Ajuste inicial	Eliminación gradual y progresiva.					
Eliminación.						
En 5 meses eliminación total de gravámenes y productos incluidos en el primer tramo de la lista común.						
Aprobación del régimen de desgravación para						



Esa cronología plantea la necesidad de que la trayectoria de la estrategia nacional, tanto al nivel global como sectorial, tenga en consideración las secuencias de la integración subregional, a fin de asegurar un cumplimiento coordinado de los respectivos objetivos.

A estos fines los planes nacionales que se formulen para aplicar la estrategia en sus distintas fases, y mediante su coordinación con los de los demás países del grupo andino, constituirán el más eficaz instrumento para asegurar que los objetivos de la estrategia nacional coexistan con los de la subregión y para que el cumplimiento de los compromisos del acuerdo sean compatibles con la trayectoria de aquella estrategia.

E. El papel del sector público

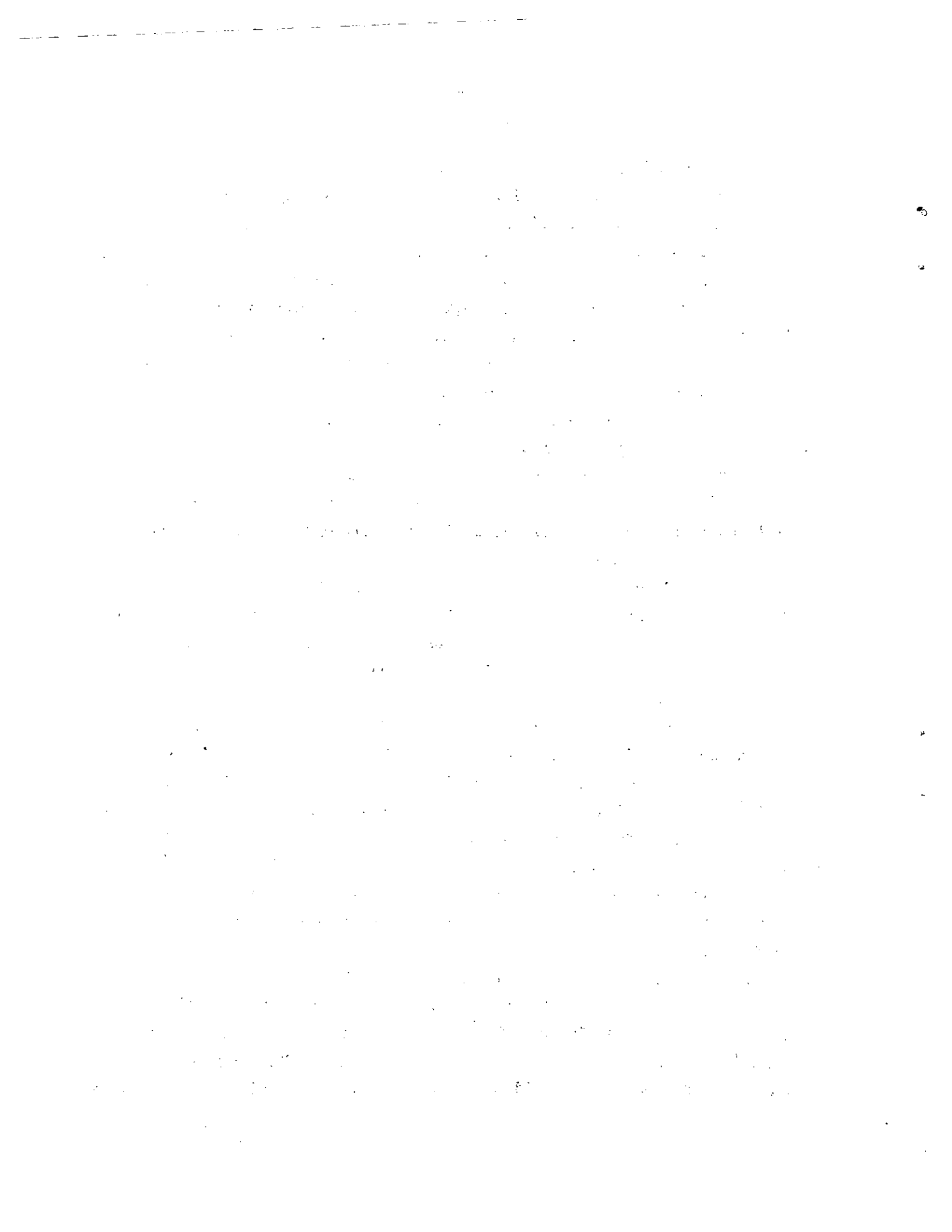
En Venezuela, durante los últimos años, el Estado tuvo una significativa participación en la actividad económica y social; durante este lapso se advierte un proceso de diversificación de sus actividades y una consecuente ampliación de la estructura organizativa del sector público.

La expansión de sus actividades acompañó - en términos generales - al proceso de desarrollo que cumplió el país durante ese período, con un equilibrio adecuado entre el crecimiento de los servicios sociales, la inversión en infraestructura básica y las políticas de promoción y gestión en las actividades directamente productivas.

Ello fue consecuencia del aprovechamiento del cómodo marco financiero en que se desarrolló la gestión del sector público y que permitió que sus cuentas ofrezcan todos los años del período 1948/1967, importantes cifras de superávits y que el ahorro corriente haya situado al Estado en el principal generador de ahorro de la economía. Estos resultados no significan que el sector esté sostenido por un adecuado sistema tributario ni que tal situación de bonanza necesariamente pueda repetirse en los años futuros; pero en la coyuntura del período estudiado implican resultados de excepción en el contexto de la mayoría de los países de América Latina.

La organización institucional siguió una tendencia clara hacia la descentralización de funciones. La gestión directa del Gobierno Central ha perdido peso en el marco de las actividades públicas totales, en favor de las diversas instituciones autónomas que se fueron creando a lo largo de los últimos años; igualmente adquirió mayor significado la gestión de las empresas

/de producción



de producción y servicios, especialmente las vinculadas a las actividades industriales básicas y dinámicas como el petróleo, petroquímica, siderúrgica, etc. La expansión institucional no se ha caracterizado por su racionalidad orgánica en todos los sectores ni por la coordinación y modernización de procedimientos, pero este hecho, dado en condiciones de holgura financiera, no ha gravitado, hasta ahora, sobre los resultados finales de la gestión estatal.

La caracterización de la estructura, política de acción y las bases financieras que sustentan la gestión del sector público, son fundamentales para determinar en qué grado y en qué sentido debe cambiar la orientación de este sector y su financiamiento para que Venezuela alcance la imagen socio-económica deseada para 1988 y cumpla, sin tropiezos, las distintas etapas del período de transición hacia esa realidad.

¿Puede pensarse que con las características actuales y las que predominaron en el período histórico previo, el sector público podrá cumplir sin dificultades la misión que le compete en la trayectoria y la concreción de esa imagen? Si la respuesta fuera negativa, ¿cuáles serán los cambios fundamentales que tendrían que caracterizar la "nueva gestión del sector público"? ¿Cuáles los obstáculos indispensables que se deben remover?

Para responder a esas interrogantes, es necesario precisar la responsabilidad asignada al sector público en los próximos veinte años. Confrontando esos compromisos con la gestión histórica del sector y su acción presente, se podrán identificar las líneas de política y los cambios requeridos.

#### 1. Exigencias que los próximos veinte años plantean al sector público

Si se toma de la caracterización de la imagen antes planteada los elementos directamente vinculados al sector, se puede establecer el contraste con lo que fue la gestión del sector público hasta el presente, evidenciándose cambios cualitativos de significación en el papel del Estado.

Hasta el presente la política pública se caracterizó por un aprovechamiento adecuado del sector dinámico en una economía dual. El sector público operó dentro de esa dualidad sin una acción expresa para eliminarla y, con los excedentes del sector petrolero, promovió las actividades productivas y comerciales de la economía moderna. Con su gestión directa generó una expansión de servicios, la construcción de infraestructura, la explotación de los

/recursos básicos

recursos básicos, etc.; y con su gestión financiera sostuvo una política liberal de crédito, administrado éste por un sistema bancario oficial y privado (dedicado casi exclusivamente a servir al sector privado) y conservó un muy bajo nivel de tributación interna; todo esto definió un ambiente cómodo de facilidades que permitió una intensa respuesta no planificada del sector privado con altos márgenes de utilidades y una diversificación creciente de sus actividades productivas y comerciales.

La estrategia pretende superar el sistema de economía dual, para atenuar la vulnerabilidad y dependencia que ella implica para toda la economía y reducir los desequilibrios socio-económicos que muestra su estructura interna. Ello significa que el sector público podría encuadrar su acción con prelación en los sectores que determine la estrategia. Para ello tendría que asumir una posición de liderazgo en el proceso de industrialización y avances tecnológicos, promoviendo la coparticipación del sector privado para alcanzar las metas de la sociedad industrial. A su vez el sistema tributario tendría que ser modificado para que contribuyera a financiar eficientemente ese proceso de desarrollo. Ello modificará el marco de facilidades genéricas en que se desarrolló la actividad económica interna e impulsaría a un mejoramiento de la productividad del sector empresarial privado para mantener sus márgenes de rentabilidad. El mejoramiento del nivel general de productividad situaría a Venezuela en mejores condiciones para incorporarse al mercado subregional andino, si se considera que el Estado debería, en adelante, administrar su política financiera adoptando criterios selectivos y de eficiencia para apoyar ese proceso de integración.

De la consideración de los compromisos que para el sector público implica la estrategia, es posible hacer una primera estimación del esfuerzo financiero necesario para cumplirlos.

¿Qué volumen de gastos públicos demandaría la realización de todas esas metas? ¿Qué significación tendrá ese volumen de gastos sobre el conjunto de la actividad económica? Y luego: ¿Cómo se financiarán? ¿Qué cambios requerirá el sistema de financiamiento para captar recursos suficientes?

Por el momento no es posible determinar los niveles de gastos correspondientes a los compromisos públicos en cada uno de los sectores, en virtud del grado de generalidad en que todavía están planteados. Sin embargo, para

/analizar con



analizar con cierto detenimiento las alternativas de reformas financieras, deben adoptarse ciertos supuestos globales de los niveles de gasto público, en función del crecimiento previsto para la economía.

Aunque sea en términos globales, es imprescindible hacer un análisis de la magnitud por el financiamiento público requerido, para evaluar su viabilidad y el sentido de los cambios necesarios para sostener el proceso de creciente participación estatal. A partir de algunos supuestos globales de gasto público se explorarán las posibles alternativas para financiarlos.

## 2. Posible participación del gasto público en la actividad económica

El gasto público, en el contexto de la economía, representa una cifra equivalente al 23 por ciento del PBI, considerado el ámbito gubernamental y la inversión bruta del sistema empresarial.

Un supuesto viable de nivel de gasto público al término de los veinte años podría situar la relación GP/PBI en un 30 por ciento; relación que en la economía de Estados Unidos oscila entre 25 y 27 por ciento. Podría aguardarse una relación mayor en la economía venezolana, en virtud que un importante sector de empresas industriales dinámicas tendrían participación directa del Estado. En el cuadro 6, se ha determinado ese nivel de gasto para 1988, situando relaciones menores para los años 1973 y 1978, tomados como tramos de referencia.

En la distribución del gasto total se estima un crecimiento mayor de los de capital que los corrientes; y dentro de aquéllos los de inversión real. Para esta última se supone una evolución de 6.5 por ciento del PBI en la actualidad hasta el 10 por ciento en el año final. En suma, para los gastos corrientes se admite un crecimiento promedio del 7.7 por ciento en los veinte años y para la inversión bruta una tasa del 9.2 por ciento.

La materialización de la estrategia en planes a mediano plazo necesariamente implicará ritmos distintos del crecimiento de cada una de estas variables en cada tramo de la trayectoria. La evolución señalada para los gastos corrientes, si bien puede parecer elevada, se estima necesaria para superar los déficits que en servicios sociales, esfuerzo cultural y tecnológico deberá afrontar el Estado. Dentro del total de gastos de capital, además de la inversión bruta, están incluidos los usos financieros (créditos y ayudas presupuestadas y la amortización de deuda); la significación

Cuadro 6

SUPUESTOS SOBRE GASTOS  
(PERIODO 1968/1988)

	1967	1968	1973	1978	1988	Tasa de crecimiento 1968/1988
PBI	44 861	47 911	66 150	91 315	180 696	6.85
GPT		<u>11 200*</u>	<u>16 538</u>	<u>24 655</u>	<u>54 209</u>	<u>8.2</u>
GP/PBI		23.3	25.0	27.0	30.0	-
Gastos corrientes		<u>6 724</u>	<u>9 262</u>	<u>13 515</u>	<u>29 815</u>	<u>7.7</u>
Gastos capital		<u>4 476</u>	<u>7 276</u>	<u>11 140</u>	<u>24 394</u>	<u>8.8</u>
Inversión bruta		3 076	5 292	8 218	18 070	9.2
Otros usos de capital		1 400	1 984	2 922	6 324	7.8
IBP/PBI		6.4	8.0	9.0	10.0	-
Gk/PBI		9.4	11.0	12.2	13.5	-
Total	9 528	9 167	13 094	18 628	39 058	7.5
IBP/It		34.0	40.4	44.0	46.0	-
Gk/GPt		40.0	44.0	45.0	45.0	-

\* Cifras CORDIPLAN, deducido monto de operaciones corrientes de empresas estatales y ajustadas por estimación de ejecución real por tratarse de cifras de presupuestos.

/relativa de

relativa de los recursos por "usos financieros" se plantea como decreciente y ello implica, a su vez, pensar en una variante en su estructura. La política de mayor utilización del crédito por parte del Estado llevará a utilizar un mayor volumen de esos recursos en la "amortización de deudas". Se supone entonces más decreciente la disponibilidad de recursos para aplicar en "créditos presupuestados", por considerar que la política de créditos deberá concentrarse y desarrollarse en los organismos bancarios y financieros especializados. El crecimiento de la inversión real bruta prevista en ese esquema de relaciones globales, proyecta una recuperación de importancia relativa sobre el total de las inversiones de la economía, llegando a representar el 46 por ciento de la inversión total en 1988. Igualmente, en las relaciones con el gasto público total proyectado, la inversión real aumenta su significado pasando de una participación actual del 40 por ciento al 45 por ciento en el año de la imagen.

Estos supuestos sobre gastos globales, planteados a partir de las proyecciones de producto e inversión total de la economía, permiten explorar los problemas financieros que deberían abordarse para que el sector pueda desarrollar la gestión dinámica que la estrategia exigiría.

### 3. Requisitos financieros para los próximos veinte años

Las tendencias de la situación financiera del sector parecen mostrar algunos signos de deterioro. Si bien el problema principal está centrado en el sistema tributario, en la perspectiva de un análisis de políticas para sustentar un proceso de desarrollo con una estrategia definida, es necesario enfocar el problema con alcances totales de una política de ingresos.

El planeamiento financiero estatal debería así coordinarse con las políticas de acción concreta: los alcances de la tributación; los ingresos no tributarios por tasas de servicios y derechos de dominio; los resultados de la actividad empresarial y una adecuada utilización del endeudamiento.

El sistema tributario requiere una reforma que lo haga menos vulnerable a las coyunturas del comercio de exportación petrolera y que elimine su tendencia estructural a la pérdida relativa de participación en la actividad económica. La inelasticidad de la tributación es consecuencia que cerca del 70 por ciento de los ingresos dependen del petróleo, y éste - como lo demuestran las proyecciones respectivas - tiene una tendencia al crecimiento sensiblemente menor que el conjunto de la economía.

La reforma tributaria tiene posibilidades de abordarse desde el punto de vista técnico, si se tiene en cuenta que el sistema vigente cubre varias fuentes habituales en otras partes. No existe impuesto sobre la propiedad, ni sobre el patrimonio, ni sobre las ventas, y el impuesto sobre la renta interna tiene una estructura de tramos de ingresos gravables que deja fuera de la obligación impositiva a importantes sectores de actividad.

Es necesario intentar ciertas cuantificaciones para determinar la magnitud financiera que un proyecto de reforma debería producir. En este sentido, pensando en un país que tendría un nivel de ingreso del orden de los 2 000 dólares por habitante, se podrían plantear metas ambiciosas de presión tributaria. Sin embargo, partiendo de las relaciones actuales, 12.6 por ciento de presión tributaria total y 6.0 por ciento de presión tributaria interna, es difícil imaginar la viabilidad de un crecimiento acelerado de estas relaciones.

Admitido el supuesto del Cuadro 7 la presión tributaria se hace evolucionar de casi el 13 por ciento actual al 19 por ciento al final de los veinte años. El peso de los recursos de dominio territorial, cuyo origen también está en el sector petrolero, y las tasas por servicios públicos decaen relativamente. Por último, en la fase final del período se prevé la gravitación en los ingresos de aportes al fisco provenientes de ganancias del sistema empresarial.

Las ganancias de las empresas han de considerarse dentro del contexto de una organización estatal que participaría en la actividad industrial más dinámica y estratégica. Desde el punto de vista del significado de esta opción para la gestión pública de captación y redistribución de recursos, es obvio que al abordar directamente la gestión productiva, el Estado simplifica en esas áreas su acción de orientador de ahorro, pues se asegura al mismo tiempo la captación de recursos y su aplicación a los fines concretos de su estrategia, en este caso el desarrollo industrial de base. Simultáneamente, este plan de ingresos con cierto margen de rentas empresariales públicas permite llevar el proceso de incremento de la presión tributaria, con prudente gradualidad, desde el punto de vista de la viabilidad para implementar la reforma tributaria.

Cuadro 7

PROYECCION TENTATIVA DE INGRESOS CORRIENTES  
(1968/1988)

	1968	% PBI	1973	% PBI	1978	% PBI	1988	% PBI
<u>Ingresos corrientes</u>	10 824	<u>22.5</u>	15 478	<u>33</u>	23 142	<u>25.3</u>	51 409	<u>28</u>
1. <u>Tributación</u>	<u>6 056</u>	<u>12.6</u>	<u>9 428</u>	<u>14.2</u>	<u>14 642</u>	<u>16.0</u>	<u>34 659</u>	<u>19</u>
1.1 Externa	3 195	6.7	3 300	5.0	3 409	3.7	3 650	2.0
1.2 Interna	2 861	5.9	6 128	9.2	11 233	12.3	31 009	17.0
2. <u>Dominio y tasas</u>	<u>4 708</u>	<u>9.8</u>	<u>6 050</u>	<u>9.2</u>	<u>8 500</u>	<u>9.3</u>	<u>13 150</u>	<u>7.0</u>
2.1 Dominio y otros	3 268	6.7	3 400	5.2	4 000	4.3	4 100	2.0
2.2 Tasas	1 500	3.1	2 650	4.0	4 500	5.0	9 050	5.0
3. <u>Ganancias de empresas</u>	-	-	-	-	-	-	<u>3 600</u>	<u>2.0</u>
PBI	47 911		66 150		91 315		180 696	

Como en la mayoría de los países de América Latina, el sistema tributario venezolano presenta altos índices de evasión; puestos en evidencia por diversos estudios efectuados en CORDIPLAN. Si bien en ellos se jerarquiza la importancia y urgencia en abordar la modernización del sistema de administración fiscal, es evidente que no puede esperarse un resultado espectacular de dicho esfuerzo en términos de recaudaciones, sino luego de un largo período de maduración. La modernización de la administración fiscal no puede ofrecerse como alternativa al planteamiento de una reforma tributaria.

En las proyecciones de orientación del Cuadro 7 se han respetado las estimaciones del diagnóstico del sector público y financiero de CORDIPLAN en cuanto a la recaudación prevista de los gravámenes sobre exportación y explotación del petróleo y del hierro; al mismo tiempo se estimó un progresivo incremento del sistema de tasas y tarifas por servicios. Para la última etapa de la trayectoria se admite que el sistema de empresas participará en el financiamiento fiscal.

De tales supuestos resulta que en el año de la imagen, la tributación total representaría el 19 por ciento del PBI, y la interna el 17 por ciento. Tal situación mostraría la atenuación sensible del factor vulnerabilidad de la tributación a la exportación y explotación del petróleo y del hierro; tales recursos representarían todavía en 1988 el 15 por ciento de los ingresos corrientes.

El volumen de ingresos tributarios internos que supone la proyección del Cuadro 8, confrontado con la proyección por tendencia (CORDIPLAN-Diagnóstico y Prognosis-Sector Público 1968) de la tributación interna vigente, permite identificar la magnitud financiera que deberá cubrir la reforma tributaria. En el Cuadro 8, se aprecian los montos de incremento necesarios, los que sólo en 1973 requieren 1 441 millones de bolívares adicionales.

La alternativa de utilizar la capacidad de endeudamiento como elemento combinado del plan de recursos a lo largo de la trayectoria, está contemplada en el Cuadro 9 que determina las magnitudes principales de la proyección de cuentas consolidadas del sector. Frente a la falta de hábitos del país para aceptar el método de endeudamiento como mecanismo para financiar el desarrollo, y reconocido que fue en las discusiones sobre el tema que el programa de endeudamiento público debería abordarse selectivamente, y en especial para

Cuadro 8

## REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DE LA REFORMA TRIBUTARIA

	1968	%	1973a/	%	1973	1978	1988
1. <u>Reforma tributaria</u>					<u>1 441</u>	<u>3 314</u>	<u>6 906</u>
2. <u>Impuestos directos</u>	<u>1 314</u>	<u>45.9</u>	<u>2 508</u>	<u>53.5</u>		<u>4 822</u>	<u>17 608</u>
2.1 Renta	1 290	45.0	2 483	52.9		4 734	17 415
2.2 Sucesión	24	0.9	25	0.6		88	193
3. <u>Impuestos indirectos</u>	<u>1 226</u>	<u>42.9</u>	<u>1 654</u>	<u>35.3</u>		<u>2 242</u>	<u>4 215</u>
3.1 Aduaneros	474	16.6	574	12.3		695	1 019
3.2 Producción y consumo	654	22.8	928	19.8		1 311	2 627
3.3 Transacción	72	2.6	114	2.4		180	450
3.4 Transporte	26	0.9	38	0.8		56	119
4. <u>Otros</u>	<u>321</u>	<u>11.2</u>	<u>525</u>	<u>11.2</u>		<u>855</u>	<u>2 280</u>
TOTAL	<u>2 861</u>	<u>100.0</u>	<u>4 687</u>	<u>100.0</u>	<u>6 128</u>	<u>11 233</u>	<u>31 009</u>
TRIBUTACION EXTERNA	3 195				3 300	3 409	3 850
TOTAL GENERAL	<u>6 056</u>				<u>9 428</u>	<u>14 642</u>	<u>34 659</u>

a/ Estimación de CORDIPLAN.

## Cuadro 9

GASTOS, AHORRO Y FINANCIAMIENTO  
1968-1988

	1968	1973	1978	1988	Tasa 1968-1988
PBI	47 911	66 150	91 315	180 696	6.85
Ingresos corrientes PBI	22.5	23.0	25.0	28.0	
Endeudamiento PBI	0.2	1.0	1.0	1.0	
I. <u>Ingresos corrientes</u>	<u>10 821<sup>a/</sup></u>	<u>15 478</u>	<u>23 142</u>	<u>51 409</u>	
a) Tributarios	6 056	9 428	14 642	34 659	
b) Dominio y tasas	4 768 <sup>a/</sup>	6 050	8 500	13 150	
c) Ganancias del sistema empresarial	-	-	-	3 600	
II. <u>Gastos corrientes</u>	<u>6 724</u>	<u>9 262</u>	<u>13 515</u>	<u>29 815</u>	
III. <u>Ahorro</u>	<u>4 100</u>	<u>6 216</u>	<u>9 627</u>	<u>21 594</u>	
IV. <u>Gastos de capital</u>	<u>4 476</u>	<u>7 276</u>	<u>11 140</u>	<u>24 394</u>	
a) Inversión bruta	3 076	5 292	8 218	18 070	
b) Amortización deuda	345 <sup>b/</sup>	1 984	2 922	6 324	
c) Otros usos	1 055				
V. <u>Financiamiento</u>	<u>4 476</u>	<u>7 276</u>	<u>11 140</u>	<u>24 394</u>	
a) Ahorros	4 100	6 216	9 627	21 594	
b) Endeudamiento externo	100	660	913	1 800	
c) Endeudamiento interno	-	-	-	-	
d) Recuperación de créditos, reservas, etc.	276	400	600	1 000	

a/ Se ha estimado la deducción de ingresos por operación corriente de las empresas.

b/ Se ha deducido la amortización estimada de deuda de empresas.



orientar los créditos hacia proyectos autofinanciables, tales como los industriales u obras públicas cuyo valor se recupere a través de contribuciones de plusvalía, etc., se adoptó, en forma pragmática - para esta etapa de ordenamiento de ideas acerca de la política fiscal - un nivel de endeudamiento para el período en función a una relación fija con el valor del Producto Bruto Interno. La relación de 1 por ciento supuesta en el esquema de cuentas, señala montos prudentes y soportables en términos de la capacidad fiscal y de balanza de pagos, aún admitido el supuesto extremo que la totalidad de esos recursos provinieran del exterior.

No sólo la planificación de la política de endeudamiento a mediano y corto plazo deberá concretarse en términos del análisis sectorial y tipo de proyectos, sino que la magnitud de ese endeudamiento dependerá y deberá conjugarse con los alcances reales del proyecto de reforma tributaria. En ese sentido, concebida la trayectoria en términos dinámicos, la decisión de abordar una reforma tributaria constituye un objetivo a corto plazo; y aún así, debe diseñarse una política de recursos que contemple el hecho que el proyecto de reforma tributaria - por ejemplo, si se iniciara en 1969 - sólo podría tener efectos significativos desde 1971 y 1972 en adelante. En estas circunstancias surge como necesario concebir que el mecanismo del crédito debería usarse con mayor intensidad durante la primera fase de la trayectoria para que, por un lado, se implementen los proyectos estratégicos sectoriales y, por el otro, se compense la falta de respuesta del sistema tributario que, en ese período, estará en proceso de adecuación.

La estrategia podría comprender en síntesis, estos elementos y esta secuencia temporal:

	1968/73	1973/85	1985/88
Reforma tributaria	Bajo rendimiento	Consolidándose con evasión	Sistema con elasticidad positiva y baja evasión
Adecuación tarifas y tasas	Bajo rendimiento	Mejor rendimiento	Adecuadas
Endeudamiento selectivo	Significativo	Significativo	Decreciente
Rentabilidad sistema empresarial	NEUTRA	NEUTRA	POSITIVA

F. Análisis de algunas variantes cuantitativas

Para considerar las principales características cualitativas que conforman la imagen del país a veinte años plazo, se cuantifican tentativamente en un modelo de desarrollo algunas variables en forma muy agregada: estas cuantificaciones se han realizado utilizando el modelo CENDES/CORDIPLAN. Si bien dicho modelo permite un pormenorizado análisis, para esta primera etapa del trabajo de la estrategia de Venezuela sólo se ha podido efectuar un estudio somero de sus principales implicaciones macroeconómicas. <sup>1/</sup>

Como el modelo tiene en cuenta con cierto detalle el comportamiento de indicadores usuales a mediano plazo, se mantuvieron en general dichos supuestos, para realizar las cuantificaciones a largo plazo en función de las metas derivadas de la imagen diseñada provisoriamente para 1988. Cuando se ha tratado de cuantificarla han surgido incoherencias que obligan a determinar nuevos supuestos o hipótesis de trabajo, cada uno de los cuales implica medidas de política económica. Su adecuado uso eliminará aquellas discrepancias, tratando de evitar estrangulamientos del sistema económico, especialmente en el financiamiento y en el balance de pagos. El modelo cuenta con un detallado juego de variables, cada una de las cuales se basa sobre estudios pormenorizados a nivel sectorial, técnicas diversas, coeficientes técnicos, etc. Queda abierta la posibilidad para que el avance futuro del estudio de la estrategia de Venezuela pueda aprovechar al máximo el amplio caudal de cuantificaciones y de derivaciones que contempla. Esto requiere un examen profundo de todos y cada uno de los supuestos que se tuvieron en cuenta en su diseño y en las diversas pruebas.

1. Principales cuantificaciones

a) Alternativas y rangos de crecimiento de producto y productividad

En las próximas dos décadas Venezuela alcanzará un ingreso promedio por habitante de aproximadamente 2 000 dólares anuales. Para que esto sea posible en forma coherente con una tasa de desocupación que tienda a disminuir

---

<sup>1/</sup> Modelo CENDES/CORDIPLAN, submodelo PROD. Aún no ha sido posible iniciar el análisis del submodelo INGR, que completará el esquema especialmente en los aspectos financieros.

al límite de la friccional, y teniendo en cuenta que la población del país también se duplicará en dicho lapso, el producto deberá crecer globalmente a una tasa de casi 7 por ciento anual. Sin embargo, luego de efectuado el análisis sectorial y teniendo en cuenta las posibles variaciones en la productividad, en especial en los sectores claves (agropecuario, petróleo, industria), el modelo permitió prever contradicciones muy apreciables en el comercio exterior, con graves desequilibrios en el balance de pagos. Luego de analizadas varias alternativas desde el punto de vista de producto y productividad, se seleccionó aquéllas que mantienen un mayor grado de homogeneidad en las cifras, compatibles con criterios o supuestos encuadrados dentro de la imagen.

La alternativa más alta considerada implica una tasa de crecimiento del producto de 6.85 por ciento, frente a un 6.50 por ciento mínimo. Como se prevé un crecimiento de la actividad petrolera que no será superior a 2.5 por ciento anual, los demás sectores deberán, en consecuencia, jugar un papel mucho más importante en el desarrollo, según se aprecia en el cuadro siguiente:

TASAS DE CRECIMIENTO 1967/1988

ALTERNATIVA	Producto Global		Producto por habitante
	Incluye Petróleo	Excluye Petróleo	
Mínima I	6.5	7.2	2.9
Máxima II	6.85	7.6	3.2

Sectorialmente, el agro crecerá a una tasa de alrededor de 5 por ciento, la manufactura más de 8 por ciento, construcciones 7 por ciento y los servicios entre 6.4 por ciento y 7.3 por ciento.

Si se considera que Venezuela deberá pasar de un estrato de 1 000 a otro de 2 000 dólares por habitante, dentro de la estructura del producto aumentará la importancia de los sectores urbanos (industria y servicios)

/frente a

frente a los primarios. De tal manera como se advierte en el cuadro siguiente, la baja sustancial del petróleo como consecuencia de un crecimiento muy inferior al del resto de la economía y el decrecimiento relativo del agro, incidirán sobre un aumento sustancial de la manufactura.

PRODUCTO POR GRANDES SECTORES ECONOMICOS  
(en por cientos sobre total)

Años	Agrope- cuario	Petróleo y Minas	Indus- tria	Servi- cios	Total	
1967	7.2	22.9	22.0	48.9	100.0	
1988	I	4.9	11.4	28.7	45.0	100.0
	II	5.2	10.6	29.8	54.4	100.0

Consecuentemente, el proceso de urbanización y la creación de polos de desarrollo que secunden el de industrialización nacional, implicarán un incremento de los sectores de servicios. El crecimiento de las tasas de productividad estaría en función del aumento del producto y de la disminución de la desocupación hasta llegar a niveles mínimos. En tal forma, puesto que el desarrollo del país alcanzará un ritmo algo inferior al 7 por ciento anual, el producto por persona ocupada crecería aproximadamente a un 3.5 por ciento.

b) Aspectos ocupacionales

Se requerirá un gran esfuerzo en materia educativa, fundamentalmente para la capacitación de la mano de obra calificada y semicalificada que serán imprescindibles para el avance industrial. Esto significará gradualmente un leve descenso de la importancia de la fuerza de trabajo respecto a la población total; sin embargo, las altas tasas de crecimiento del país incidirán de todas maneras sobre la necesidad de una política de absorción de empleo. Esta necesidad será particularmente intensa en las zonas urbanas, ya que la estrategia del sector agropecuario prevé un crecimiento dado por aumento del espacio y por

/mejoras de

mejoras de la productividad, ambas en armonía con la absorción de la subocupación rural que actualmente alcanza cifras de significación.

Dentro de la estructura ocupacional, la agrícola disminuirá en veinte años del 33 al 16 por ciento, aunque manteniendo sus valores absolutos; la manufactura y las construcciones pasarían del 18 al 27 por ciento con respecto al total, mientras que los servicios en su conjunto ocuparían un 55 por ciento a fines de la década de los 80. A estos últimos sectores, les correspondería fundamentalmente la mayor absorción, siendo significativa la responsabilidad que le cabrá al sector público por la expansión de servicios esenciales (salud, educación, etc.).

c) Comercio exterior y balanza de pagos

Las exportaciones actuales de Venezuela dependen en más de un 90 por ciento de las actividades petroleras. Si bien existen proyectos de expansión de otras actividades, la imagen a veinte años plazo no variará sustancialmente en relación a esta característica, aunque con menor intensidad.

Si se admite como válida una de las hipótesis más optimistas respecto al crecimiento del petróleo (aproximadamente 2.5 por ciento anual), el resto de las exportaciones debería crecer a 8.4 por ciento, de donde resultaría la siguiente estructura al principio y fin del período:

EXPORTACIONES

	1967		1988	
	Mills. Bs.	%	Mills. Bs.	%
Petróleo	10 212	92.1	16 487	79.9
Hierro	518	4.8	1 200	5.8
Petroquímica	-	-	1 000	4.8
Aluminio	-	-	150	0.7
Productos siderúrgicos	100	0.9	} 1 073	5.2
Otras manufacturas	120	0.9		
Níquel	-	-	80	0.4
Café y cacao	93	0.8	160	0.8
Otros productos agrícolas	57	0.5	500	2.4
<b>Total</b>	<b>11 100</b>	<b>100.0</b>	<b>20 650</b>	<b>100.0</b>

/Como se

Como se prevé continuar el esfuerzo de sustitución de importaciones, el coeficiente respecto al producto debería decrecer. El modelo considera simultáneamente un cambio sustancial en la estructura industrial, con una expansión de las ramas dinámicas de la manufactura, y al mismo tiempo anticipa un cambio en la estructura de la demanda, en especial con un incremento relativo significativo en los bienes de capital compatible con una política de inversiones intensa. El necesario crecimiento en la producción de bienes de capital e intermedios incidirá también sobre los requerimientos de importación de insumos imprescindibles. De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta que, aunque disminuya el coeficiente de importaciones, la tasa de crecimiento de éstas será superior a la de las exportaciones, el modelo muestra claramente los desequilibrios del balance en cuenta corriente, los que se agudizarán en forma paulatina en la próxima década y más en especial después de 1980.

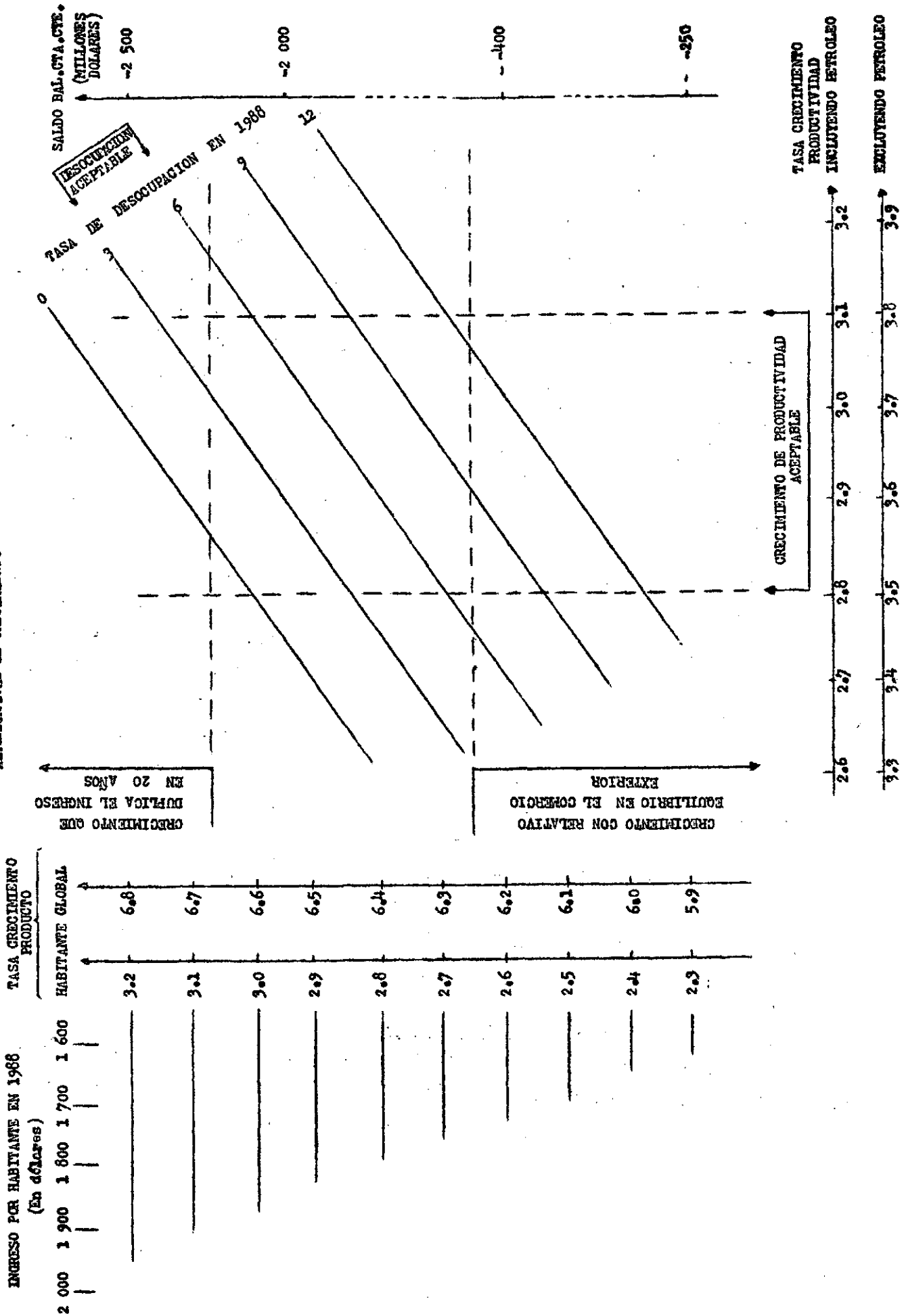
Esto creará dificultades de importancia en el financiamiento de la deuda externa, si el producto evoluciona según el ritmo previsto coherente con la imagen aspirada. Por otra parte, este fenómeno es particularmente grave cuando se proyectan los términos de intercambio, ya que según tendencias históricas, el precio del petróleo disminuye a un ritmo de casi 0.5 por ciento anual, en tanto los precios de las importaciones aumentan a 0.9 por ciento anual. Estas tendencias, a veinte años plazo, determinan una brecha de gran magnitud.

Además, como el desarrollo del país implicaría la utilización de préstamos del exterior, dada la insuficiencia relativa de los recursos nacionales, el modelo determina la incidencia que el servicio de deuda externa tendrá en el esquema previsto del comercio exterior. Esto obligaría a tomar medidas de política para lograr condiciones de plazos a intereses compatibles con un adecuado equilibrio del balance de pagos.

## 2. Los esfuerzos de compatibilización

Luego de varias pruebas del Modelo de Producción CENDES-CORDIPLAN surge claramente las principales implicaciones de la imagen de Venezuela para 1988. El Gráfico 1 sintetiza los aspectos más importantes de los principales agregados.

Gráfico 1  
ALTERNATIVAS DE CRECIMIENTO





Si se aspira a duplicar el actual nivel de ingreso por habitante, la economía debería crecer a razón de casi un 7 por ciento anual. De las distintas alternativas previstas para la actividad petrolera, la más viable establece que ésta crecería como máximo a un 2.6 por ciento; esto implica que el producto del país (excluyendo el petróleo), deberá crecer a más de 7.5 por ciento anual.

Esta alternativa, con productividades respectivas de 3.1 y 3.8 (según se considere o no la explotación del hidrocarburo), daría como resultado una tasa aceptable de desocupación en 1988; como "aceptable" se admite una que oscile entre 3 y 6 por ciento. Para ello se requeriría un esfuerzo intenso en la industrialización y, como ya se ha visto, un aumento de las exportaciones simultáneas con modificación de su estructura. Además, y para citar sólo los aspectos más relevantes, el producto por persona ocupada en la agricultura debería crecer aproximadamente a un 50 por ciento más que el promedio de la economía.

Si bien los resultados del modelo según esta alternativa tienden a disminuir la desocupación y a duplicar el ingreso en veinte años, tienen como contrapartida un gran desequilibrio en el comercio exterior. Aunque en diversos experimentos tentativos se analizaron consecuencias optimistas donde el precio del petróleo a largo plazo recuperaría el nivel actual e incluso lo superaría, y a pesar que se han establecido alternativas en cierto modo favorables en cuanto al logro de buenas condiciones de financiamiento de la deuda externa, la sustitución de importaciones y algunas otras variables. La consecuencia más relevante estriba en el déficit del balance en cuenta corriente, que llega a superar los 2 500 millones de dólares en 1988, alcanzando cifras exageradas la brecha negativa proveniente de la pérdida en los términos de intercambio. Se infiere como conclusión que, si no se realizan adecuadas negociaciones en la financiación de las deudas con el exterior, el coeficiente de carga de la deuda externa alcanzará guarismos muy altos después de 1975.

Se efectuaron varios experimentos del modelo (Cuadro 10), suponiendo diversas alternativas de crecimiento global y por sectores, distintas posibilidades de absorber la desocupación. Al mismo tiempo se tuvieron en cuenta factibles variaciones de productividad. Por otra parte, considerando la relativa rigidez de las exportaciones, se proyectaron sus precios según tendencia y según posibilidades más optimistas. Dentro de la estructura de las importaciones,

/aumenta la

aumenta la importancia de los bienes intermedios y de capital, en detrimento de los de consumo.

Como a medida que se contaba con los resultados de los sucesivos experimentos surgía la evidencia de los problemas de financiamiento a mediano y a largo plazo, se consideraron diversas alternativas de éste, según lapsos más prolongados.

En general, el modelo mostraba grandes discrepancias entre oferta y demanda. Cuando se realizaban experimentos que eliminaban estos desajustes, se producían desequilibrios de magnitud en términos de ocupación.

El gráfico indica que si se tuviera en cuenta como premisa fundamental un equilibrio futuro del balance de pagos, y si la productividad creciese dentro de un marco adecuado (entre 3.5 y 3.8 excluyendo el petróleo y entre 2.8 y 3.1 incluyéndolo), la desocupación llegaría a ser del 10 por ciento o más, con las consiguientes repercusiones negativas sobre el orden económico y social en general.

En síntesis, luego de un primer análisis del modelo, es aparentemente difícil lograr un punto óptimo que en veinte años tienda a un alto crecimiento del ingreso por habitante y que sea capaz, al mismo tiempo, de convertir al país en una sociedad industrializada y urbana, que absorba gradualmente la desocupación, con un desenvolvimiento razonable de la productividad, y esencialmente simultánea con un completo equilibrio en el balance de pagos. Este primer resultado, requiere que en el futuro inmediato se analicen a fondo las distintas implicaciones que surgen del modelo, tratando de aprovechar al máximo todo lo que éste pueda suministrar para un estudio más preciso de las distintas variables. Sin embargo, es posible que estas primeras conclusiones no varíen significativamente; en todo caso, permitirán después tener una idea más certera sobre la incidencia especial de cada supuesto, y cómo podrían variar los resultados si la política económica tiende a definir medidas que a largo y mediano plazo permitan superar estos desequilibrios.

## MODELO DE PRODUCCION: GENDES-CORDIPLAN. EXPERIMENTOS REALIZADOS

		1967	1	2	3	4	5	6
Producto total (millones Bs. de 1966)		44 860	182 080	162 466	178 347	180 696	180 696	159 050
Producto por habitante (en Bs. de 1966)		4 810	9 409	8 395	9 216	9 337	9 337	8 219
Tasa de crecimiento Producto (1967-1988)		<del>X</del>	6.9	6.3	6.8	6.9	6.9	6.2
Tasa de crecimiento Petróleo (1967-1988)		<del>X</del>	2.4	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6
Estructura producción por sectores económicos (porcentajes)	Agropecuaria	7.2	4.9	6.4	5.2	5.2	5.2	5.6
	Petróleo y minas	22.9	10.5	10.9	11.2	10.6	10.6	11.8
	Industria manufacturera	16.7	25.2	21.1	23.8	24.0	24.0	20.7
	Construcciones	5.3	5.8	6.6	5.9	5.8	5.8	6.7
	Servicios básicos	5.2	5.3	5.4	5.3	5.3	5.3	5.4
	Otros servicios	42.7	48.3	49.6	48.6	49.1	49.1	49.8
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Participación sectores no tradicionales en manufactura (porcentajes)		41.7	42.8	49.1	42.6	61.4	61.4	54.2
Tasa de crecimiento de productividad		<del>X</del>	3.3	3.0	3.2	2.9	2.9	2.9
Tasa de desocupación		7.3	4.8	10.2	5.2	-1.2	-1.2	+10.8
Estructura ocupación por sectores económicos (porcentajes)	Agropecuaria	32.9	16.0	19.5	16.7	15.6	15.6	16.9
	Petróleo y minas	2.2	1.9	1.5	2.0	1.6	1.6	1.6
	Industria manufacturera	13.4	18.8	15.4	18.6	21.0	21.0	16.4
	Construcciones	5.9	9.0	9.9	9.1	8.5	8.5	9.8
	Servicios básicos	6.1	7.2	6.9	7.1	6.7	6.7	6.8
	Otros servicios	39.5	47.1	46.8	46.5	46.6	46.6	48.5
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Exportaciones (en millones de Bs. de 1966)		11 125	21 527	21 527	<del>X</del>	21 527	21 527	21 527
Participación exportación petróleo (porcentaje)		91.8	77.0	77.0	<del>X</del>	77.0	77.0	77.0
Índice de precios de exportaciones (1966 = 100)		99.5	99.1	99.1	<del>X</del>	101.2	106.7	106.7
Ganancia de intercambio (millones de dólares)		-168	-4 389	-4 389	<del>X</del>	-3 611	-2 640	-2 629
Importaciones (en millones de Bs. de 1966)		5 870	13 902	12 345	<del>X</del>	17 110	17 110	12 394
Coeficiente de importaciones (porcentaje)		13.1	7.6	7.6	<del>X</del>	9.5	9.5	7.8
Estructura importaciones (en porcentajes)	Bienes de consumo	23.5	10.7	11.7	<del>X</del>	8.7	8.7	11.6
	Bienes intermedios	47.8	56.5	54.4	<del>X</del>	63.4	63.4	54.9
	Bienes de capital	28.7	32.8	33.9	<del>X</del>	27.9	27.9	33.5
	Total	100.0	100.0	100.0	<del>X</del>	100.0	100.0	100.0
Balance en cuenta corriente (en millones de dólares)		-102	-1 793	-981	<del>X</del>	-2 728	-2 401	-407
Coeficiente-carga deuda externa (serv. deuda/exportación (porcentaje)		2.2	32.4	22.5	<del>X</del>	40.0	34.7	12.5
Coeficiente-liquidez externa (reserva/importaciones (porcentaje)		6.7	2.2	2.5	<del>X</del>	1.8	1.8	2.5
Contribución neta, capital exterior (ingreso-capital/inver. bruta fija (%)		5.3	20.7	12.1	<del>X</del>	31.4	27.7	5.1
Contribución neta, divisas s/Producto Bruto (porcentaje)		1.4	4.4	2.7	<del>X</del>	6.8	6.0	1.2
Estructura	Agropecuaria	<del>X</del>	39.4	-0.2	28.7	1.6	1.6	0.4
	Petróleo	<del>X</del>	5.4	5.0	1.1	1.7	1.7	1.0
	Minería	<del>X</del>	-32.0	-1.5	-34.7	7.2	7.2	0.5
	Industria	<del>X</del>	-31.0	-2.9	-26.1	-7.4	-7.4	0.1
	Alimentos	<del>X</del>	-26.2	-2.4	-22.2	-12.2	-12.2	0.2
	Textiles	<del>X</del>						

STATE OF TEXAS, COUNTY OF DALLAS, DEPARTMENT OF HEALTH SERVICES

DATE	DESCRIPTION	AMOUNT	ACCOUNT	CLASSIFICATION	STATUS	REMARKS
10/1/78	...	...	...	...	...	...
10/2/78	...	...	...	...	...	...
10/3/78	...	...	...	...	...	...
10/4/78	...	...	...	...	...	...
10/5/78	...	...	...	...	...	...
10/6/78	...	...	...	...	...	...
10/7/78	...	...	...	...	...	...
10/8/78	...	...	...	...	...	...
10/9/78	...	...	...	...	...	...
10/10/78	...	...	...	...	...	...
10/11/78	...	...	...	...	...	...
10/12/78	...	...	...	...	...	...
10/13/78	...	...	...	...	...	...
10/14/78	...	...	...	...	...	...
10/15/78	...	...	...	...	...	...
10/16/78	...	...	...	...	...	...
10/17/78	...	...	...	...	...	...
10/18/78	...	...	...	...	...	...
10/19/78	...	...	...	...	...	...
10/20/78	...	...	...	...	...	...
10/21/78	...	...	...	...	...	...
10/22/78	...	...	...	...	...	...
10/23/78	...	...	...	...	...	...
10/24/78	...	...	...	...	...	...
10/25/78	...	...	...	...	...	...
10/26/78	...	...	...	...	...	...
10/27/78	...	...	...	...	...	...
10/28/78	...	...	...	...	...	...
10/29/78	...	...	...	...	...	...
10/30/78	...	...	...	...	...	...
10/31/78	...	...	...	...	...	...

### III. LOS SECTORES ESTRATEGICOS

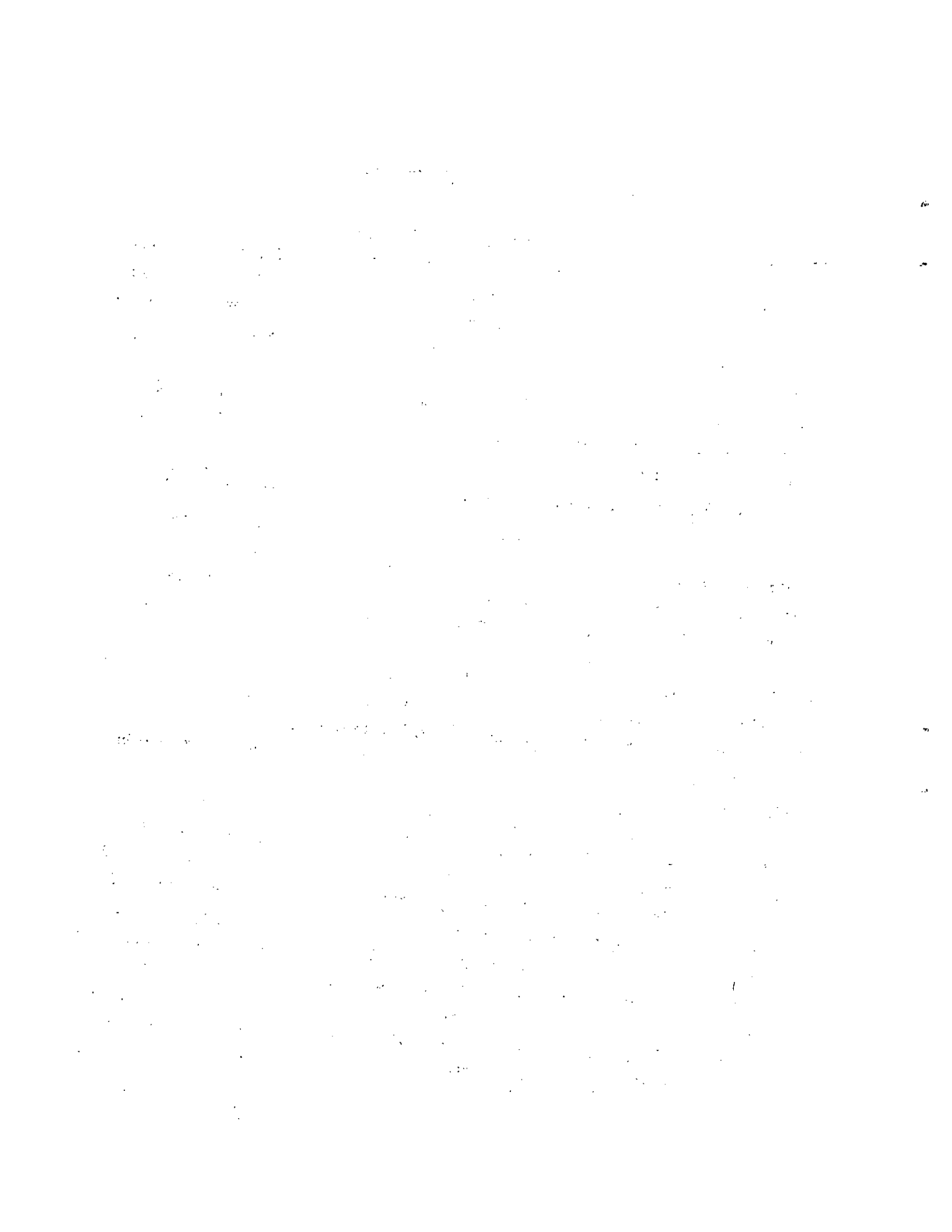
#### A. El petróleo: un factor condicionante del desarrollo

Los aspectos que aquí se pretenden analizar en relación a este sector sólo tienen por finalidad definir un cuadro mínimo de condiciones sobre su evolución, ya que cualquiera sea el patrón de desarrollo que Venezuela diseñe estará marcadamente influido por los acontecimientos que sobrevengan en esta actividad. Interesa establecer las perspectivas de la demanda mundial, el grado de competencia que el petróleo encontrará en el futuro, en relación a otras fuentes de energía, y algunos elementos sobre la posición de Venezuela dentro de ese contexto mundial.

##### 1. Perspectivas a largo plazo del petróleo en la generación de la energía mundial

En relación a las perspectivas a largo plazo de la demanda de petróleo en el mundo, conviene analizar las posibilidades e intonsidad probable de la sustitución del petróleo por otras fuentes de energía, en especial la energía nuclear. Sobre este aspecto del problema se están haciendo de manera permanente conjeturas que se basan en una cierta proyección del avance tecnológico, en el tiempo que media entre el momento de su realización científica y su aplicación económica difundida, en la flexibilidad o especialización para el uso diversificado del petróleo, en el grado de sustitución posible ligado a las escalas económicas y su distribución por tamaño en la oferta.

El consumo mundial de energía crece a una tasa aproximada de 5 por ciento anual, ligeramente inferior a la del consumo del petróleo. La mayoría de las previsiones señalan que la participación del petróleo y el gas aumentarán desde poco más de 50 por ciento que representaban en 1966, a cerca de un 60 por ciento en 1985, para empezar a declinar a fines de siglo en términos relativos. La participación del carbón seguirá declinando frente al petróleo y, a su vez, el petróleo y el gas sufrirán el mismo proceso ante la energía nuclear. Se estima muy burdamente que la energía nuclear podrá llegar a representar en 1985 un 10 por ciento del consumo total de energía, para llegar a fines del siglo a cerca de un 20 por ciento.



A pesar de esta declinación relativa a largo plazo del petróleo en la generación de energía y al ascenso previsible de la energía nuclear, la demanda por petróleo en el mundo será fuerte y sostenida; se espera que crezca conservadoramente a una tasa de 5.3 por ciento anual.

Tal como se señala más adelante, al analizar los requerimientos de reservas para hacer frente a esa expansión de la demanda, el problema más bien consiste en las enormes inversiones necesarias para mantener las "reservas probadas" de petróleo en una relación razonable con los niveles crecientes de producción. No se prevé, en consecuencia, un problema de demanda a largo plazo, sino más bien un problema de oferta. Las reservas mundiales de combustibles fósiles son abundantes, y naturalmente, mientras mayor sea el precio de mercado del producto, más grandes son las reservas económicamente recuperables. El petróleo, sin embargo, es uno de los recursos más escasos entre los combustibles fósiles; si se compara el cuadro siguiente (véase cuadro 11), con el análisis sobre los requerimientos brutos de nuevas reservas probadas para hacer frente a la producción de 1988, (véase más adelante cuadro 14), se verá que éstas alcanzarían casi un 60 por ciento de las reservas consideradas como económicamente recuperables pero no probadas. Estas cifras pueden ser correctas, aproximadas, o estar lejos de la realidad. Pero son cifras que se manejan con base a las informaciones hoy existentes, y sobre las cuales se trazan las perspectivas a largo plazo. Esa escasez relativa del petróleo a largo plazo evidentemente impulsa aún más las investigaciones sobre energía nuclear, que de todas maneras avanzan hacia la sustitución del petróleo. Pero ésta sería con toda probabilidad gradual y no en un contexto de exceso de oferta de petróleo en el mundo.

Un informe reciente del Departamento de Investigaciones Geofísicas de los Estados Unidos da alguna idea sobre la cantidad de petróleo y gas que restaría por descubrir en el mundo. Sobre esas cifras es que las reservas económicamente recuperables de petróleo se estiman en unos 1 750 miles de millones de barriles de petróleo.

Cuadro 11

RESERVAS MUNDIALES DE COMBUSTIBLES FOSILES  
(en miles de millones de barriles de petróleo equivalente)

	Reservas probadas	Estimación de las reservas totales económicamente recuperables
Carbón y lignito	14 000	14 000
Turba	470	470
Petróleo	390	1 750
Gas natural	180	1 750
Arenas bituminosas y lutitas	940	1 750
TOTAL	15 980	19 720

Fuente: Congreso Mundial de Energía, 1962.

/Parece muy



Parece muy probable que la energía nuclear empiece a imponerse en el mundo antes de fines de siglo, especialmente en los Estados Unidos. En las nuevas grandes plantas de energía, las nucleares ya están participando en grado significativo. Se prevén algunos cambios tecnológicos en la energía nuclear que pueden hacerla de uso más difundido y acelerado, tales como los reactores de autogeneración que podrían utilizar la energía de fisión derivada de los núcleos del Torio y del isótopo U.-238 del Uranio, abaratándose por esa vía sustancialmente los costos de la energía nuclear. Recursos de Uranio hay en abundancia en el mundo, y son sólo complejos problemas tecnológicos los que no han permitido un avance más rápido de la energía nuclear. Para el más largo plazo, existe además la alternativa de la fisión nuclear a base de hidrógeno pesado (Deuterio), (elemento difundido en el agua), creándose así una fuente prácticamente ilimitada de energía. Pero todo ello según los especialistas, requerirá muchos años de investigación en laboratorio y otros varios años más para su transformación en uso comercial, de manera que hasta fines del presente siglo no parece haber ninguna amenaza probable sobre la demanda de petróleo.

## 2. El contexto externo de la industria petrolera

### a) Estructura de la producción y demanda

La actual estructura de los mercados mundiales de petróleo está configurada por países que son grandes productores y exportadores; países que son grandes productores y consumidores; y países que son básicamente consumidores. El mundo industrializado constituye el principal consumidor de petróleo - ocho países desarrollados absorbían el 74 por ciento del consumo mundial en 1966 - cubriendo éstos mismos una menor proporción de la producción mundial. (Véase cuadro 12). Esta característica, asociada a la importancia estratégica del petróleo como insumo difundido, ha determinado la organización del mercado en la actualidad. Los países desarrollados, deficitarios o carentes absolutos de esta fuente de energía, han logrado un control de la generación mundial por la vía de grandes empresas que, además de participar en las altas rentabilidades del negocio petrolero, han disminuido en cierto grado el factor de inseguridad en el funcionamiento de sus economías matrices. Esta característica de organización del mercado

Cuadro 12

## CARACTERISTICAS DEL MERCADO PETROLERO EN EL AÑO 1966

	PRODUCCION <sup>1/</sup>		CONSUMO <sup>2/</sup>		RESERVAS <sup>1/</sup>		Reservas s/producc.
	En miles de barr.diarios	%	En miles de barr.diarios	%	En millones barr.totales	%	
Estados Unidos	8 326	25,9	11 715	35,3	31 452	8,1	10,5
U.R.S.S.	5 275	16,4	3 983	12,0	38 000	9,8	20,0
Venezuela	3 371	10,5	-	-	17 000	4,4	14,0
Arabia Saudita	2 603	8,1	-	-	80 244	20,7	85,6
Kuwait	2 485	7,7	-	-	75 500	19,5	84,4
Irán	2 113	6,6	-	-	41 000	10,6	53,9
Libia	1 507	4,7	-	-	14 500	3,7	26,7
Irak	1 388	4,3	-	-	30 000	7,7	60,0
Otros productores	5 120	15,8	-	-	60 289	15,5	32,7
Japón	-	-	1 925	5,8			
Rep.Federal Alemana			1 700	5,1			
Reino Unido			1 620	4,9			
Francia			1 250	3,8			
Italia			1 200	3,6			
Canadá			1 175	3,5			
Otros consumidores			8 605	26,0			
TOTAL	32 188	100,0	33 173	100,0	387 985	100,0	33,6

Fuente: Ministerio de Minas e Hidrocarburos, Petróleo y otros datos estadísticos, 1966.

<sup>1/</sup> Sólo principales países productores.

<sup>2/</sup> Sólo principales países consumidores.

1  
2

/por parte

por parte de los principales países consumidores, domina a la industria petrolera y crea áreas conflictivas que van mucho más allá de los factores puramente económicos. Este cuadro básico tiende a modificarse por la justa pretensión de los principales países productores y exportadores en una mayor participación en las decisiones de los variados aspectos del comercio internacional de este producto, a objeto de asegurar el crecimiento y la transformación de sus economías internas. El hecho de que en 1966 los principales países productores de Africa y el Medio Oriente conjuntamente con Venezuela cubrieran cerca del 42 por ciento de la producción mundial es significativo, habida cuenta que estos mismos países han insistido en una política común que los lleve a una coparticipación en las decisiones y los beneficios generados. Añádese a esto, como perspectiva basada en el conocimiento actual de los recursos, una localización concentrada de las reservas probadas en el mundo que alcanzan un 62 por ciento en los principales países productores de Africa y el Medio Oriente. Las tendencias hacia la concentración de producción y reservas, asociada a la configuración de una política común, constituyen los elementos reales que los países productores y exportadores podrán utilizar en el futuro para lograr dicha participación dinámica en el mercado del petróleo.

b) Perspectivas de la demanda de petróleo en el mundo

En los años finales de este siglo se asistirá a la iniciación del desplazamiento del petróleo como fuente energética. Dicho proceso se encuentra asociado por lo menos a dos factores principales. De un lado, un efecto de sustitución; a corto plazo por el gas natural y posteriormente por la energía nuclear. Por otro, en la medida en que se vayan polarizando claramente en el mercado mundial países productores y países consumidores, en función de las tendencias de producción y de las reservas mundiales conocidas, surge una interrogante, de cuya respuesta dependerá de manera quizás significativa la sustitución del petróleo por energía nuclear. ¿Hasta qué grado el comercio internacional de este producto permitirá confluir intereses de los grandes productores y consumidores de manera

/tal que

tal que los primeros puedan convertir con autenticidad ese recurso en mayor desarrollo, y los últimos, los más desarrollados, acepten depender en mayor grado que en la actualidad de unas pocas fuentes de energía? Puesto en otros términos: ¿no será este hecho el elemento básico por el cual los países industrializados sustituirán el petróleo por la energía nuclear? <sup>1/</sup> Estas y otras condiciones configuran un cuadro que permite ubicar el petróleo como una de las fuentes de energía a fines de siglo. Más que la precisión cuantitativa en el año 2.000 interesa analizar la trayectoria hasta ese punto.

La casi totalidad de las fuentes informativas que han formulado perspectivas del petróleo desde hoy hasta fines de siglo coinciden en aumentos significativos de la demanda mundial, entre un 5.0 y un 5.5 por ciento anual, desplazándose, en cifras absolutas, de 35.0 a unos 108.0 millones de barriles diarios entre los años 1966 y 1988, respectivamente. Conviene detallar estas cifras a nivel de países o regiones principales, dados los niveles de consumo alcanzados en la actualidad por algunos de ellos, lo que hará que en el futuro, la demanda de los mismos crezca más lentamente que el promedio. Este es el caso probable de los Estados Unidos y Europa, quienes adicionalmente entrarán de modo más acelerado a la búsqueda de nuevas fuentes de energía, especialmente la nuclear. En efecto, se espera que la demanda de Estados Unidos crezca sólo a un 2.4 por ciento anual, en comparación con un 5.3 por ciento de la total. Por su parte, el mercado europeo crecería a una tasa levemente inferior al conjunto mundial, 4.7 por ciento anual.

A diferencia de ello, áreas hoy desarrolladas, con un punto de partida más bajo en cuanto al consumo por habitante tienen aún márgenes importantes que cubrir. Se puede esperar que en este grupo de países la demanda crezca a tasas que oscilan entre un 7 y un 8 por ciento anual, especialmente en la Unión Soviética y Japón. (Véase cuadro 13).

---

<sup>1/</sup> En cierto grado, la solución de los problemas científicos y tecnológicos que aún quedan por resolver para que la energía nuclear sea "económica", están vinculados a las limitaciones que los países industrializados encuentran en otras fuentes de energía, especialmente el petróleo.

Cuadro 13

DEMANDA DE PETROLEO EN EL MUNDO  
(en millones de barriles diarios)

	1966	1975	1980	1988	Tasas de crecimiento
Mundo	35,0	57,0	74,4	108,0	5,3
Estados Unidos	11,8	15,4	17,8	20,0	2,4
Canadá	1,2	2,0	2,7	4,1	6,0
U.R.S.S.	4,9	9,2	12,6	20,5	7,0
Resto Europa	9,4	14,7	19,9	25,0	4,7
Lejano Oriente y otros	2,0	3,9	5,2	8,4	7,0
Mediano Oriente	0,8	1,7	2,1	3,6	7,0
Africa	0,8	1,7	2,4	4,4	8,0
Venezuela	0,2	0,4	0,5	1,0	8,0
Resto América Latina	2,0	4,0	5,1	9,0	7,4
Japón	1,9	4,0	6,0	10,0	8,2

/De no

De no menos significación, especialmente para Venezuela, es la incorporación del mundo en vías de desarrollo, Africa, Asia y América Latina, al consumo masivo de petróleo con tasas superiores al 7 por ciento anual.

En síntesis, si bien con el término de este siglo también se produce el término del predominio del petróleo, también es cierto que la trayectoria hasta ese punto implica una demanda creciente, para cuya cobertura se requiere enormes esfuerzos en términos de aumento de la producción y reservas. En efecto, las magnitudes de producción y reservas, como requisitos para suplir la demanda prevista son considerables. Esto significa para el mercado mundial en su conjunto, una producción acumulada de 500 000 millones de barriles, 1.25 veces las reservas totales probadas en la actualidad. Si se establece como requisito que el coeficiente de reservas/producción sea de 16 años para 1988, se necesitaría realizar un esfuerzo en las próximas dos décadas, que aumente 2.3 veces las actuales reservas probadas. Dicho esfuerzo tendrá que ser aún mayor en términos de reservas brutas por el hecho de que parte de ellas habrían sido consumidas durante el transcurso que media entre hoy y 1988. Esta cifra alcanza al impresionante volumen de billón ( $10^{12}$ ) barriles, (véase cuadro 14).

¿Cuál es el significado que tiene para Venezuela este contexto demanda-producción mundial?

En la actualidad, Venezuela cubre un 10.0 por ciento de la producción mundial y posee un 4.0 por ciento de las reservas probadas. Esto hace una diferencia sustancial en cuanto a la duración de reservas a los ritmos de producción previstos. En efecto, mientras el mundo tiene reservas para cerca de veinte años, Venezuela sólo tiene para once años. Si se adopta el criterio que en Venezuela la producción crezca a 2.5 por ciento anual, ello tiene implícito un esfuerzo de magnitudes apreciables en términos de producción y aumentos de reservas. En 1988, la producción de Venezuela cubriría un 5.4 por ciento de la mundial y la magnitud de sus reservas habría bajado a 3.9 por ciento de las reservas mundiales. Para poder alcanzar dichas magnitudes y aumentar simultáneamente sus años de reservas comprobadas de 11 a 14 años, Venezuela tendría que incrementar sus reservas en 55 000 millones de barriles durante el lapso 1968-1988.

Cuadro 14

## PRODUCCION Y RESERVAS DE PETROLEO

P R O D U C C I O N		1 9 6 7			1 9 8 0			1 9 8 8		
		Venezuela	Mundo	% <u>Venez.</u> <u>Mundo</u>	Venezuela	Mundo	% <u>Venez.</u> <u>Mundo</u>	Venezuela	Mundo	% <u>Venez.</u> <u>Mundo</u>
	Mill. de barr. diarios en cada año	3,5	35,3	10.0%	4,8	74,4	6,5%	5,9	108,0	5,4%
	Mill. de barr. acumulados desde 1967	-	-	-	20 862	245 000	8,5%	35 412	500 000	7,0%
R E S E R V A S	Probadas reque- ridas en cada año (en millones de barr.)	16 000	400 000	4.0%	29 400	746 000	4,0%	35 800	914 000	3,9%
	Incremento de reservas brutas requeridas desde 1967 (en mill. de barr.)	-	-	-	34 000	591 000	5,8%	55 000	1 014 000	5,4%
	Número de años de reserva	11,0	20,0	-	14,0	18,0	-	14,0	16,0	-

c) Los mercados naturales de Venezuela y la transitoriedad de algunos factores adversos

Los mercados principales de Venezuela están constituidos por Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y América del Sur, siendo los Estados Unidos y Canadá los principales importadores, con cifras que en 1967 se aproximaron al 74 por ciento (53 por ciento de Estados Unidos y 21 por ciento de Canadá), de las exportaciones venezolanas. Se constatan entonces algunos hechos significativos que surgen de la proyección de la demanda por países y áreas comentadas anteriormente. Por una parte, la demanda de Estados Unidos y Canadá señala básicamente las posibilidades de las exportaciones de Venezuela, al crecer a tasas que oscilan para Estados Unidos entre un 2 y un 3 por ciento y para Canadá alrededor de un 6 por ciento anual. Este panorama real, visto en una perspectiva a muy largo plazo parecería sellar cualquier posibilidad alternativa de un cambio en la composición de las exportaciones venezolanas.

Sin embargo, del cuadro preliminar también puede inferirse un hecho significativo y es la creciente demanda de América Latina. En efecto, el continente latinoamericano, excluida Venezuela, habrá aumentado su demanda hacia 1988 a una cifra cercana a los 9.0 millones de barriles diarios, más de una vez y media la producción total de Venezuela en dicho año. A largo plazo puede constituir la región latinoamericana un mercado importante para el petróleo venezolano y sin duda desde ahora debe incluirse dentro del ámbito de las preocupaciones que tienden a diseñar tanto el mercado subregional como el regional.

Por otra parte, las actuales condiciones adversas de competencia, excluidas aquéllas de orden natural, tenderán también a modificarse. La acción concertada a través de la OPEP, sobre todo en sus futuras proyecciones, tiende no sólo a disminuir sino a eliminar las actuales discrepancias en cuanto a la participación fiscal o nacional de sus países miembros en el negocio petrolero. Esto significará concretamente que los requisitos de desarrollo en términos de ingreso que los países deben captar de la industria petrolera, serán cada vez mayores en la medida que estos mismos países hayan traspasado la etapa de "explosión primaria". De la misma manera que serán mayores los ingresos captados, lo serán también los salarios reales.



3. Alternativas de política de Venezuela dentro de ese contexto mundial

La participación de Venezuela en el mercado mundial de hidrocarburos ha sido claramente decreciente. Frente a este hecho cabe preguntarse las perspectivas y políticas alternativas relacionadas con esa participación. ¿Es un objetivo el participar con una alta proporción en el mercado internacional del petróleo? ¿Cómo definir una tasa de equilibrio entre el crecimiento de la exportación de petróleo y los requisitos de ingresos para financiar el proceso de desarrollo?

La participación en el mercado mundial de los principales países exportadores es una cuestión que se plantea, al nivel de las grandes compañías internacionales que controlan esta industria, como una maximización a mediano plazo de sus ganancias consolidadas en el contexto mundial, sujetas a las limitaciones que les impone el criterio de seguridad en el abastecimiento ante posibles contingencias mundiales. Siendo el mercado petrolero esencialmente controlado en su oferta y en su demanda, la participación de cada país en las exportaciones mundiales ha estado dada principalmente por el rango de variación que permite ambos criterios. Para Venezuela, este problema se plantea en los términos muy concretos de una comparación entre la alta rentabilidad para las empresas internacionales en el Medio Oriente y escasa seguridad, y una rentabilidad menor en Venezuela con mayor seguridad. Este último factor hace que, desde el punto de vista de las compañías extranjeras la producción, exportación y reservas de Venezuela no pueden bajar de un cierto mínimo, considerando el promedio de un plazo mediano. Hay, en consecuencia, un punto mínimo en que los intereses de las compañías y los del Estado venezolano coinciden naturalmente.

No parece razonable plantear como un objetivo en sí, una cierta cuota de participación de Venezuela en el mercado mundial. Tal cuota es más bien la resultante de un uso adecuado a largo plazo del recurso, considerando su vida económica y las exigencias de financiamiento interno y externo que requiere la transformación de la estructura económica de Venezuela para hacerla menos vulnerable y dependiente del petróleo. Pero, a su vez, el uso del

/recurso petróleo

recurso petrolero exige, por una parte, una participación mínima de Venezuela en el mercado mundial por debajo de la cual perdería sensiblemente su poder de negociación y, por otra, una participación creciente del Estado en la dirección y gestión de la política petrolera. Planteado así el problema, surge inmediatamente la interrogación de si el requisito de mínimo crecimiento por razones de seguridad para las compañías extranjeras (grandes países consumidores), es coincidente con el mínimo de crecimiento que exige el Estado venezolano para el financiamiento de su transformación económica en los plazos programados. Esta es una cuestión difícil de precisar, pues las alternativas son variadas para ambas partes, y los factores de seguridad están también asociados con aspectos económicos y técnicos, entre otros el grado de complementación de los petróleos venezolanos con los de otras áreas, específicamente el Medio Oriente, la creciente organización de los países exportadores, la magnitud de las inversiones ya realizadas, etc.

Analizando más específicamente el problema, Venezuela tiene en general un poder de negociación importante para decidir la política petrolera que más convenga a sus intereses nacionales, frente a las empresas extranjeras. Ese poder de negociación puede ser aún mucho mayor en el contexto de un fortalecimiento y aplicación creciente de los principios de la OPEP. Pero, junto a esos factores positivos, Venezuela tiene también una debilidad que limita ese poder de negociación, y que es su vulnerabilidad a las variaciones de las exportaciones petroleras. Si son correctas las proyecciones de demanda, Venezuela no puede ser desplazada significativa y permanentemente del mercado de petróleo mundial, pero puede serlo temporalmente hasta que la relación reservas/producción haga crítico el factor seguridad para las empresas extranjeras. Pasado este punto, el poder de negociación de las empresas disminuye y el de Venezuela aumenta. Parece ser que ese nivel interno no puede ser inferior a 8 años de producción calculados según la tendencia histórica de crecimiento, porque ante cualquier contingencia internacional, dichas reservas probadas podrían desaparecer en 4 ó 5 años de exportación extraordinaria. De esta manera, las prioridades para las empresas como instrumentos de negociación quedan determinadas, por una parte, por la

/mantención de

mantención de un ritmo razonable de exportaciones, pero con una fuerte disminución de las inversiones en exploraciones; con ello, las reservas probadas disminuyen en relación a la producción pudiendo llegar a un nivel crítico para las empresas y para el país; por otra parte, llegado al nivel crítico anterior, las empresas, por razones de seguridad, tendrían que recuperar el ritmo de sus inversiones en exploraciones, y para lograr ello más rápido y aumentar su capacidad de negociación bajarían aún más los niveles de exportación. Esta política tiene un costo creciente para las empresas y riesgos internos también decrecientes. De otro lado, la definición de la política petrolera por parte del gobierno depende entre otros factores de:

- a) La coyuntura internacional en que se presenta la confrontación;
- b) la fortaleza y reacción de la OPEP frente a una política de desplazamiento temporal de Venezuela del mercado internacional;
- c) la estructura de la participación fiscal en el petróleo producido y exportado;
- d) la naturaleza de la confrontación, por ejemplo: la sustitución del régimen de concesiones por el de contratos de servicios; y
- e) la magnitud del mercado latinoamericano de petróleo y el tratamiento que se le haya otorgado en la integración subregional o regional en el momento de la coyuntura. Al respecto, debe considerarse que en 1980, la demanda de petróleo de América Latina, excluyendo a Venezuela, sería del orden de 5.1 millones de barriles diarios, en circunstancias que la producción de barriles diarios de Venezuela a esa misma fecha sería de 4.8 millones con un saldo exportable de sólo 4.3 millones de barriles.

Sobre estas bases, Venezuela tiene como instrumentos principales de negociación el sistema de participación fiscal en la industria petrolera, como mecanismo permanente y básico; la política en el contexto de la OPEP, y la política en la integración subregional o regional latinoamericana, sobre la base de eliminación de restricciones a las importaciones de petróleo de América Latina y un arancel externo común.

/Naturalmente, los

Naturalmente, los dos últimos instrumentos tendrían mucho mayor efectividad después de 1973, en la medida en que la OPEP sea más fuerte, el mercado latinoamericano mucho más amplio, el petróleo tenga un tratamiento definido en la integración subregional o regional, y se haya superado el exceso transitorio de oferta de petróleo que hoy presenta el mercado mundial.

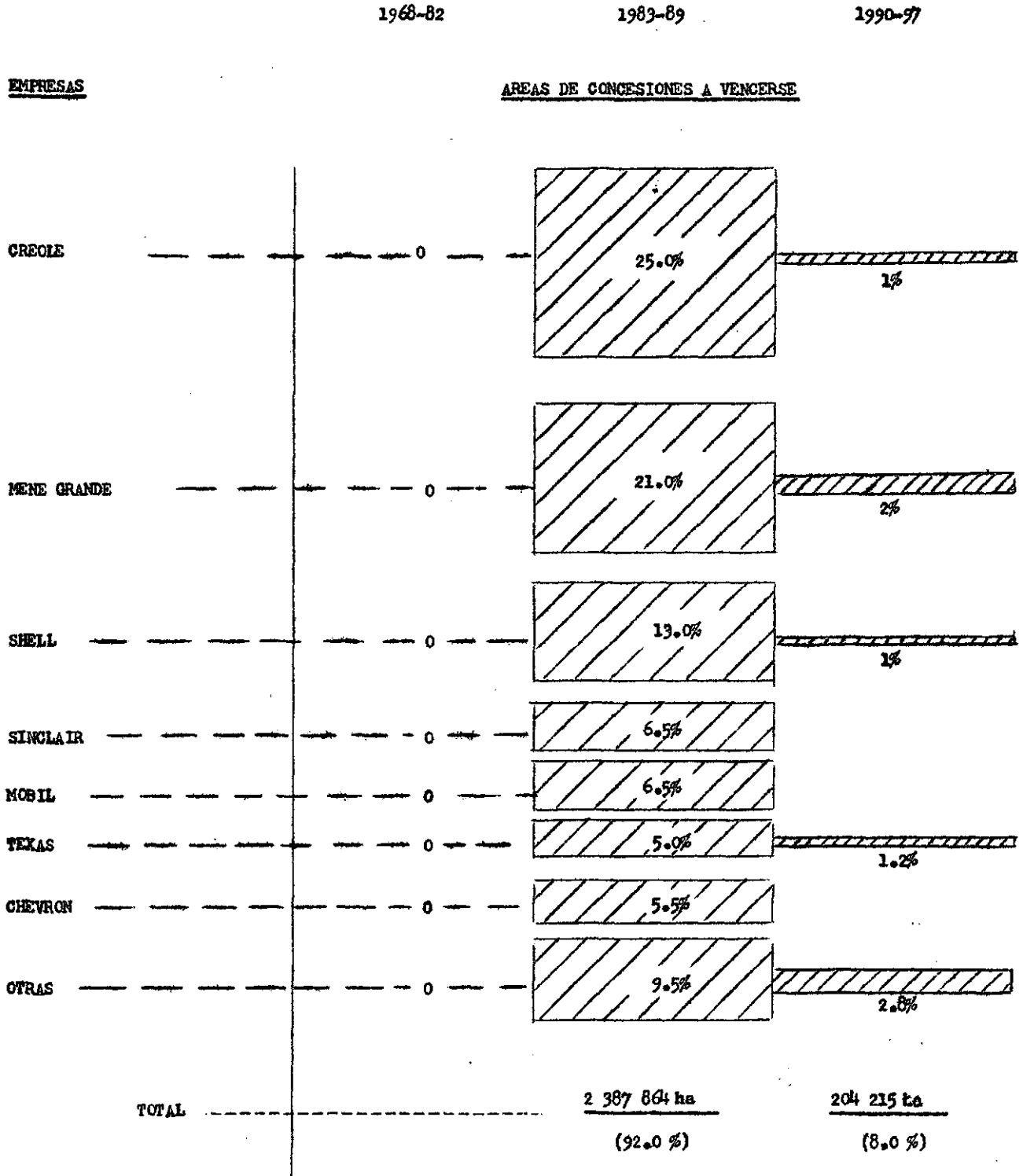
A su vez, para definir la política petrolera en el período 1969-1973, habrá que tomar en consideración que las actuales concesiones vencen en un período que media entre los años 1983 y 1997 y que, dentro de este período, aproximadamente un 92 por ciento de dichas áreas vencen en el subperíodo comprendido entre 1983 y 1989 (véase el gráfico 2). Asimismo, otro factor importante a examinar se refiere a que casi un 80 por ciento de la producción actual proviene de las concesiones que vencen en el subperíodo 1983-89.

En consecuencia, la magnitud fundamental de las concesiones vencen en el período más próximo y ello define los límites razonables del plazo de transición en que deberían negociarse los nuevos contratos de servicios.

El examen precedente podría sintetizarse en los siguientes puntos de importancia para la estrategia de desarrollo venezolana:

- a) No obstante el intenso esfuerzo de industrialización que se plantea, al final de los próximos veinte años el petróleo seguirá siendo un rubro de extrema importancia para el financiamiento del desarrollo nacional.
- b) Sobre la base de las proyecciones existentes en cuanto al mercado internacional de petróleo, aparece como razonable la meta de programar las exportaciones venezolanas de este producto a un ritmo promedio de 2.5 por ciento anual.
- c) En el futuro, el mercado latinoamericano tendrá una creciente importancia y, por lo tanto, es conveniente ir definiendo la política de Venezuela en el abastecimiento de dicho mercado.
- d) La capacidad de negociación de Venezuela para mejorar su participación en la actividad petrolera, será probablemente mayor que la actual a principios de la década del 70.
- e) Es previsible una mayor ingerencia y participación en los beneficios de la actividad petrolera por parte del Estado venezolano, tanto por la aplicación de las nuevas modalidades de contratos de servicios, como por la mayor importancia del propio mercado nacional y del latinoamericano.

Gráfico 2



/B. El sector

B. El sector industrial: Factor dinámico de transformación de la estructura económica

1. Los rasgos más salientes del desarrollo industrial

a) Las bases del proceso

La intensificación del proceso de industrialización que experimentó Venezuela en los últimos años, surgió como consecuencia de la dinamización de la economía producida por el auge de la producción y explotación petrolera a partir de 1950.

Por diversos mecanismos el gobierno captó parte del producto generado en la actividad petrolera, en magnitudes tales que al tiempo de permitirle un financiamiento de los servicios corrientes, hicieron posible concretar ambiciosos planes de infraestructura, fundamentalmente en los sectores de vialidad urbana y rural. Por este medio el sector público realizó una función de distribución del ingreso, estableciendo conductos por los que se realizaron continuas transferencias financieras al sector privado.

La realización de obras públicas determinó un intenso crecimiento de la industria de construcción así como en las productoras de los materiales respectivos y una sustancial demanda de personal calificado, originándose una aguda escasez de personal y determinando altos salarios al mismo tiempo que elevados ingresos no salariales. Estas circunstancias motivaron una fuerte concentración del ingreso y simultáneamente permitieron la realización de una amplia acumulación de ahorros en el sector privado que acrecentó aún más las actividades de construcción urbana.

La situación especial de florecimiento económico que atravesaba Venezuela constituyó un motivo fundamental de atracción de corrientes inmigratorias de origen europeo. Estos sectores de población recién incorporada tendieron a radicarse en las zonas urbanas del país, especialmente en su capital, encontrando ocupación en las industrias de la construcción y realizando asimismo actividades en diversas ramas del comercio al detalle, en las que cumplieron y aprovecharon el proceso de acumulación de ahorros ya citado.

Dentro de estas corrientes inmigratorias ingresó al país gran cantidad de personas que por provenir de economías más desarrolladas podían tener visión de las oportunidades que ofrecía el sistema económico, y por otra parte traían también el aporte de sus conocimientos de artesanías y de pequeñas industrias.

/Estos sectores

Estos sectores de población junto con los empresarios que ya existían en Venezuela en las ramas tradicionales, vigorizaron el desarrollo del sector industrial intensificando aquellas actividades y expandiéndose hacia nuevas sustituciones de importaciones, en las que también participaron importadores y comerciantes en productos industriales, que transformaron sus actividades hacia las de producción.

También en este aspecto el sector público desempeñó un papel activo en la promoción industrial y en la realización de transferencias directas e indirectas de ingresos al sector privado, por las vías de las exenciones tributarias a la importación de equipos y materias primas necesarios para los procesos productivos de las nuevas actividades, de los créditos para la adquisición de activos fijos, y de las protecciones arancelarias contra la competencia extranjera.

El proceso de sustitución de importaciones tuvo una característica común a otros realizados en países de América Latina, en el sentido de que se inició en la categoría de bienes de consumo y por las etapas últimas de producción, sustituyendo así la importación de los bienes terminados por la de las materias primas necesarias para producirlos. Esta circunstancia, que aún está presente en algunos tipos de producción sustitutiva de importaciones, unida a la característica de estrechez de la demanda interna que imposibilitó la instalación de determinados tipos de industrias, dio como resultado que aunque el desarrollo industrial fuera sumamente dinámico apareciera como desequilibrado, insuficiente y con bajo grado de integración.

Como Venezuela no estuvo afectada por problemas que limitaran su capacidad de importar, el proceso de sustitución de importaciones se realizó más tarde que en aquellos países de América Latina que se vieron obligados a llevarlo a cabo para producir internamente lo que no podían importar.

En las modalidades que presentó el proceso de desarrollo industrial venezolano, influyeron las características particulares de la economía asociadas a la explotación de la riqueza petrolera. Por una parte, la excepcional magnitud de las exportaciones de petróleo y de sus derivados, determinó una balanza comercial muy favorable, que fue factor determinante en la fácil disponibilidad de divisas para importar toda clase de bienes necesarios para las industrias, ya fueren de capital, materias primas industriales y también

/repuestos. Por

repuestos. Por otro lado, los elevados ingresos que el gobierno percibió de la industria petrolera, determinaron que la política arancelaria no persiguiera una finalidad recaudadora de ingresos presupuestales, permaneciendo los aranceles de modo general, a muy bajos niveles.

Las dos circunstancias anteriores tuvieron consecuencias significativas en la industria: en primer término, no existieron estímulos indirectos a la industrialización vía sustitución de importaciones, que se derivaran de altas barreras proteccionistas generalizadas, lo que puede considerarse como un factor que favorecía una industrialización económicamente viable.

En segundo término, esas mismas circunstancias fueron estimulantes del consumo de productos importados, en virtud de su fácil disponibilidad y bajo costo. A esto último contribuyó en cierta etapa la sobrevaluación del bolívar en el mercado cambiario.

El bajo precio resultante para los bienes de capital importados, frente a la alta tasa de los salarios, representó un estímulo directo al uso de tecnología altamente mecanizada, ahorrativa de mano de obra, que constituye una faceta característica de la industria de Venezuela. La derivación consiguiente, desde el punto de vista del problema ocupacional ha sido que la industria ha prestado para su solución una contribución menor de la que habría resultado de haber considerado el factor ocupacional en la elección de tecnologías. Por otra parte, puede razonarse que en términos de una eventual participación en el mercado internacional, la alta mecanización y las condiciones modernas del equipamiento constituyen condiciones favorables de competitividad de la industria.

Como contrapartida la elevada mecanización ha originado la instalación de capacidad excedente en muchas industrias, con relación a la magnitud del mercado interno. La presencia de capacidad ociosa en buen número de ramas industriales es uno de los elementos determinantes del alto costo de producción. Pero esta situación podría modificarse favorablemente en un mercado ampliado, tanto en lo interno como en lo subregional, que permitiera utilizar en mayor grado la capacidad de producción instalada.

/b) Los



b) Los estímulos y los obstáculos a la industrialización

Hacia fines de la década de los años 50, se generó la decisión de estimular la industrialización del país, como medio de contrarrestar la extrema dependencia de la economía en relación a un producto único, que había experimentado bajas de precios en el mercado internacional. Esta situación había provocado una recesión general en la economía, a través de la disminución de los ingresos gubernamentales, que se prolongó hasta comienzos de la presente década con efectos marcadamente desfavorables sobre la inversión pública y la ocupación. Se puso así en evidencia la vulnerabilidad de la economía venezolana a la acción de factores exógenos, lo que se acusó aún más por el hecho de que el coeficiente de importación entre 1950 y 1958 no había decrecido en multitud de actividades industriales.

Para lograr su objetivo la política de desarrollo tomó en cuenta las condiciones particularmente ventajosas para Venezuela, derivadas de la presencia de una dotación abundante de recursos naturales aprovechables industrialmente; petróleo, minerales metálicos y no metálicos y un alto potencial de energía hidroeléctrica, que representan condiciones especialmente favorables para industrias básicas, metálicas y petroquímicas. En virtud de esos factores el Estado tomó iniciativa en la formulación de programas para la producción de bienes intermedios y de capital, decidiendo la realización de inversiones directas en las industrias básicas o sus derivadas inmediatas en algunos casos, y asignando la responsabilidad al sector privado en otros.

Para efectuar una evaluación de los objetivos del proceso que se encuentra aún en pleno desarrollo, convendría considerar separadamente las industrias que el Estado se ha reservado para su participación directa, ya sea como inversor único o como asociado; luego aquellas industrias que siendo consideradas dinámicas han quedado en manos del sector privado exclusivamente; en tercer término, el proceso de sustitución de importaciones en el resto de la industria.

En relación al primer tipo de industrias, en que se encuentran la siderurgia, la fundición de aluminio y la petroquímica básica e intermedia, aparece claro el objetivo de desarrollo en función de la participación en el mercado externo en condiciones de competitividad. La magnitud de las inversiones programadas y las escalas de producción consideradas parecen orientarse en proporción al fin perseguido.

La decisión de conservar la petroquímica básica y la siderurgia en manos del Estado, constituye un medio efectivo de mantener la independencia de las decisiones nacionales relativas a campos de aplicación, oportunidad y magnitud de las inversiones, así como destino de los productos, y aparece pues como uno de los puntos claves de los que dependen las características del futuro desarrollo de todas las industrias derivadas.

Asimismo parecen adecuadas las orientaciones seguidas en el campo de las industrias intermedias derivadas de la petroquímica básica y en la fundición del aluminio, cuyos desarrollos pueden realizarse solamente en función de su participación en el mercado internacional, tanto desde el punto de vista de la posibilidad de disponer en forma inmediata de escalas de producción económicas, tecnologías modernas y demanda internacional en magnitud apropiada. Otras consideraciones que pueden apuntar a limitaciones estructurales que enfrenta el cumplimiento de los objetivos serán hechas más adelante.

La importancia que la siderurgia y la petroquímica presentan en el desarrollo industrial como consecuencia de las intensas relaciones interindustriales que generan, señala que ellas podrían representar el centro motriz del desarrollo industrial por venir y permitirían lograr las relaciones de interdependencia con otras economías, que caracterizan a los países desarrollados, en cuanto se dé cumplimiento a otros imperativos que son imprescindibles para ese fin.

Con relación al segundo tipo de industrias puede apuntarse a las políticas relativas a las industrias mecánicas y eléctricas así como a la industria automovilística. En relación a las dos primeras, aparecen claramente insuficientes los efectos de las respectivas políticas de promoción, puesto que importantes campos de estas industrias manifiestan debilidad en su participación actual en la rama, pese a la actividad de formulación de proyectos y al apoyo crediticio de la CVF. Debe recalcar que las condiciones generales de la economía y de la política arancelaria ya citadas, han representado indirectamente factores de desestímulo al establecimiento de ciertos renglones de las industrias mecánicas.

La industria eléctrica demuestra un importante crecimiento en las fases de ensamblaje, que representa solamente una sustitución de importaciones de productos finales por las de sus partes constitutivas.

En ambas ramas industriales el coeficiente de importación dentro del consumo aparente manifiesta los más altos porcentajes dentro del sector industrial y los ritmos más lentos de disminución.

La lentitud en el desarrollo de las industrias citadas se refleja en el modo de crecimiento de la industria automotriz, en donde el programa de integración basado en porcentajes crecientes del peso del vehículo, no muestra aún participación relevante de la fabricación de partes mecánicas, concentrándose en elementos accesorios provenientes en su mayor parte de las industrias del vidrio, caucho, textiles y químicas. Podrían esperarse dificultades para el cumplimiento de las etapas subsiguientes de la integración programada, resultantes de la ausencia del respaldo de una industria mecánica ampliamente desarrollada.

Con referencia a la sustitución de importaciones en el resto de la actividad industrial, puede señalarse que la aplicación de una política causística de protección basada en exoneraciones impositivas para la importación de materias primas, combinada con elevación de aranceles, la imposición de cupos o el contingentamiento para la importación de los bienes terminados correspondientes, sin obedecer a una programación del proceso, permitió hasta hace poco tiempo la instalación de un número de actividades industriales de escasa importancia, que no estarían en condiciones de competir en un mercado abierto sin barreras proteccionistas. Se neutralizarían parcialmente de esta manera, las ventajas que representaron las bajas tasas generales de aranceles. En los últimos años se han contrarrestado los efectos perjudiciales de aquella política, exigiendo el compromiso de realizar la integración nacional del producto protegido, en un plazo dado.

El proceso de industrialización transcurrido puso de manifiesto en diversas formas la insuficiencia del sistema educativo para la preparación de los recursos humanos que se requerían para apoyar a aquél y modificar las prácticas tradicionales. Esta insuficiencia se presentó principalmente en la forma de estrangulamientos del sistema para proveer las cantidades apropiadas de los recursos humanos requeridos por el desarrollo industrial, principalmente obreros calificados, mandos medios y a nivel gerencial.

Aunque existe un grupo de industrias que trabaja eficientemente, se relaciona con esa condición del sistema educativo, el nivel general de

/tecnificación industrial

tecnificación industrial, que si bien es marcadamente mecanizado no ha tendido a desarrollar, o sólo lo ha hecho recientemente, dispositivos internos o externos a las empresas que lleven a una mayor eficiencia productiva, garanticen una mayor independencia en las decisiones relativas a la producción y en definitiva permitan obtener una producción de mejor calidad y a menor costo.

Entre esos dispositivos deben citarse, en primer término, los institutos de investigación aplicada para el desarrollo de nuevos procesos y de nuevos productos, la mejor utilización de materias primas nacionales o su sustitución en lugar de las que el país importa, el desarrollo de procesos que permitan producir a escala económica para el país los bienes que actualmente importa, la realización de experimentaciones a escala piloto de procesos aplicables a la industria, el asesoramiento industrial, etc.

La industria venezolana depende casi absolutamente del uso de tecnología importada. Como consecuencia mantiene una relación de dependencia tecnológica con respecto a las de los países desarrollados, que en etapas futuras podría significar un factor de desventaja para competir en el mercado mundial. En efecto, no solamente las empresas de los países más desarrollados tendrían la propiedad de los procesos y llevarían la iniciativa en las innovaciones tecnológicas, sino que la industria venezolana quedaría en dependencia con respecto a la fabricación de los bienes de capital diseñados para llevarlas a cabo. Por otra parte, los procesos mismos no buscarían sino utilizar las materias primas, naturales o de origen industrial, de más fácil disponibilidad y bajo costo para las industrias de aquellos países y ellas no tienen porqué coincidir con las que se presentan en Venezuela. Todas estas circunstancias concurren para que en definitiva la dependencia tecnológica origine costos de producción más elevados.

Es asimismo insuficiente el uso de la normalización industrial y del control de calidad. Sólo una pequeña parte de los establecimientos producen de acuerdo a normas específicas y realizan el control estadístico de calidad a nivel de materia prima, etapas del proceso productivo y artículos terminados. No existen programas que relacionen estos aspectos con las necesidades del desarrollo industrial. Estos factores son determinantes también de baja eficiencia productiva, porque dan lugar a producción de calidad no uniforme y

a pérdidas por desperdicios debido al uso de materias primas inadecuadas y a defectos en el proceso de producción, que resultan en costos más elevados.

Asimismo, no parece haber una acción suficientemente difundida en relación a la aplicación de técnicas de racionalización de los métodos de producción y de administración a nivel de empresas o de industrias específicas.

El conjunto de todas las circunstancias apuntadas, dependencia tecnológica, insuficiencia de la normalización y del control de calidad y de la racionalización industrial, actúan en un mismo sentido y junto con la existencia de capacidad ociosa son determinantes de un nivel de eficiencia industrial que repercute en mayores costos de producción.

Por otra parte, el imperfecto conocimiento de las oportunidades que genera la economía, son causa de escasez de proyectos industriales, lo que sumado al temor al riesgo, incide en la insuficiente instalación de las industrias nuevas, circunstancia particularmente evidente en las mecánicas y eléctricas. Por este lado, también se contribuye a que el desarrollo industrial, aunque dinámico, continúe siendo en parte desequilibrado e insuficiente pese a que el grado de integración tienda a mejorar en virtud de la política estatal de promoción y de participación directa en la actividad industrial.

Según las últimas estimaciones disponibles, el producto bruto industrial representa 18.4 por ciento del producto bruto interno venezolano, y la población ocupada en la industria constituye el 13 por ciento de la ocupación total. A título de información y con el fin de permitir realizar análisis comparativos, se agrega en el cuadro 15 la composición y la estructura del producto y de la ocupación industriales de Venezuela y de los otros países del grupo andino, expresándose el producto en las monedas nacionales de cada país.

En síntesis: Venezuela se encuentra en un período de extraordinaria expansión de la actividad industrial, que acompaña a la del conjunto de su economía. La base de sustentación del desarrollo se encuentra aún en la explotación petrolera.

El proceso partió de niveles muy bajos y se realiza con la presencia de desequilibrios de diversa índole, derivados de la falta de una infraestructura industrial que debe crearse sobre la marcha del proceso.



Cuadro 15

## SECTOR INDUSTRIAL: VALOR AGREGADO Y OCUPACION

	Venezuela (1967)				Perú (1965)				Ecuador (1963)				Chile	
	Valor agregado		Ocupación		Valor agregado		Ocupación		Valor agregado		Ocupación		Valor agregado	
	10 <sup>6</sup> Bs 1960	Porcen- taje	Porcen- taje	10 <sup>3</sup> Habitantes	10 <sup>6</sup> soles (1965)	Porcen- taje	Porcen- taje	10 <sup>3</sup> Habitantes	10 <sup>6</sup> sueres (1963)	Porcen- taje	Porcen- taje	10 <sup>3</sup> Habitantes	10 <sup>6</sup> \$ de (1966)	Porcen- taje
<u>Industria tradicional</u>	<u>3 352</u>	<u>52.1</u>	<u>52.2</u>	<u>122.6</u>	<u>11 666</u>	<u>54.6</u>	<u>52.1</u>	<u>106.2</u>	<u>995.9</u>	<u>68.8</u>	<u>68.7</u>	<u>22.6</u>	<u>2 064.3</u>	<u>16.6</u>
20 Alimentos	965	14.9	16.4	28.6	5 783	27.1	24.0	49.1	484.9	33.5	27.2	9.0	523.9	11.8
21 Bebidas	860	13.3	4.8	11.4	1 913	9.0	4.8	8.6	189.6	13.1	6.2	2.0	174.3	3.9
22 Tabacos	308	4.8	1.5	3.4	237	1.1	0.4	0.7	66.0	4.6	0.9	0.3	173.8	3.9
23 Textiles	423	6.6	10.2	24.1	2 569	12.0	15.8	28.4	197.0	13.6	25.0	8.2	548.7	12.4
24 Vestuario	472	7.3	9.8	22.9	647	3.0	7.6	13.7	22.0	1.5	4.3	1.4	464.7	10.5
25 Madera	62	1.0	6.7	15.7	144	0.7	2.2	3.9	23.8	1.6	3.4	1.1	86.6	2.0
26 Muebles	207	3.2	1.4	3.3	235	1.1	3.0	5.4	1.2	0.1	0.3	0.1	51.4	1.2
29 Cueros	62	1.0	1.4	3.2	138	0.6	1.3	2.4	11.4	0.8	1.5	0.5	40.9	0.9
<u>Industrias intermedias</u>	<u>2 174</u>	<u>33.7</u>	<u>23.6</u>	<u>55.3</u>	<u>6 857</u>	<u>32.3</u>	<u>18.2</u>	<u>34.1</u>	<u>340.5</u>	<u>23.5</u>	<u>17.7</u>	<u>5.8</u>	<u>1 288.7</u>	<u>22.1</u>
27 Papel y celulosa	250	3.9	3.7	8.6	475	2.2	1.7	3.1	17.2	1.2	1.2	0.4	221.8	5.0
30 Caucho	212	3.3	2.4	5.7	289	1.4	0.9	1.6	35.0	2.4	2.1	0.7	126.8	2.9
31 Química	655	10.1	6.2	14.5	1 912	9.0	6.5	11.6	114.3	7.9	5.5	1.8	259.5	5.9
32 Derivados del petróleo	503	7.8	3.2	7.5	1 228	5.8	0.3	0.6	95.8	6.6	4.9	1.6	57.4	1.3
33 Minerales no metálicos	407	6.3	4.9	11.6	1 100	5.2	6.1	11.2	78.2	5.4	4.0	1.3	224.5	5.1
34 Metálicas básicas	147	2.3	3.2	7.4	1 853	8.7	3.3	6.0	-	-	-	-	398.7	9.0
<u>Industria mecánica</u>	<u>621</u>	<u>9.6</u>	<u>18.6</u>	<u>44.4</u>	<u>1 685</u>	<u>7.9</u>	<u>14.4</u>	<u>25.8</u>	<u>27.4</u>	<u>1.9</u>	<u>3.7</u>	<u>1.2</u>	<u>855.2</u>	<u>12.3</u>
35 Productos metálicos	188	2.9	4.0	9.5	511	2.4	4.2	7.6	24.4	1.7	3.4	1.1	259.8	5.9
36 Maquinarias	27	0.4	0.8	1.9	349	1.6	3.0	5.3	-	-	-	-	136.6	3.1
37 Equipo eléctrico	95	1.5	2.5	6.0	215	1.0	1.5	2.6	2.6	0.2	0.3	0.1	172.5	3.9
38 Material de transporte	311	4.8	1.5	27.0	610	2.9	5.7	10.3	0.4	-	-	-	285.9	6.4
<u>Grupo residual</u>	<u>300</u>	<u>4.6</u>	<u>5.4</u>	<u>12.8</u>	<u>1 073</u>	<u>5.0</u>	<u>7.6</u>	<u>13.6</u>	<u>85.1</u>	<u>5.9</u>	<u>7.3</u>	<u>2.4</u>	<u>225.9</u>	<u>5.1</u>
28 Artes gráficas	210	3.2	3.4	8.1	530	2.5	4.4	7.8	58.0	4.0	5.2	1.7	152.3	3.4
39 Diversas	90	1.4	2.0	4.6	543	2.5	3.2	5.8	27.1	1.9	2.1	0.7	73.6	1.7
<u>Total fabril</u>	<u>6 454</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>235.1</u>	<u>21 284</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>179.7</u>	<u>1 448.9</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>32.8</u>	<u>4 434.1</u>	<u>100.0</u>
<u>Artesanía</u>	<u>521</u>			<u>185.7</u>	<u>2 709</u>				<u>1 074.1</u>			<u>177.2</u>	<u>1 852.1</u>	
<u>Total manufactura</u>	<u>6 975</u>			<u>420.8</u>	<u>23 993</u>				<u>2 523.0</u>			<u>210.0</u>	<u>6 286.2</u>	
<u>P.B.I. Total</u>	<u>37 830</u>				<u>122 156</u>				<u>17 437.0</u>				<u>24 963.0</u>	
<u>Relación 100 P.B.Ind/ P.I.T. (Porcentaje)</u>	<u>18.4</u>				<u>12.5</u>				<u>14.4</u>				<u>32.7</u>	
<u>Tasa de crecimiento (Porcentaje)</u>	<u>(1961-67)</u>	<u>8.4</u>			<u>(1961-65)</u>	<u>8.3</u>			<u>(1961-63)</u>	<u>2.3</u>			<u>(1961-66)</u>	<u>7.1</u>

1945  
1946  
1947  
1948

1949

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967

1968

1969

1970

1971

1972

1973

1974

1975

1976

1977

1978

1979

1980

1981

1982

1983

1984

1985

1986

1987

1988

1989

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

1945-1946  
1947-1948  
1949-1950  
1951-1952  
1953-1954  
1955-1956  
1957-1958  
1959-1960  
1961-1962  
1963-1964  
1965-1966  
1967-1968  
1969-1970  
1971-1972  
1973-1974  
1975-1976  
1977-1978  
1979-1980  
1981-1982  
1983-1984  
1985-1986  
1987-1988  
1989-1990  
1991-1992  
1993-1994  
1995-1996  
1997-1998  
1999-2000  
2001-2002  
2003-2004  
2005-2006  
2007-2008  
2009-2010  
2011-2012  
2013-2014  
2015-2016

1945-1946  
1947-1948  
1949-1950  
1951-1952  
1953-1954  
1955-1956  
1957-1958  
1959-1960  
1961-1962  
1963-1964  
1965-1966  
1967-1968  
1969-1970  
1971-1972  
1973-1974  
1975-1976  
1977-1978  
1979-1980  
1981-1982  
1983-1984  
1985-1986  
1987-1988  
1989-1990  
1991-1992  
1993-1994  
1995-1996  
1997-1998  
1999-2000  
2001-2002  
2003-2004  
2005-2006  
2007-2008  
2009-2010  
2011-2012  
2013-2014  
2015-2016



Los lineamientos fundamentales de la política industrial tratan de crear las condiciones para que el sector se transforme en el motor de la economía, aprovechando la abundante y valiosa dotación de recursos naturales de que dispone el país, preservando la capacidad de decisión nacional sobre las áreas de producción correspondientes.

2. Algunos elementos para el diseño de la estrategia del desarrollo industrial

Las perspectivas de desarrollo industrial que pueden derivarse de la participación de Venezuela en el proceso de integración subregional, deberían considerarse en el marco de las características de la imagen-objetivo que se ha planteado para el sector y para la economía en su conjunto. La circunstancia de que en este trabajo se dé especial énfasis al desarrollo industrial en relación a la integración, no significa que se le considere a priori como el único patrón posible ni como el más importante; en realidad, podría haber otros y aún coexistir varios. Pero la integración subregional constituye una circunstancia nueva y presente, cuyas consecuencias inmediatas y futuras es preciso analizar. Al hacerlo se presentan diversas interrogantes y problemas que tienen que ver con la estrategia que tendría que desplegar Venezuela a fin de asegurar y acelerar la concreción de los rasgos de la imagen proyectada, y con la forma como podrán superarse las limitaciones y los obstáculos actuales.

Si se concibe que Venezuela tiene condiciones adecuadas para transformarse en una sociedad industrial, su desarrollo manufacturero deberá responder a las características de una sociedad de este tipo. La industria tiene que ser por lejos el sector más dinámico. Las estimaciones preliminares señalan que la tasa de crecimiento medio del sector, no debería ser inferior a 9 por ciento anual acumulativo, mientras que en el período 1961-1967 fue de 8.4 por ciento.

Por otra parte, la actividad industrial correspondiente al tipo de economía que se espera alcanzar, debe presentar una estructura muy diferente de la actual, con mayor participación relativa de las industrias productoras de bienes de capital y menor de las industrias tradicionales: sólo así son posibles las relaciones interindustriales complejas que presenta una economía bien integrada. Dentro de ese cambio de la estructura productiva, serán

/diferentes las

diferentes las ponderaciones de las diversas industrias dinámicas, especialmente de la petroquímica, y de las metal-mecánicas cuando estas últimas superen el grado de retraso que ahora presentan.

Además, el desarrollo industrial debe responder a una estructura de distribución geográfica de la población, predominantemente urbana, en donde el coeficiente de marginalización socio-económico debería encontrarse prácticamente emulado,

- a) ¿Sobre qué bases se sustentará un desarrollo industrial tan dinámico?
- b) ¿Por qué mecanismos podría inducirse la realización de cambios tan importantes en la estructura productiva?
- c) ¿Cuáles son los factores favorables o limitantes a tener en cuenta?

a) En un país como Venezuela en que permanecen inexploradas partes de su territorio presumiblemente muy ricas, la dotación de recursos naturales constituye el primer elemento en que se sustentarán las posibilidades de desarrollo dinámico de sus industrias. Por consiguiente, debe pensarse que en el contexto de un proceso de integración, debería llevarse a cabo un acondicionamiento territorial adecuado al mejor aprovechamiento de los recursos. Para ello es preciso, en primer término, realizar una investigación de los complejos de recursos naturales que puedan poseer otras zonas diferentes de las que actualmente se explotan. En segundo término, tendrá que establecerse una regionalización que se desprenda de la posibilidad de desarrollar polos agro-industriales que permitan localizar importantes núcleos de población, para realizar la explotación y transformación de los recursos naturales de la región, con una tasa de productividad por hombre ocupado muy superior a la actual.

En cierto modo el proceso indicado se está realizando parcialmente: las zonas de Zulia, Guayana y Valencia, están constituyendo polos de desarrollo en función de la explotación de recursos conocidos de alta productividad potencial.

Convendría establecer vinculaciones entre el desarrollo de los polos agro-industriales, que constituyen otro patrón diferente de desarrollo, y la integración subregional. ¿Cómo podrían aprovecharse las conexiones entre ambos procesos, en función de la optimización de la tasa de crecimiento del producto y la ocupación? ¿En qué forma influirían las diferentes modalidades que podría asumir la integración ya sea fronteriza, en función del desarrollo de nuevas zonas interiores o de los polos costeros actuales?

/b) Los

b) Los mecanismos por los que podrían inducirse los cambios en la estructura productiva, tienen que ver con las formas mediante las cuales es posible concretar el desarrollo industrial.

i) La sustitución de importaciones

En primer término, el proceso de sustitución de importaciones aún tiene un importante camino para recorrer. Las últimas estimaciones disponibles muestran que el coeficiente de abastecimiento externo en el consumo aparente global de productos industriales, excedía del 27 por ciento para el año 1966. El mismo coeficiente alcanzaba a 30 por ciento en 1960. En ciertas ramas industriales, como la de construcción de maquinarias y la de equipos eléctricos, los porcentajes de abastecimiento externo son mucho más elevados. Esto permite establecer que el proceso está aún lejos de agotarse; pero lo que falta realizar debe hacerse en vinculación con el proceso de integración.

¿Sería posible continuar una política de protección a la sustitución de importaciones, de tal modo que ésta siga una trayectoria originada en la sola iniciativa empresarial? La experiencia transcurrida demuestra que el desarrollo industrial resultante es desequilibrado y permanecen sin explotar amplios campos de actividades, que constituyen industrias dinámicas en países de menor desarrollo económico que Venezuela.

Según la última encuesta industrial, en el país sólo funciona un establecimiento del giro "fabricación y reparación de piezas para maquinarias y equipos" (grupo 363 de CIIU) con más de 50 personas ocupadas, y pertenece al Estrato II (personal comprendido entre 50 y 100 personas). Asimismo se verifica que todos los abastecimientos correspondientes al grupo 371 "construcción de maquinarias, aparatos, accesorios y artículos eléctricos", ocupan menos de 20 personas, lo que es un índice de su pequeño tamaño (Estrato IV). A pesar de que el país tiene una extensa costa marítima y que sus relaciones con el resto del mundo se realizan principalmente a través del transporte por mar, sólo tiene un establecimiento, oficial, dedicado al ramo "construcciones y reparaciones navales", dentro de la categoría de más de 100 personas ocupadas, y ninguno en la de los que ocupan entre 50 y 100.

Lo anterior, ejemplifica la inapropiada estructura industrial resultante de una sustitución espontánea de importaciones, por lo que parecería razonable considerar la adopción de una política programada de la sustitución de

/importaciones a

importaciones a nivel nacional, a realizar dentro del proceso de integración. Deberían definirse los criterios que guiarán tal programación. ¿Cómo se avendría la cronología de la sustitución programada, con la vigencia de las distintas etapas del proceso de integración? A medida que la integración se realice, mayores sectores de la actividad industrial serán incluidos en los mecanismos de desgravación automática y se verán enfrentados a la competencia de las industrias similares de los restantes países de la subregión. Se deduce que la identificación de las industrias a instalar para sustituir importaciones debe ser precedida de los análisis de viabilidad técnico-económica, que incluyen la comprobación de sus condiciones de competitividad en el marco subregional.

Dentro de la nómina de industrias identificadas, el programa de sustitución de importaciones nacionales debiera realizarse en función de las prioridades socio-económicas que se establezcan. A tal efecto, en una primera aproximación, las industrias consideradas viables podrían dividirse en:

- 1°) aquéllas para las que existe interés nacional irrenunciable por su instalación en el territorio;
- 2°) aquéllas en las que se considera imprescindible participar en forma de empresas multinacionales;
- 3°) las que podrían ser objeto de negociación, cediendo su radicación a otros países a cambio de la obtención de otras.

Por otro lado, las industrias que en el momento actual no se consideran viables económicamente podrían discriminarse en:

- 1°) aquéllas para las cuales el país tiene aspiraciones futuras y se considerarían como áreas de reserva para su instalación en Venezuela en el momento oportuno; esas actividades no serían objeto de negociación, o tan sólo lo serían bajo reserva expresa;
- 2°) las que se consideran interesantes desde el punto de vista de la participación en empresas multinacionales;
- 3°) las que no despiertan interés especial y podrían ser objeto de negociación.

Se concibe que investigaciones análogas realizadas a nivel de cada país de la subregión, prepararán luego una etapa de discusiones y acuerdos para llegar a una compatibilización entre las mismas, que hará posible una programación de la sustitución de importaciones a nivel nacional.

/Definido el

Definido el programa, la política de promoción debiera ser específica y flexible para cada industria de sustitución programada.

Dentro de las líneas de investigación y de política expuestas, debería permanecer la preocupación de que el desarrollo de las industrias mecánicas y eléctricas tendría que recibir preferente atención, si no se desea ver obstaculizado el desarrollo dinámico del resto del sector. En relación a esas industrias, se sugieren los siguientes grandes campos en los que convendría centrar mayores análisis: fabricación de máquinas para trabajar metales; fabricación de partes y piezas para automotores, tractores y maquinarias; máquinas eléctricas; producción de bombas para gases y líquidos; máquinas para la industria; máquinas para oficina, incluso eléctricas; motores eléctricos; construcciones y reparaciones navales.

Los estudios respectivos no deberían limitarse a examinar la factibilidad de sustituir importaciones a nivel nacional, sino que convendría considerar además las posibilidades de realizar exportaciones a la subregión encarando la producción en mayores escalas. También deberían ser objeto de particular atención los productos importados de origen industrial insumidos por la industria petrolera y por la minería.

ii) Las exportaciones al mercado subregional

En segundo término, cabría referirse a las perspectivas de realización de exportaciones industriales en el marco de la integración subregional. En relación a este aspecto, existe una política que se refiere a los productos básicos e intermedios de la petroquímica, para los que Venezuela tiene condiciones particularmente favorables. De modo general tal política se evaluó ya positivamente. Si bien parece viable, debe investigarse si existen otras posibilidades de exportaciones de bienes industriales. Por ejemplo, ¿qué posibilidades ofrece la integración, a las industrias existentes, desde el punto de vista de su capacidad para competir en el mercado externo, por el menor costo que apareja el mayor uso de la capacidad instalada? Habría que agregar que en el programa siderúrgico convendría investigar las posibilidades de complementación industrial de los productos laminados de acero y asimismo la factibilidad de producción de aceros especiales para algunos de los cuales el país cuenta con reserva de materias primas.

Con un criterio amplio, habría que considerar la instalación de las industrias nuevas para la sustitución de las importaciones de productos que todavía no se fabrican en ninguno de los países de la subregión. Este problema requiere investigaciones a nivel de producto. La sustitución se podría emprender para todas aquellas actividades en las que los mercados nacionales separadamente resultan insuficientes en relación a las escalas mínimas de producción económica, pero ofrecen dimensión adecuada en su conjunto.

Una vez identificados los productos, deberían realizarse análisis de factibilidad técnico-económica de producción, lo que debería llevar a establecer una escala de prioridades desde el punto de vista de la influencia que la producción de los mismos podría tener en el desarrollo de Venezuela, en relación a los rasgos de la imagen-objetivo propuesta, y particularmente en la generación de producto y de divisas, magnitud de ocupación, etc. Estos estudios arrojarían asimismo como resultado, la identificación de los productos en cuya fabricación Venezuela podría participar en forma de inversiones multinacionales, y de los que podría ceder en las negociaciones con los otros países.

¿Cuáles serían las posibilidades de Venezuela para instalar en su territorio industrias de sustitución de importaciones extra subregionales? Parecería que si bien la distribución equitativa de los beneficios de la integración a que se aspira en todo proceso de esta índole tendría influencia en las decisiones de las localizaciones respectivas, es indudable que las industrias de mayores escalas de producción y que sean a la vez básicas, tenderán a localizarse donde haya una concentración de factores favorables, porque la posibilidad de producción eficiente en calidad y bajo costo será seguramente un factor determinante en la radicación de tales industrias en uno u otro país.

Debería analizarse qué influencia tendría en las posibilidades de competir en el mercado externo el uso de tecnologías altamente intensivas en capital, versus las intensivas en el uso de mano de obra. En principio, parecería que la tendencia manifiesta de sus industrias hacia la alta mecanización establecería una ventaja comparativa para Venezuela, en razón de la más fácil disponibilidad de capital y de divisas y de los costos más bajos a que dan lugar las tecnologías más mecanizadas. Por otra parte, esto tendería a establecer una especialización de Venezuela en la producción de los tipos de bienes en que las escalas mayores de producción van ligadas a una mecanización más acentuada.

/Las posibilidades

Las posibilidades de exportación que puede abrir a Venezuela el mercado subregional no se agotan en la sustitución de importaciones a nivel de la subregión. Por el hecho de pertenecer a la ALALC todos los países de la subregión andina, deberán considerarse las posibilidades que se presentan para la realización de exportaciones a los demás países de ALALC, de productos para sustituir importaciones a nivel latinoamericano. También en este campo se requiere el tipo de investigaciones ya indicadas en relación con la sustitución de importaciones a nivel subregional.

En ambos casos, exportaciones a países de la subregión como a países de ALALC, debiera merecer consideración el diseño de políticas de estímulo adecuadas, como la participación en el financiamiento en los demás países de empresas que utilicen materias primas de origen venezolano: por ejemplo, petroquímica, aluminio, laminados de acero, refinación, etc.

### iii) El mercado interno ante la integración

En tercer término es conveniente considerar la importancia que tendrá el mercado interno nacional, dentro del proceso de desarrollo de Venezuela en el contexto de la integración. Aunque es preciso realizar estudios más acuciosos, las primeras estimaciones confirman que aún en el caso de gran dinamismo de la sustitución de las importaciones, como de un incremento dinámico de las exportaciones, el mercado interno continuará siendo la base de sustentación del desarrollo económico y particularmente del industrial. Este desarrollo se apoyará en el crecimiento de la población y del ingreso, así como en la alta elasticidad ingreso que presenta el consumo de productos industriales. La duplicación de la población y del ingreso, representarán en conjunto más que una cuadruplicación de la demanda interna global de productos industriales.

Es claro que lo anterior no debe llevar a desestimar la importancia de las consecuencias de la participación en el mercado externo. Por un lado, los incrementos de producción directa que ella determina, se traducen en crecimientos del ingreso que a través del efecto multiplicador inducen indirectamente mayor magnitud de la demanda interna, que se contabiliza como efecto del crecimiento interno. Por otra parte, las industrias de exportación a la vez que determinan cambios de la estructura productiva industrial que aparejan mayor grado de complementariedad, exigen cambios cualitativos en el sentido

de una mayor tecnificación y eficiencia. La demanda interna de Venezuela representa el mayor mercado nacional de productos industriales de los países integrantes del acuerdo subregional. En relación a este mercado actúa y se desarrolla la mayor parte de las actividades industriales, vegetativas o dinámicas. No se puede prever aún cual será la reacción del mercado venezolano, habituado a ciertos standards de consumo, al ingresar productos industrializados que provienen de economías en que las exigencias son menores. De todos modos muchas industrias podrían verse enfrentadas a la competencia de la producción extranjera, una vez que los mecanismos de desgravación automática lleven a la reducción de los niveles arancelarios respectivos. Varios aspectos debieran considerarse a los efectos de preservar las máximas posibilidades de la industria nacional en el mercado interno al enfrentarse con la competencia externa.

Por lo pronto se percibe que muchos tipos de industrias han de permanecer al margen de la influencia del proceso de integración, aunque la desgravación sea completa. Se encuentran en esa situación aquellas industrias en las que los costos de transporte son decisivos para determinar la localización cercana a los centros de consumo, e igualmente las que producen artículos perecederos.

Para el grupo de las que tendrán que enfrentarse con la competencia, debe tenerse en cuenta que la alta intensidad de capital, que también es factor favorable en el mercado interno, debiera ser complementada por la consideración de todos aquellos aspectos que se mencionaron antes que tiendan a la mayor tecnificación industrial. Fundamentalmente esto se refiere a los análisis para el mejoramiento de la productividad a nivel de establecimientos, que consideren los aspectos de organización de la fábrica y de los procesos de producción, con el fin de aumentar la productividad horaria por hombre ocupado; y al mejoramiento de las facilidades para la formación de personal calificado en los distintos niveles. La etapa de formación acelerada de recursos humanos calificados, debiera dar paso a otra en la que tengan más importancia los cursos de formación profesional de mayor duración.

Por otra parte, sería importante realizar los estudios necesarios de la estructura de costos de las distintas actividades que tendrán que competir con similares extranjeras, considerando no solamente los porcentajes de los distintos componentes, sino los factores que determinan sus valores absolutos,

/tales como



tales como la tasa de salarios, la productividad física de la unidad horaria de trabajador, el costo de los insumos, las cargas impositivas y sociales y las remuneraciones al empresario y capital. Tales análisis sólo tienen valor si se realizan en términos comparativos entre los distintos países, asimismo, tendrá que tenerse en cuenta los costos de transporte y seguros y los márgenes de comercialización.

Existen además otras razones que muestran que las industrias que tendrán que soportar la competencia lo harán en circunstancias y plazos distintos para cada una.

El proyecto de acuerdo de integración, establece cinco clases diferentes de tratamiento para la aplicación del programa de liberación automática a los distintos productos. Estos son: 1°) para los productos que serán objeto de programas sectoriales o acuerdos de complementación; 2°) para los productos de la Lista Común de ALALC; 3°) para los no producidos en ningún país de la región; 4°) para los incluidos en las listas de excepción de cada país; y 5°) para el resto de los productos no incluidos en ninguno de los tratamientos anteriores.

Los plazos de iniciación y la duración del proceso de desgravación total son diferentes en cada grupo. Por consiguiente, de acuerdo con las condiciones particulares en que funciona cada industria ya instalada y con la importancia que se le asigne, habrá que determinar en qué categoría conven- dría incluirla.

De todos modos, los productos de las categorías 1°, 2° y 4° son redu- cidos en número. La primera, porque la nómina de productos objeto de progra- mación, se restringirá a los más importantes desde el punto de vista de las posibilidades que ofrece su intercambio, debido a las limitaciones en los recursos de programación y en mecanismos de negociación. La segunda, porque la Lista Común de ALALC también lo es. La cuarta, porque según el Artículo 49, sólo puede incluir 50 productos y aunque podría ser ampliada, la cifra inicial indicada en el proyecto de acuerdo está dando una pauta en cuanto al orden de magnitud. Por consiguiente, las categorías más numerosas son la tercera, que comprende los productos que aún no se producen en ninguno de los países de la región y la quinta, que incluye a todo el resto de los artículos producidos.

/La atención

La atención se centra naturalmente en la última, porque es la que establece la desgravación automática en un período de diez años, que comienza después de transcurrido un año de la firma del acuerdo.

También en este grupo, el plazo y los efectos serán diferentes para los distintos productos, debido a que la desgravación para cada una se realizará tomando como punto de partida el nivel más bajo del gravamen vigente entre Colombia, Chile y Perú, y la reducción se hará en fracciones sucesivas anuales de 10 por ciento del valor inicial hasta anularse en un período de diez años. Los países que para un producto dado tengan establecido un gravamen más bajo que el valor tomado como punto de partida, sólo comenzarán a reducirlo en el momento en que la desgravación general alcance al nivel de su propio arancel. Como Venezuela mantiene niveles arancelarios que son generalmente los más bajos entre los países del área, lo anterior significa que la reducción comenzará, de modo general, más tarde en Venezuela que en los demás países, y tanto más, cuanto más bajo sea el nivel del arancel venezolano. Esto quiere decir también, que para todos los productos que se encuentran en esas condiciones, las industrias de los restantes países podrían tener que soportar, eventualmente, la competencia de las industrias venezolanas.

Los análisis anteriores realizados a nivel de productos, permitirán prever los efectos reales de la integración en las distintas actividades existentes, y si es posible aplicar correctivos a las situaciones desfavorables. Qué política debería desarrollarse en relación a las industrias existentes que puedan encontrar problemas para sobrevivir en un régimen de competencia? Deberían definirse los criterios que se adoptarán para determinar a qué industrias no competitivas se proveerá asistencia para su modernización o para su reconversión; cuales se incluirán en acuerdos de complementación; las que se protegerán transitoriamente a través de las cláusulas de excepción, y asimismo, las que deben considerarse definitivamente como industrias ficticias en el país.

Quizás el grupo que debiera merecer una especial atención es el de los bienes no producidos en ninguno de los países del área, que a la vez no sean objeto de programas o acuerdos de complementación, ni se reserven para los países de menor desarrollo. Los productos de este grupo serán liberados

/totalmente de

totalmente de gravámenes para el comercio entre los países de la región después de 60 días de transcurrido el primer año. Esto significa que las industrias completamente nuevas que se instalen en cualquiera de los países, podrían hacerlo considerando el mercado regional, ya que la vigencia del arancel externo común que se contempla en el acuerdo, las abrigará de la competencia extra-regional. Si bien el arancel externo entrará en vigor después del sexto año, parecen muy importantes los efectos que pueden resultar de la liberación total de esta clase de productos, ya que una vez establecida una empresa que produzca y satisfaga la demanda a escala regional, se hará muy difícil en muchos casos, la presencia de competidores que deberían crecer sin gozar de medidas proteccionistas nacionales.

Todos los elementos que se han reseñado, así como otros que probablemente han de surgir en análisis más precisos, permitirán diseñar las políticas a seguir en el proceso de integración, en relación a los diversos tipos de mecanismos que se proponen en el acuerdo subregional, ya sea para la industria existente o las actividades nuevas.

c) Factores favorables y obstáculos a tener en cuenta

Aún dentro de las limitaciones que se explicitaron en la primera parte, es evidente que la industria venezolana presenta una tendencia a producir bienes finales de acuerdo a exigencias que se originan en los consumidores de los países más desarrollados. Teniendo en cuenta, además, las mayores posibilidades que existen desde el punto de vista del ingreso, de la capacidad de movilizar recursos financieros y de la disponibilidad de recursos naturales, ¿no es Venezuela uno de los países de América Latina que podría estar en condiciones de producir una canasta de bienes industriales más amplia y con las calidades que respondan a las exigencias de los países más avanzados?

La posibilidad anterior se encuentra insinuada por la característica que presenta la industria venezolana en su conjunto frente a la de los otros países del grupo andino. Así, se constata que en la estructura de la ocupación industrial, Venezuela presenta el mayor desarrollo del sector fabril y el menos importante en la parte artesanal. Pero en ambos sectores, la parte moderna es de mayor representatividad que en los demás países.

Cuadro 16

COMPOSICION Y ESTRUCTURA DE LA OCUPACION INDUSTRIAL

	Total	M o d e r n o		Intermedio		Primitivo	
		miles	%	miles	%	miles	%
<u>Venezuela</u>							
Manufactura	410	117.8	28.7	253.7	61.9	38.5	9.4
i) fabril	256	102.4	40.0	153.6	60.0	-	-
ii) artesanal	154	15.4	10.0	100.1	65.0	38.5	25.0
<u>Perú</u>							
Manufactura	701	73.4	10.5	391.8	55.9	235.8	33.6
i) fabril	308	61.6	20.0	246.4	80.0	-	-
ii) artesanal	393	11.8	3.0	145.4	37.0	235.8	60.0
<u>Ecuador</u>							
Manufactura	247	21.9	8.9	117.1	47.4	108.0	43.7
i) fabril	67	20.1	30.0	46.9	70.0	-	-
ii) artesanal	180	1.8	1.0	70.2	39.0	108.0	60.0
<u>Chile</u>							
Manufactura	551	111.8	20.3	342.9	62.2	96.3	17.5
i) fabril	337	101.1	30.0	235.9	70.0	-	-
ii) artesanal	214	10.7	5.0	107.0	50.0	96.3	45.0
<u>Colombia</u>							
Manufactura	885	115.9	13.1	547.5	61.9	221.6	25.0
i) fabril	331	99.3	30.0	231.7	70.0	-	-
ii) artesanal	554	16.6	3.0	315.8	57.0	221.6	40.0
<u>Bolivia</u>							
Manufactura	149	11		68		70	
i) fabril	33	10		23		-	
ii) artesanal	116	1		45		70	

/Los factores

Los factores favorables señalados deberían ser reforzados por una política tecnológica que tienda a modificar las funciones de producción en el sentido de disminuir los costos, sin detrimento de la calidad, y que por otra parte, identificando campos prioritarios, se oriente hacia la búsqueda de los procesos que permitan la aplicación de los recursos propios y de la región y hacia su desarrollo a escala industrial.

En contrapartida a los factores favorables para Venezuela, que derivan de sus condiciones actuales y de sus perspectivas desde el punto de vista interno, aparecen como factores limitantes las condiciones que impiden la materialización del mercado potencial en los países subdesarrollados a que se hizo referencia en el primer capítulo. Desde el punto de vista de la estrategia de Venezuela en relación al mercado subregional y latinoamericano, esto implicaría la necesidad de adoptar criterios selectivos con respecto a la identificación de las áreas de producción con destino a dichos mercados que tengan en cuenta la influencia de aquellas limitaciones.

d) Aspectos de especial consideración

Hay tres puntos que merecen especial consideración por su influencia en la trayectoria que puede seguir el desarrollo del país y en la evolución del proceso de integración de la subregión. Uno se refiere a la participación que le cabe al Estado en el trámite del desarrollo industrial dentro del proceso de integración y de la estrategia general de desarrollo; el segundo tiene que ver con la innovación tecnológica, el último se refiere a la participación y al tratamiento del capital extranjero.

i) El sector público mantiene ya en Venezuela una intensa participación en la actividad industrial, la que se desarrolla a través del gobierno central, las corporaciones regionales y otros organismos autónomos. No obstante, los procesos que se están analizando tratan de promover transformaciones más aceleradas para la economía en su conjunto, y particularmente para la industria, que determinarán la intensificación de las responsabilidades estatales en la programación, en la concepción y orientación de la política económica, en el manejo de todos los instrumentos promocionales y de control, etc.

Pero aparte de la anterior, habría que considerar cual será el grado de participación directa del sector público en la actividad industrial. Esto es importante, porque la definición que se adopte representará un dato para que

/el sector

el sector privado pueda tomar decisiones a largo plazo relativas a las inversiones de las empresas.

¿Qué criterios permitirán definir los campos que el Estado abordará en el futuro?

Las industrias consideradas estratégicas para el desarrollo, ¿serán reservadas para el Estado o se permitirá que el sector privado participe de ellas? En este último caso, ¿lo hará como asociado o como competidor? Si se acepta la asociación, ¿será a título mayoritario o minoritario?

¿Cómo se definiría la política de participación en relación a las actividades altamente concentradoras del ingreso o las de tipo monopólico?

¿Cuál será la actitud del Estado con respecto a las industrias nuevas, proyectadas en función del mercado regional, si el sector privado no toma la iniciativa para emprenderlas? ¿No convendrá que el Estado, por intermedio de sus organismos de fomento, apresure la instalación y el fortalecimiento de ciertas industrias que faltan o son muy débiles actualmente, con el fin de que su desarrollo no se produzca tardíamente en relación al proceso de integración? En tal caso, la participación del Estado, ¿será a título exclusivo o se promoverá la asociación del capital privado nacional, con el fin de venderle la parte estatal en cuanto la actividad se consolide y se concrete la integración que se persigue en la estructura industrial?

ii) Ya se mencionó la situación de dependencia en que se encuentra Venezuela como los demás países de la subregión, con respecto a la adopción de tecnologías que provienen de los países desarrollados. Pero Venezuela tiene mayor nivel de ingreso que los otros países, y sus expectativas son las de alcanzar en el plazo de 20 años, niveles de ingreso del mismo orden de los que ostentan actualmente los países más desarrollados de Europa.

¿Será posible lograr esa situación en ausencia total de tecnología propia?

Sin duda, la dependencia tecnológica no se altera fácilmente, ni en el corto plazo. Detrás de la innovación tecnológica se encuentra la investigación y ésta descansa en la posibilidad de emplear recursos financieros y humanos, en la tradición de la formación de investigadores, en normas habituales de comportamiento de parte de las grandes empresas respecto a la investigación y en la participación estatal que se concreta en la orientación y el destino de los recursos y de los programas.

Venezuela aspira a proyectar su industria petroquímica hacia el mercado mundial. ¿Podrá hacerlo si depende tecnológicamente de los países con quienes tendrá que competir? ¿No se justifica realizar una asignación selectiva de recursos para investigación, con vistas a superar la dependencia tecnológica en campos específicos? Asimismo, ¿no habrá conveniencia en promover la realización de investigaciones tecnológicas bajo forma de proyectos conjuntos de carácter subregional, para superar la dependencia en relación a las industrias multinacionales?

iii) El financiamiento externo ha tenido amplia participación en todos los países, bajo diversas formas: préstamos de organismos internacionales y entidades extranjeras, públicas y privadas; el ingreso de capitales que traen industriales que se radican en el país; el aporte de capitales que realizan los inversores extranjeros, generalmente grandes firmas que mantienen sus casas matrices fuera del continente. Las dos primeras formas son sin duda las más convenientes, porque comprometen menos la libertad de decisión nacional, pero son insuficientes.

Se deduce que debe contarse con que el capital extranjero y especialmente los grandes consorcios extra-regionales, querrán participar en el aprovechamiento de las ventajas de la integración. Habría que investigar el grado de participación que debiera admitirse al capital extranjero según los tipos de industrias, en relación a la integración. Así, ¿conviene a los intereses de los países de la subregión que el capital extranjero participe como inversor en empresas multinacionales que se instalen para sustituir importaciones extra-regionales? ¿No responderán esas inversiones, en muchos casos, a los intereses de las empresas matrices extranjeras, en contraposición con los objetivos de mayor desarrollo que se persiguen con la integración? ¿No se aprovechan en mejor forma los excedentes económicos que permiten la formación del ahorro interno, por intermedio de la inversión propia de la región, utilizando el financiamiento externo en forma de préstamos? Sin embargo, debe reconocerse que la disponibilidad de capital nacional auxiliado con recursos de préstamos extra-regionales, puede ser insuficiente para cubrir las necesidades de financiamiento que requiere el esfuerzo de desarrollo. Si el capital extranjero debe participar como inversor directo, ¿en qué tipos de proyectos podría realizarse la máxima coincidencia entre sus intereses y

/los de

los de la región? ¿Bajo qué condiciones se admitirá la participación? ¿Qué campos se reservarán exclusivamente al capital nacional? Estas y otras cuestiones análogas debieran ser analizadas con el fin de llegar a la armonización de políticas económicas y a la coordinación de planes de desarrollo previstos en el acuerdo de integración.

e) Inversiones recientes y proyectos importantes.

Se agregan a continuación las informaciones básicas disponibles en relación a los principales proyectos industriales en estudio o en ejecución y a las inversiones recientes de mayor significación en las industrias petrolíferas, siderúrgica y del aluminio, en la mayoría de las cuales el Estado tiene una participación directa.

/Ubicación



<u>Ubicación</u>	<u>Producto</u>	<u>Capacidad</u>	<u>Inversión</u>	<u>Tipo de empresa</u>	<u>Situación actual</u>
	<u>i) Petroquímica</u>				
Morón	Acido sulfúrico	850 tons/día		Estatal I.V.P.	Existen
"	Acido fosfórico	100 tons/día		" "	"
"	Superfosfato simple	300 tons/día		" "	"
"	Amoniaco	100 tons/día		" "	"
"	Nitrato de amonio	240 tons/día		" "	"
"	Sulfato de amonio	240 tons/día		" "	"
"	Urea	50 tons/día		" "	"
"	Cloro	30 tons/día		" "	"
"	Soda	34 tons/día		" "	"
"	Acido clorhídrico	23 tons/día		" "	"
	<u>Fertilizantes</u>				
"	Acido fosfórico	82 500 tons/año	188:Bv	" "	Proyect
"	Moliendo de roca fosfórica	660 000 tons/año			
"	Amoniaco	215 000 tons/año			
"	Urea	247 500 tons/año			
"	Abonos complejos	115 000 tons/año			
	<u>Explosivos</u>				
"	Nitrotolueno	3 000 tons/año	62:Bv	Estatal I.V.P.	Existen
"	Nitroglicerina	1 000 tons/año			
"	Nitrocelulosa	750 tons/año			
"	Dinamita	12 000 tons/año			
"	Agentes de voladura	12 000 tons/año			
"	Sulfato de aluminio	22 000 tons/año	20:Bv	Meseta I.V.P. Capital privado internacional	Proyect
"	Agentes refrigerantes	5 500 tons/año			

<u>Ubicación</u>	<u>Producto</u>	<u>Capacidad</u>	<u>Inversión</u>	<u>Tipo de empresa</u>	<u>Situación actual</u>
Guacara	Dodecibenceno	15 000 tons/año	14:Bv	Mixta I.V.P. y capital internacional	Proyecto
Est. Zulia (El Tablazo)	Etileno	150 000 tons/año	296:	Estatal I.V.P.	Proyecto
	Propileno	85 000 tons/año			
"	Cloro-soda	35 000 tons/año Cl 40 000 tons/año Soda	35:	" "	"
"	Polietileno	50 000 tons/año	107:	Mixta I.V.P. cap. privado internacional	"
"	Amoniaco Urea	300 000 tons/año 500 000 tons/año	250:	Mixta I.V.P. y capital colombiano	"
"	P.V.C. Caucho sintético	50 000 tons/año } 30 000 tons/año }	53:Bv	Mixta I.V.P. y capital internacional	"
"	Amoniaco	450 000 tons/año			
"	Coprolactama	16 000 tons/año	75:Bv	Mixta I.V.P.	"
"	Poli-isopreno	30 000 tons/año	95:Bv	Mixta I.V.P. y capital internacional	"
	ii) <u>Siderurgia</u>	Ampliación SIDOR			
Ciudad Guayana	Fábrica de productos planos		697: 3Bv		Proyecto
"	Laminador en caliente	730 000 tons/año			"
"	Línea de acabado para planchas gruesas	78 000 tons/año			"
"	Línea de acabado para bobinas en caliente				"
"	Laminador en frío	300 000 tons/año			"
"	Línea de estañado electrolítico (hojalata)	108 000 tons/año			"

iii) Fundición de aluminio

<u>Ubicación</u>	<u>Producto</u>	<u>Capacidad</u>	<u>Inversión</u>	<u>Tipo de empresa</u>	<u>Situación actual</u>
Ciudad Guayana	Producción de lingotes de aluminio	10 000 tons/año	117:Bv	Estatad mixta y capital extranjero	Existente
	Ampliación	12 500 tons/año	80:Bv	"	Ejecución
	Ampliación y planta productora alúmina	100 000 tons/año	220:Bv	"	Proyecto
"	Idem	200 000 tons/año	225:Bv	"	"
<hr/> Total 100 000 tons/año					

iv) Otros proyectos

Ciudad Guayana	Briquetas de hierro 86%	5 000 000 tons/año	680:Bv	Privada (1)	Proyecto
San Isidro	Pellets de mineral de hierro	2 500 000 tons/año	337:Bv	Mixta	"
	Aleaciones ferro-níquel	10 000 tons/año Ni	150:Bv	--	Estudio

### C. El desarrollo agropecuario en función del urbano-industrial

#### 1. Aspectos generales de su agricultura

En el desarrollo agropecuario de Venezuela pueden distinguirse dos etapas bien distintas: antes y después de la explotación del petróleo.

Durante la primera etapa, y como los demás países latinoamericanos, en Venezuela surge una agricultura orientada hacia el mercado exterior, basada en el cultivo del café y cacao en sus tierras altas y húmedas, aunque sin la dinámica e importancia que estos cultivos adquirieron en otros países del Continente. Por otro lado, desarróllase en los llanos de praderas naturales una ganadería extensiva para el abastecimiento de los núcleos urbanos asentados en las zonas montañosas del país. Durante esta fase, Venezuela se caracteriza por una economía con muy escaso dinamismo.

A medida que se desarrollan las explotaciones del petróleo y hasta la fase actual, el papel que el sector agropecuario desempeñó en el desarrollo venezolano, ha sido bien distinto al de los demás países latinoamericanos. Mientras que en éstos el proceso de capitalización se llevó a cabo en gran parte apropiándose de los excedentes económicos generados por la economía agropecuaria orientada hacia afuera, en Venezuela este mismo proceso interno fue impulsado por recursos exógenos al sector agropecuario, en este caso específico por la explotación del petróleo. Agréguese a este hecho notable otras características peculiares del desarrollo agropecuario de Venezuela:

- a) Escasa importancia relativa del sector agropecuario en la economía del país, puesto que participa con sólo 7 por ciento del PBI y no más del 32 por ciento de la población total vive en áreas rurales;
- b) no presenta rigidez el sector agropecuario venezolano en su oferta de alimentos y materias primas en el sentido de atender a la demanda interna;
- c) costos de la producción más altos que en los demás países latinoamericanos según las relaciones de cambios vigentes; este factor le resta posibilidades de aprovechar su dinámica para expandir las exportaciones del país.

/Por otro

Por otro lado, aún cuando presenta una oferta elástica a los incentivos del mercado, factor que revela la existencia de un sector empresarial bastante dinámico en el agro y no obstante el proceso de reforma agraria, estos requisitos no fueron suficientes para superar dos características básicas del sector agropecuario que aparecen como semejantes a las de los demás países latinoamericanos;

d) dualidad en el campo, puesta de relieve por su incapacidad para integrar el sector campesino atrasado al proceso productivo;

e) factores estructurales que generan subocupación en el campo y expulsan mano de obra, con lo cual se agrava el problema ocupacional en las ciudades.

Es oportuno aclarar que en tanto la explotación del petróleo cambia en seguida el modelo de capitalización interna del país que antes se apoyaba sobre la captación de los excedentes generados por su débil economía agropecuaria, el impacto de la economía petrolera, con la ampliación de la demanda generada por los nuevos centros urbanos, sólo se manifiesta mucho más tarde en la agricultura venezolana, principalmente dadas las facilidades para la importación de alimentos que emana de la abundancia de divisas; y además porque las zonas bajas del país estaban infestadas por la malaria en forma endémica y carentes de infraestructura. Desde los años 20 hasta finalizar la década de los 40, el sector agropecuario se estanca y sufre un proceso progresivo de "pastorización"; en la práctica, alrededor de los centros petroleros se desarrolla una ganadería bastante extensiva que satisface la demanda de carne; la agricultura, por su parte, abarca los decadentes cultivos de exportación, principalmente café y cacao, y la de subsistencia, en forma de "conucos", genera muy pocos excedentes para el mercado.

A fines de los años 40 se controló la malaria en el país; el gobierno adoptó una política de fuertes inversiones en obras públicas, principalmente en la construcción de carreteras para vincular a Caracas los polos urbanos localizados a lo largo del cordón montañoso y los centros petrolíferos. En su primer decenio, la influencia de esta política sobre el sector agropecuario actúa favoreciendo el desplazamiento de mano de obra del campo hacia

/las ciudades,

las ciudades, principalmente a Caracas. Los factores estructurales de expulsión campesina y los de atracción que poseen las ciudades, encuentran en el sistema de carreteras construido una vía natural que facilita el traslado de esas poblaciones campesinas a los centros urbanos. Durante esta fase, las obras de riego y los proyectos de colonización puestos en ejecución por el gobierno, son insuficientes para impulsar la oferta agrícola interna, puesto que las actividades agropecuarias están desalentadas por una política cambiaria demasiado liberal que permite importaciones de productos agrícolas que compiten con los nacionales; esto limita el mayor desarrollo de la producción venezolana.

Esta política, que mantiene la defectuosa estructura en el campo, marginando un amplio sector campesino, y que por otra parte frena la iniciativa de los empresarios rurales, conduce al país a fuertes tensiones que se prolongan desde fines de la década de los 50 hasta los primeros años de la siguiente. La presión campesina en demanda de tierras desencadena la invasión de predios y se generaliza la presión social en el campo, la que a su vez es estimulada por algunos sectores latifundistas interesados en la venta de sus tierras al gobierno. A partir de 1960 se define una clara política nacional para enfrentar la excesiva dependencia del país en materia de abastecimiento externo de alimentos y materias primas agropecuarias. Esta decisión basada sobre un fuerte apoyo popular urbano y de grupos de empresarios rurales, conduce a adoptar una política de sustitución de importaciones. Se crean mecanismos que facilitan la importación y adquisición de máquinas, implementos e insumos agropecuarios para apoyar la producción interna; por otro lado, nuevos recursos se canalizan en forma de crédito, garantía de precios y asistencia técnica, hacia el sector empresarial que reacciona positivamente; al cabo de poco tiempo, Venezuela sustituye la importancia de la mayoría de los productos agropecuarios para los cuales presenta favorables condiciones ecológicas.

Según las estadísticas disponibles, la producción agrícola vegetal de Venezuela, entre 1960 y 1966, creció en un 33.4 por ciento, el 37.2 por ciento por aumento de la superficie cosechada, y el 62.8 por ciento por aumento de rendimiento de tierra.

/La estructura

La estructura de la producción agropecuaria venezolana cambia durante el decenio; presenta una marcada tendencia de aumento de la producción de bienes más nobles, principalmente los proteicos de origen animal, como leche, carne de ave y huevos. La producción vegetal disminuye su importancia relativa en el total de la producción agrícola del país, de modo que en 1957 participa con una distribución porcentual de 64.8 por ciento sobre el valor de la producción agrícola y la agrícola animal y forestal participa sólo con un 35.2 por ciento; en tanto que en 1967 la participación relativa de la producción agrícola vegetal baja al 57.2 por ciento y la agrícola animal y forestal aumenta hasta el 42.8. Entre los productos de origen vegetal que pierden su posición relativa se encuentran los menos nobles tales como las raíces y tubérculos y los granos leguminosos; estos últimos ofrecen grandes irregularidades de producción y rendimientos muy bajos, factores que desalientan a los empresarios agrícolas.

La producción de las fibras para textiles y oleaginosas, que constituyen el principal rubro de materias primas industriales, reaccionó favorablemente aumentando su participación relativa dentro del valor de la producción total del sector agrícola. Los principales cambios ocurridos durante el último decenio en la estructura de la producción pueden resumirse de la siguiente manera:

Cuadro 17  
Sector Agrícola

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LA PRODUCCION

Productos	1957	1967	Observ.
<u>Sector Agrícola</u>	100.0	100.0	
<u>Agrícola Vegetal</u>	<u>64.8</u>	<u>57.2</u>	
Cereales	5.7	9.8	
Granos leguminosos	4.1	1.6	
Raíces y tubérculos	11.0	9.8	
Textiles y oleaginosas	3.0	5.5	
Frutas y hortalizas	10.3	7.1	
Café, cacao y otros	30.7	23.4	
<u>Agrícola animal y forestal</u>	<u>35.2</u>	<u>42.8</u>	
Leche	9.8	12.1	
Ganado y aves	17.5	24.4	
Pesquera	1.2	4.1	
Forestal	4.8	3.8	
Otros productos	0.2	0.1	

Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario 1967.

Los cambios registrados en la estructura de la producción agropecuaria revelan que la demanda urbana abastecida por las importaciones había alcanzado altas exigencias de calidad; su sustitución por la producción nacional, en consecuencia, alentó un cambio cualitativo en su producción para atender las nuevas exigencias del mercado. Además, el proceso de desarrollo del país en los últimos años, con un mejor aumento relativo en la distribución de los ingresos, naturalmente amplió la demanda de productos proteicos en los estratos que consiguen elevar sus ingresos sobre un cierto nivel, y de cereales, principalmente arroz, en los estratos de más bajos ingresos. El aumento de la construcción urbana incide sensiblemente sobre la producción maderera que pasa de 273 mil m<sup>3</sup> en 1957 a 471 mil m<sup>3</sup> en el año 1967.

El aspecto vulnerable de la agricultura venezolana fue, sin duda alguna, la incapacidad que tuvo el proceso de desarrollo para incorporar al proceso productivo el sector campesino. El programa de reforma agraria iniciado en 1959 ha incorporado hasta el momento a 145 350 familias; éste ha sido suficiente para aliviar la tensión en el campo; sin embargo, se cree que la estructura originada por la reforma agraria, dado el tamaño reducido de los predios, es inadecuada para absorber el tipo de tecnología intensiva en capital que utiliza el sector moderno que tiene una elevada producción por persona ocupada. Por consiguiente, tampoco en Venezuela fue resuelta la clásica dualidad existente en el agro latinoamericano. La falta de apoyo a investigaciones aplicadas a los problemas tecnológicos y económicos de la agricultura del país, condujo a inadecuados sistemas de fomento para con el sector campesino; este factor contribuyó al mantenimiento de una débil organización de mercadeo, baja productividad y, por consiguiente, alto costo de la producción. Y precisamente son estos altos costos los que dificultan la posibilidad de dinamizar las exportaciones agropecuarias del país.

Se conjetura que el sector campesino encubre una gran desocupación en el campo <sup>1/</sup>; la relación actual entre la población total y la superficie cultivada es de aproximadamente 5 habitantes por hectárea; esta elevada densidad contrasta con la agricultura del sector moderno, más intensiva en capital, con una mayor relación de tierra por trabajador y, por consiguiente, con una elevada producción por persona ocupada. El sector moderno emplea la mano de obra bajo organización

---

<sup>1/</sup> No hay datos suficientes que permitan establecer la magnitud del problema; éste será desarrollado en otra etapa del trabajo.



empresarial; y cíclicamente esta mano de obra retorna al sector campesino donde, subocupada en unidades de subsistencia, funciona en forma clásica como mantenedor de la reserva de mano de obra disponible para ser empleada siempre que sea necesario. El sector empresarial del campo no trata de aplicar técnicas intensivas de mano de obra porque el país hasta ahora, por sus amplias disponibilidades de divisas, brindó facilidades para importar máquinas, implementos e insumos y, por otro lado, para evitar el aumento de sus costos sociales y posibles tensiones dentro del área de sus fincas.

Los datos actuales sobre el uso de la tierra, considerada la superficie y la demanda de mano de obra por cultivo, y según la tecnología vigente en cada estado, permiten calcular la fuerza de trabajo necesaria para mantener explotada esta superficie. <sup>1/</sup>

Para el año 1965, de acuerdo al uso de la tierra, se llegó a una cifra de 547 mil personas ocupadas, distribuidas de la siguiente manera:

FUERZA DE TRABAJO NECESARIA PARA LA EXPLOTACION  
DEL SECTOR AGRICOLA GANADERO FORESTAL Y PESQUERO

1965

Miles de hombres

Agrícola	306
Ganadero	140
Forestal	10
Pesquero	11
Mejoras	80
Total	<u>547</u>

Considerando 800 mil como el número aproximado de personas que componen la fuerza de trabajo agropecuaria, pesquera y forestal, y de acuerdo al uso actual de la tierra, dada la tecnología vigente existiría un excedente de mano

<sup>1/</sup> Se adoptó como punto de partida de este análisis los datos publicados por el Informe Anual del Banco Central de Venezuela; se convirtieron las jornadas requeridas en hombres, dividiendo por 75 el número de jornadas del trimestre de mayor demanda.

de obra de unas 250 000 personas. Suponiendo que este excedente estuviese en su mayoría en el subsector agrícola vegetal, la relación entre la oferta y la demanda de mano de obra sería de 1,83 en este subsector. Este exceso significa una subocupación concentrada en los sectores campesinos, ya que, como es lógico, entre los empresarios no podría haberlo. Aunque se carece de datos precisos que permitan calcular la distribución de la fuerza de trabajo entre los estratos campesinos y empresarios, ciertas informaciones parciales permiten deducir que el coeficiente de exceso de mano de obra en el sector campesino debería ser mayor que dos, y de aquí su reducida productividad.

Desde otro ángulo, estimaciones preliminares de la fuerza de trabajo agrícola distribuida en estratos moderno, intermedio y primitivo, según niveles de productividad, muestran que cerca de un 50 por ciento de la misma se encuentra radicada en el estrato primitivo. Dicha conjetura, de suyo significativa, refuerza las conclusiones anteriores y permite además un punto de comparación con el resto de los países del grupo andino. En efecto, si se observa el cuadro siguiente, pueden verificarse situaciones de marginalidad rural similares en el caso de Chile y Venezuela; y más agudas que éstas en los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, donde la relación comentada es superior al 85 por ciento.

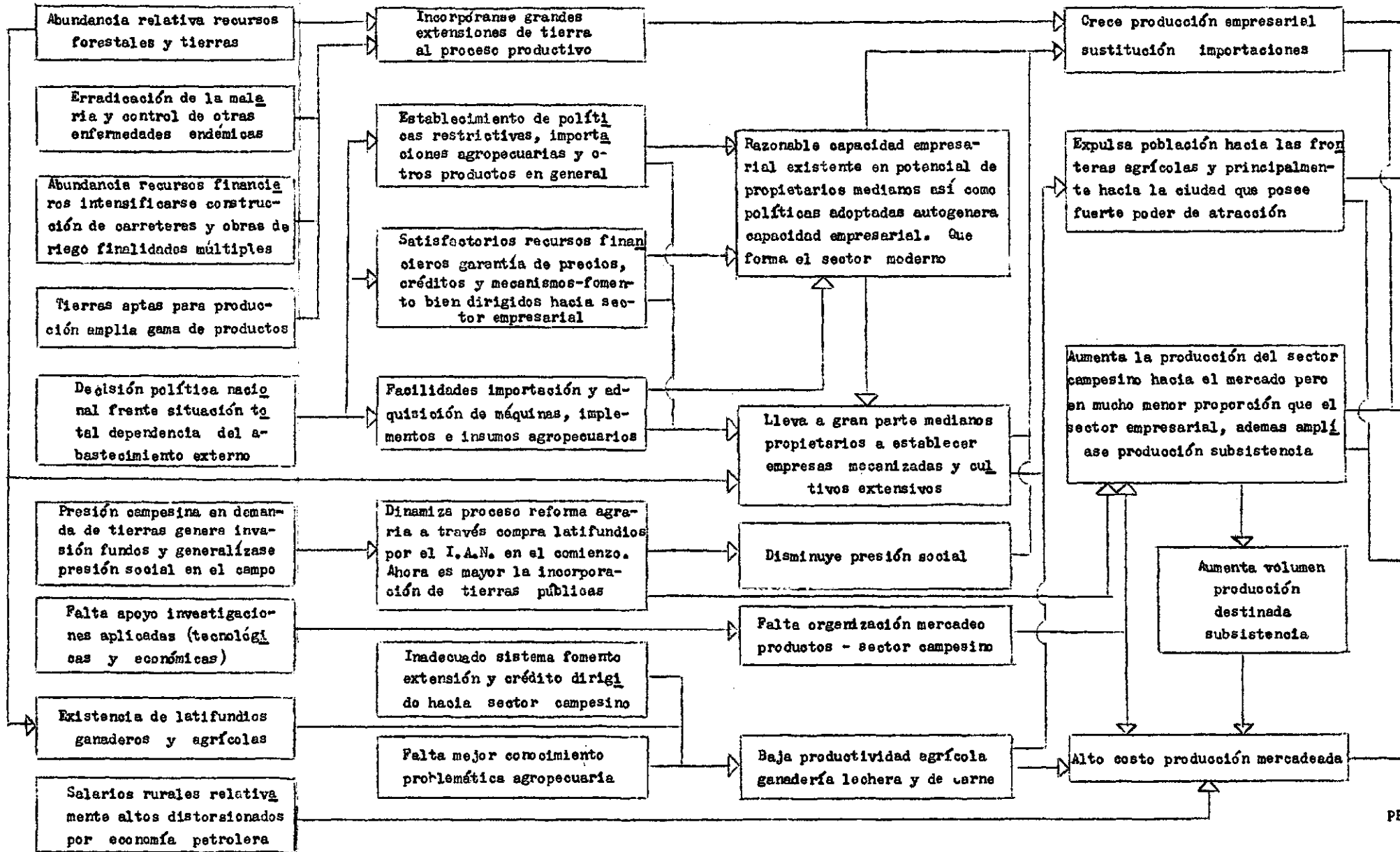
Cuadro 18

GRUPO ANDINO: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO, DEL SECTOR AGRICOLA POR NIVEL DE PRODUCTIVIDAD 1/

	Moderno		Intermedio		Primitivo		Total	
	Por países	En cada país	Por países	En cada país	Por países	En cada país	Por países	En cada país
Bolivia	3,2	2,0	5,3	10,9	12,6	87,1	10,4	100,0
Colombia	30,9	6,0	47,2	29,0	31,3	69,0	34,7	100,0
Chile	25,2	19,9	12,0	30,0	5,9	50,1	8,5	100,0
Ecuador	3,5	2,0	6,2	10,9	14,6	87,1	12,1	100,0
Perú	14,3	4,0	12,4	11,0	28,5	85,0	24,0	100,0
Venezuela	22,9	15,0	16,9	35,0	7,1	50,0	10,3	100,0
Total	100,0	6,7	100,0	21,3	100,0	72,0	100,0	100,0

1/ Estimación año 1969.

DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGROPECUARIO  
VENEZUELA



12. Perspectivas

PR

## 2. Perspectivas estratégicas

Es oportuno esclarecer, como punto de partida, que el sector agropecuario no desempeñará, en términos relativos, un papel central en la dinámica del desarrollo de Venezuela que, según el modelo general, deberá ser impulsado por la formación de nuevos polos y el fortalecimiento de los existentes basados en la industrialización. Admitida esta hipótesis, la estrategia del sector agropecuario tendrá que ajustarse a las variables exógenas que establecen:

a) el mantenimiento, en términos absolutos, de la misma fuerza de trabajo en el campo; y b) un crecimiento del producto bruto del sector a una tasa anual de 5 por ciento hasta 1988.

Sin embargo, si no se verifican los crecimientos previstos en el modelo general, el sector agropecuario tendrá que desempeñar un papel mucho más importante en el problema de la ocupación.

En resumen, la imagen deseada para la agricultura venezolana en el futuro deberá alcanzar los siguientes grandes objetivos:

a) seguir modernizándose sin problemas de ocupación para constituirse en un mercado seguro para las máquinas, implementos e insumos que deben ser fabricados en el país y en la subregión andina;

b) a través de una mejor distribución de los ingresos, y por consiguiente un mejor nivel de consumo de la población rural, podría constituirse un firme mercado de bienes industriales;

c) mejorar el nivel de las exportaciones y disminuir la dependencia del país en materia de importaciones de productos agropecuarios.

La trayectoria para lograr esta imagen en 1988 tendrá que enfrentar como desafío principal la modernización del actual sector campesino, incorporándolo así al proceso productivo del país.

Por lo tanto es necesario desarrollar una eficaz política de tierras que tenga como finalidad establecer unidades de explotación agropecuarias sobre base empresarial en las mejores áreas agrícolas del país, para aprovechar más eficazmente los recursos relativamente escasos, puesto que Venezuela no posee una amplia y continua área de suelos aptos para la agricultura de alta calidad. Dentro de esta orientación habría que conceder la primera prioridad a la ampliación del área cultivada en la región de mayor vocación agrícola del país que comprende los estados de Portuguesa, Cojedes y Barinas <sup>1/</sup>. Por otro lado, el proceso de

---

<sup>1/</sup> Los proyectos específicos sobre aprovechamiento de las mejores áreas del país serán estudiados en la etapa siguiente de la estrategia.

reforma agraria no sólo consiste en redistribuir tierras, sino también en reorientarse hacia la formación de unidades que puedan absorber técnicas empresariales avanzadas. Desde este punto de vista es probable que algunas áreas de reforma agraria tengan que ser reestructuradas a fin de habilitarlas para el uso de tecnologías intensivas en capital. El crédito y la extensión deberán orientarse en este sentido y los programas de educación y capacitación de los recursos humanos jugar un papel estratégico en este proceso de modernización de su agricultura; sin el mismo sería incierta la incorporación del sector campesino.

El apoyo básico a estas transformaciones deben darlo los programas de investigación aplicada a los problemas agropecuarios, principalmente en los campos de las tecnologías que deban emplearse para cada circunstancia y en las investigaciones económicas y modalidades de organizar la producción. Un mejor conocimiento de los problemas agropecuarios del país, naturalmente proveerá los elementos adecuados para formular políticas de precios y mercados adecuados a los principales productos. El conjunto de estas políticas deben constituir los elementos fundamentales que conduzcan a la ruptura de la dualidad existente en el campo venezolano y, a la posterior incorporación del sector campesino al proceso productivo del país.

La ruptura de esta dualidad implica un aumento de la productividad por persona ocupada, principalmente una vez que el cambio se oriente en el sentido de incorporar tierras al proceso productivo con la generalización del uso de técnicas intensivas en capital; esto, con la mejor utilización del capital social básico invertido en las áreas agrícolas de mayor potencialidad, conducirá a aumentar la oferta interna de materias primas industriales y de alimentos a costos más bajos. Este objetivo podrá ser conseguido a través de una planificada coordinación de la política agropecuaria con la política regional y general de desarrollo del país. Una oferta abundante de productos agropecuarios a precios más reducidos naturalmente incide en forma directa sobre el aumento de los salarios reales de la población urbana y, por lo tanto, a la ampliación del mercado interno, así como incrementa la capacidad competitiva del país en el mercado exterior de productos agropecuarios y manufacturados elaborados con materias primas agropecuarias.

A su vez, la zonificación de las actividades agropecuarias y la especialización de la producción, así como el aumento de productividad antes expuesto,

basado sobre una agricultura moderna, no sólo facilita sino que también impulsa la formación de los nuevos polos de desarrollo y fortalece los existentes.

El aumento de la eficiencia, la eliminación de la subocupación y saturación y la necesidad de conservar los recursos naturales, especialmente en las cuencas altas de los principales ríos que nacen en la región de mayor densidad poblacional obligará a abandonar determinadas áreas actualmente cultivadas, y a dedicarlas al incremento de las reservas forestales.

La duplicación de la superficie cultivada y el abandono de áreas marginales significaría una incorporación al cultivo, en un período de 20 años, de aproximadamente 1,5 a 2 millones de hectáreas; esto no significa necesariamente que la frontera agrícola tenga que expandirse en la misma proporción, sobre todo si se considera que existen actualmente dentro del área explotada cerca de unos 2,5 millones de hectáreas de tierras en descanso o barbecho, montes bajos y rastrojos. Será necesario investigar en qué proporción estas tierras, dotadas de infraestructura, podrían ser económicamente reincorporadas a la producción. En este sentido, ¿qué técnicas productivas habría que adoptar y cuál es su costo? De la misma manera habría que examinar la superficie cultivada para definir las áreas marginales que deberían ser abandonadas o transformadas. Todo eso implica la adopción de una política de tierras que defina su uso racional y los tipos de organización productiva que conduzcan al logro de los objetivos que persigue la sociedad venezolana.

Paralelamente deberá definirse una estructura económico-espacial que, dentro de un lapso previsible, tendrá carácter casi permanente. Cabe suponer que una vez logrados los objetivos en los próximos 20 años, Venezuela no tendrá que proceder a nuevos cambios importantes en su estructura económico-espacial; la tecnología ya deberá estar lo suficientemente avanzada como para permitir que el crecimiento de la demanda sea totalmente atendido, de manera económica, a través de aumentos en los rendimientos.

Una estrategia basada sobre los criterios expuestos comprendería dos etapas bien marcadas; durante la primera - 10 a 15 años - se pondrá énfasis sobre la ampliación de la superficie agrícola y la absorción del excedente estructural de mano de obra. En esta etapa los ingresos de la fuerza de trabajo agrícola podrán crecer a una tasa mayor que el crecimiento del producto, por la creación

de empleos adicionales en las obras de infraestructura correspondientes a la ampliación de la superficie cultivada. Estas obras podrán programarse con el empleo de técnicas más intensivas en el uso de mano de obra, lo que podría conducir a un aumento aparente del costo de incorporación de tierras. Sin embargo, si se contempla esta política desde un punto de vista social se obtendrían dos efectos; por una parte, la utilización de un recurso ocioso en la economía versus la utilización de recursos de capital, que presionaría la balanza de pagos, y por otra, un efecto redistributivo de ingreso. Esta formación de capital social básico con uso intensivo de mano de obra (que encontrará ocupación permanente en el mismo terreno conquistado), parece ser, por cierto, la solución más conveniente para la economía del país.

La primera etapa consistirá, por lo tanto, en un período de tránsito hacia la segunda, durante la cual se consolidará el sector agropecuario mediante un nivel más elevado de educación y capacitación de los recursos humanos, de una mayor influencia de la investigación aplicada, mejor organización de la producción, mayor ingreso rural y satisfacción plena de la demanda interna en aquellos rubros donde existan condiciones favorables. Todo ello contribuirá significativamente al aumento de los ingresos reales de todos los estratos socio-económicos del país.

Si contrariamente a los lineamientos expuestos, se optara por políticas que pusieran mayor énfasis sobre un desarrollo vertical, esto es basándose sobre todo en la intensificación del uso de la tierra actualmente incorporada, la producción agropecuaria tendría que depender en proporción cada vez mayor del uso de insumos físicos, que a la larga provocarían rendimientos decrecientes y el valor agregado por el sector en relación al valor de la producción menguaría en términos relativos, esto sería incompatible con el objetivo de mantener la fuerza de trabajo constante, con ingresos crecientes y costos de producción decrecientes.

Una política basada sobre la ampliación del área, esto es de desarrollo horizontal, dependerá, en escala creciente, de tecnologías sustitutivas de mano de obra, al reducirse la relación hombre-tierra. Estas tecnologías, contrariamente a las sustitutivas de tierra (basadas sobre el uso de mayor cantidad de insumos físicos) presentan importantes economías de escala, ya que cuanto

/mayor es



mayor es la inversión en equipos mecanizados y mayor la superficie explotada, tanto mayor será la productividad del capital. Esa es la manera más significativa de aumentar el ingreso disponible para remunerar mejor la mano de obra, que es uno de los objetivos fundamentales.

La definición de la estructura económico-espacial más conveniente para Venezuela, dentro de un horizonte temporal previsible, es de la mayor importancia y urgencia; esta definición es el instrumento básico para orientar la investigación en el campo de los recursos naturales (excepto los mineros), y su utilización económica para programar los proyectos agropecuarios y de infraestructura, evitándose con ella la dispersión de esfuerzos en áreas cuya incorporación al proceso productivo resulta antieconómica.

Una serie de medidas a corto y a mediano plazo deberán encauzarse dentro del marco determinado por las decisiones políticas a largo plazo; estas decisiones deberán basarse necesariamente sobre el mejor uso posible de la información disponible en el momento y las hipótesis que se establezcan tendrán que comprobarse a través del tiempo mediante investigaciones específicas y según sus resultados hacer ajustes periódicos, con la debida anticipación, para no afectar el logro de los objetivos fundamentales.

### 3. El desarrollo agropecuario y la integración subregional

Las perspectivas de la integración subregional, en lo que al sector agropecuario se refiere, deben ser analizadas en el contexto de la estrategia surgida anteriormente; ello implica plantear opciones que, en la práctica, significaría acentuar determinados aspectos. Por un lado, una forma de participación podría basarse sobre el aprovechamiento de la complementariedad de productos agropecuarios y forestales; ello implica centrar el dinamismo del sector en la especialización, en cuyo caso tendería a definirse una política agropecuaria a nivel subregional. Por otra parte, más que otorgar importancia a la incidencia del sector en el comercio subregional, podría concebirse su papel como requisito para ampliar los mercados internos y crear las condiciones para un proceso de industrialización dinámica a nivel subregional. Ello deberá basarse en la definición de una política nacional de desarrollo agropecuario.

Finalmente, cabría la posibilidad de concentrar los esfuerzos en el aprovechamiento de la aptitud exportadora de productos agropecuarios; para esto

se requeriría poner énfasis sobre una política deliberada de promoción de las exportaciones a nivel subregional.

¿Cuáles son las perspectivas de cada una de estas vías de desarrollo agropecuario y cuál debe acentuar Venezuela?

Es evidente que cualquiera que sea el patrón de crecimiento agropecuario que se adopte, significará una complementación de estas opciones; se trata de analizar un problema de énfasis relativo.

Las posibilidades de complementación y especialización presentan escasas ventajas comparativas para Venezuela, dada la homogeneidad de los recursos, los altos costos de producción y mayor el peso relativo que la actividad agropecuaria tiene en el resto de los países andinos que, de una u otra manera, presionarán en forma de compensaciones que equilibren los beneficios que Venezuela captaría por vía industrial. Más bien tendría algunas posibilidades de exportar fuera de la subregión cacao, frutas tropicales, arroz, productos pesqueros y forestales. Una complementación posible al nivel subregional tendría carácter fluctuante para compensar las oscilaciones de cosechas de los mismos productos en la subregión por variaciones climáticas.

Esta complementación fluctuante permitiría una mejor estabilización de los precios en los países con beneficio tanto para el sector como para la economía en su conjunto.

El sector agropecuario tuvo una participación decreciente en el mercado externo del país debido a la política de sustitución de importaciones. Si el país se proyecta hacia una imagen futura en la cual el sector externo tendrá una participación creciente en la economía, fundamentalmente por aumento de las exportaciones de materias primas, productos industrializados de origen minero, de hidrocarburos y de manufacturas en general, esta imagen necesariamente conduce a un determinado nivel de importaciones agropecuarias para lograr ventajas comparativas en el intercambio externo de Venezuela y captar los mercados de productos industriales de los países de la subregión, que son exportadores tradicionales de productos agropecuarios.

Frente a una política de integración subregional, el papel principal del sector agropecuario venezolano debe ser más bien de apoyo para posibilitar la

/expansión del

expansión del consumo de manufacturas; ello implica lograr una estructura de costos de producción eficiente en el sector agropecuario, que impide que el libre comercio de productos agropecuarios vuelva en el futuro a generar la marginalización de elevados contingentes poblacionales, repitiendo lo sucedido en el pasado como consecuencia de la importación indiscriminada de alimentos. Esta política es coincidente con la destinada a la ampliación del mercado interno; se trata más bien de diseñar una política de desarrollo agropecuario nacional, cuya implementación requerirá un esfuerzo de gran magnitud.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Los proyectos estratégicos de apoyo a la estrategia serán presentados en una etapa posterior.



Variaciones  
exógenas

Características  
actuales

Abundancia relativa recursos agropecuarios

Existe dualidad sector agropecuario-sector campesino con amplia economía subsistencia no está incorporado al proceso productivo

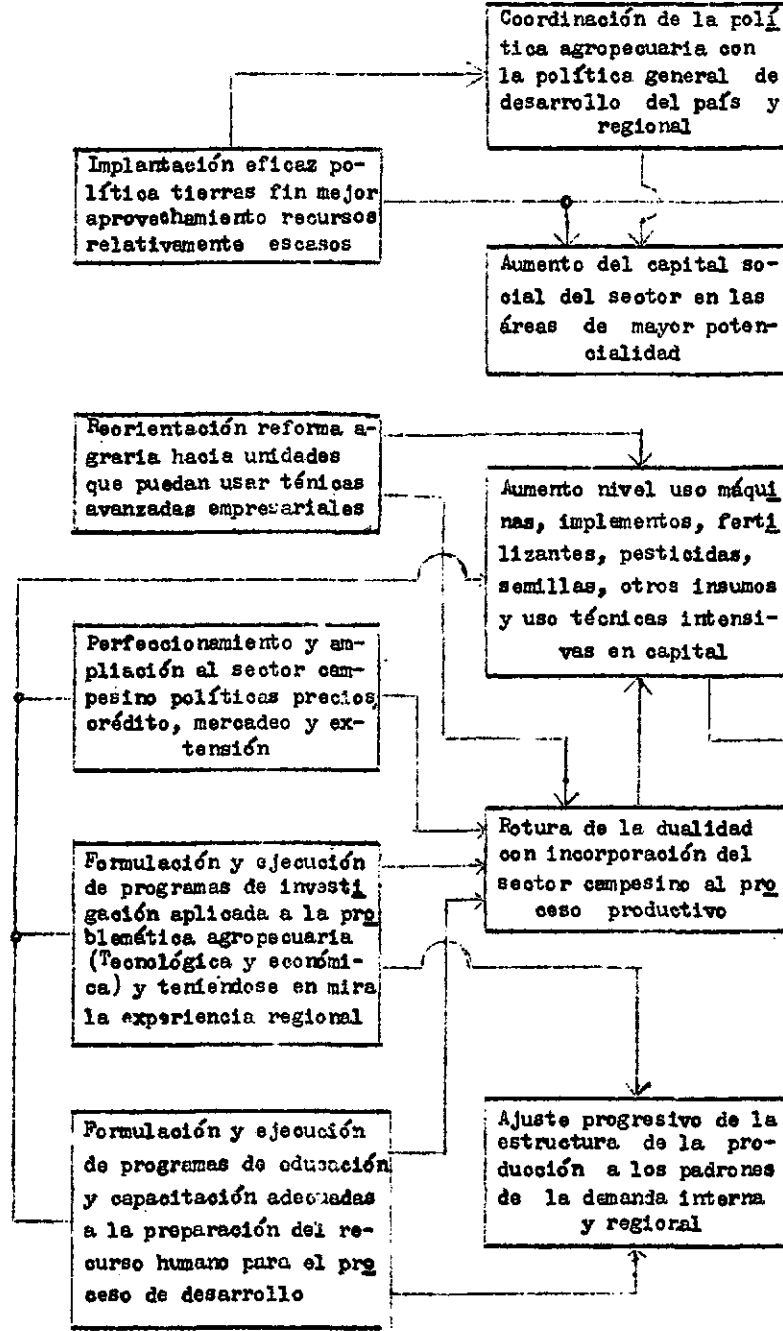
Sector empresarial relativamente dinámico no presenta rigidez oferta interna alimentos y materias primas

Costo producción alto y dificultad exportación

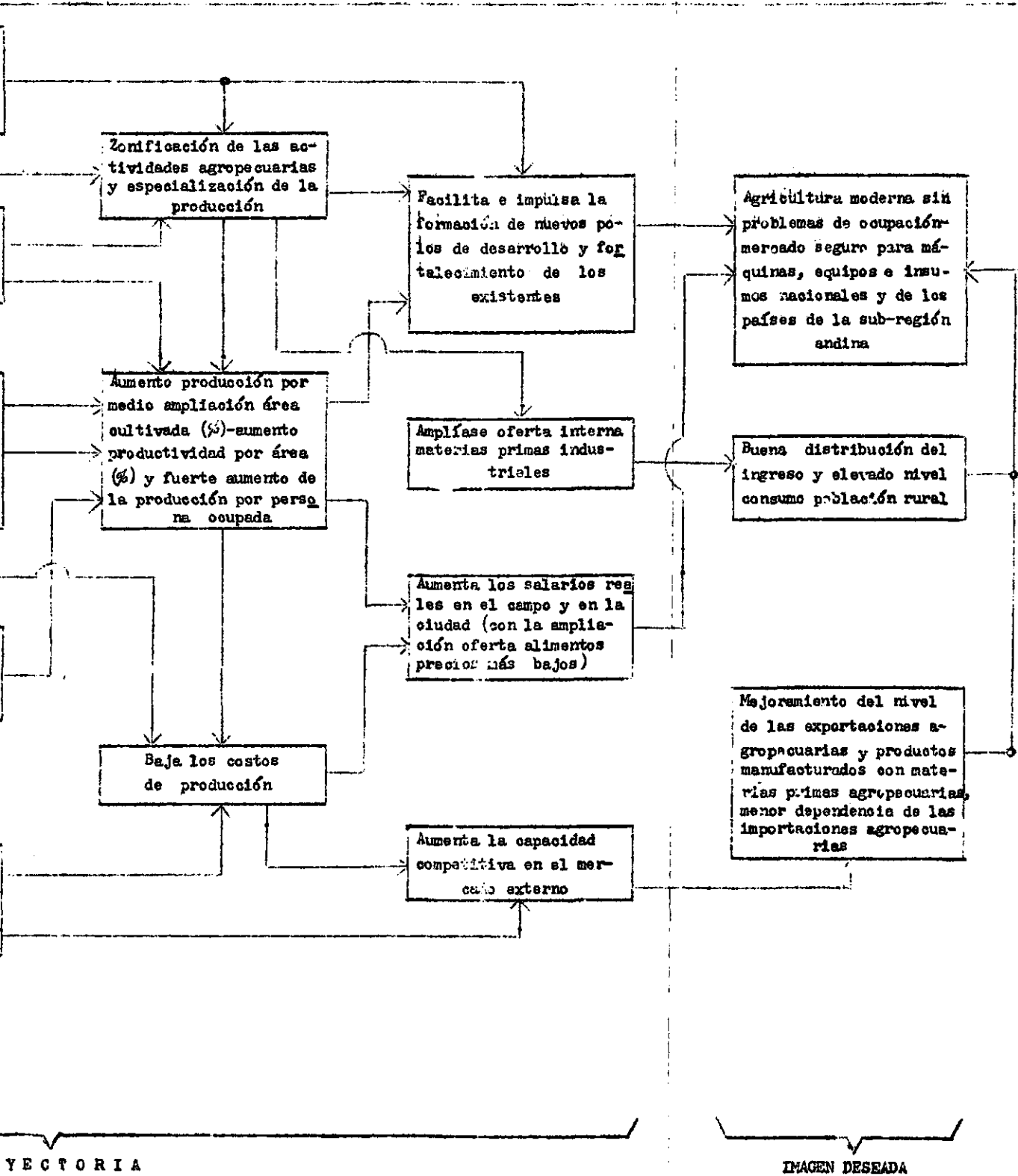
Insuficiente investigación aplicada y falta mejor coordinación con el proceso de planificación y producción campesina

Subocupación en el campo y en la ciudad

Mantenimiento en términos absolutos de la misma fuerza de trabajo en el campo



Crecimiento del producto bruto del sector a una tasa anual del 5%



Faint, illegible text in the upper left quadrant.

Faint, illegible text in the upper middle section.

Faint, illegible text in the upper right section.

Faint, illegible text in the middle left section.

Faint, illegible text in the middle middle section.

Faint, illegible text in the middle right section.

Faint, illegible text in the lower left section.

Faint, illegible text in the lower middle section.

Faint, illegible text in the lower right section.

Faint, illegible text in the bottom left section.

Faint, illegible text in the bottom middle section.

Faint, illegible text in the bottom right section.

Faint, illegible text in the top right corner.

Faint, illegible text in the middle right corner.

Faint, illegible text in the bottom right corner.

D. Algunas consideraciones sobre el papel de los transportes

El sistema básico de transporte en Venezuela descansa en una buena red de carreteras troncales de primera clase, la mayoría de las cuales están pavimentadas y por donde se moviliza más del 90 por ciento del tráfico interno. Todas las ciudades principales del cinturón de la costa están conectadas entre sí por este medio, así como con San Cristóbal en la región de los Andes, San Fernando de Apure en los Llanos y Ciudad Bolívar sobre el río Orinoco. Complementan este sistema vial las vías marítimas y fluviales que ofrecen el mar Caribe, el lago de Maracaibo y la cuenca del Orinoco. Existe una vasta red de aeropuertos a lo largo y ancho del país, la mayoría de los cuales son grandes y bien pavimentados, así como un número adecuado de puertos en la costa y en el río Orinoco.

1. Papel del transporte en la integración nacional

El transporte en Venezuela ha jugado un importante papel en la integración de los centros poblados del país, y aunque ha sido pionero en el desarrollo de algunas áreas, en general su rol no parece haber sido decisivo en la diversificación del espacio productivo, sino más bien un factor de concentración de la actividad económica.

Varios aspectos han contribuido a esta situación. En primer lugar, debido a razones climáticas y sanitarias, la población relativamente escasa del país se encontraba localizada, y todavía se encuentra, en una estrecha cinta que sigue la trayectoria de la Cordillera de los Andes hasta el mar Caribe y desde ahí por la Cordillera de la Costa hasta Caracas y el nororiente del país. Como consecuencia de esta concentración demográfica, la mayor parte de la actividad económica se encontraba situada en estas zonas, quedando vastas áreas del espacio interior del país sin estar incorporadas a la economía.

Este hecho motivó en gran medida la carencia de políticas sostenidas tendientes a diversificar la estructura del espacio productivo y determinó que el énfasis de las inversiones de transporte se pusiera en la creación de la infraestructura básica que uniese los centros más poblados.

Aunque en sus lineamientos de fondo la política de transporte seguida en cuanto a inversiones básicas se considera razonable y lógica, podría discutirse la conveniencia social y económica de la forma que tomó su acción. Esto es

/válido especialmente



válido especialmente para las obras de infraestructura vial, ya que si se hubiese dado mayor importancia a la construcción de caminos secundarios y vecinales que hubiesen complementado las rutas básicas creadas, podría haberse logrado una cobertura espacial más amplia y orgánica en las áreas de mayor desarrollo demográfico y un mayor beneficio social y económico de la infraestructura básica. Cabe agregar la posibilidad de que, si se hubiesen implantado rutas troncales y obras urbanas de características más modestas y menos lujosas, tal vez con la misma inversión se habría podido obtener un beneficio neto social y económico aún mayor. Y quizás no resulte aventurado decir que el efecto permisivo de una red más orgánica habría permitido adelantar la iniciación del proceso de sustitución de importaciones, especialmente las agrícolas.

Con todo, el hecho concreto es que las rutas troncales creadas, al unir los centros más poblados, dotaron a la parte más desarrollada del país de un acceso que influyeron fuertemente en el desenvolvimiento de estas áreas. Pero este esfuerzo, al no estar complementado por una política de desarrollo mejor definida y coordinada entre distintos sectores de la economía, facilitaron la concentración aún mayor de la población y de la actividad económica, especialmente la industrial, en la región centronorte y en detrimento de las demás regiones del país.

A pesar de que en los últimos años se han hecho esfuerzos para superar esta situación, tanto en el mejor aprovechamiento de las áreas de mayor desarrollo relativo como en la incorporación de nuevas áreas a la economía, ejemplo de las cuales son el complejo industrial de Guayana y el desarrollo agropecuario del sur de Zulia, esta situación todavía persiste.

Sin embargo, es necesario reconocer que el esfuerzo realizado en infraestructura de transporte ha sido considerable. En cuanto a caminos, en 1959 la red vial tenía alrededor de 22.000 kilómetros, de los cuales 8.000 estaban pavimentados. Actualmente la red cuenta aproximadamente con 36.500 kilómetros, de los cuales 17.000 kilómetros están pavimentados, 13.500 kilómetros engrazonados y 6.000 kilómetros de tierra; además, todas las ciudades principales poseen excelentes aeropuertos y la mayor parte de las regiones costeras tienen un puerto adecuado o más que adecuado en lo que a infraestructura se refiere.

Como se mencionó, debido a que el énfasis de las inversiones viales se ha basado hasta ahora fundamentalmente en las vías troncales, mucho queda por hacer todavía en materia de vialidad secundaria. En la mayor parte del país las carreteras principales no están suficientemente complementadas por vías de apoyo. <sup>1/</sup> La carencia de vías secundarias ha tenido un efecto contrario en la actividad agropecuaria especialmente, que por falta de un acceso económico o físico ha tenido que circunscribirse en su mayor parte a las áreas cercanas a las carreteras troncales, pues de otra manera no les sería posible colocar sus productos a precios competitivos. Dada la actual localización concentrada de la población y del mercado venezolano, estos efectos todavía no se hacen sentir en forma muy aguda; pero si se piensa que en los próximos 20 años la población será de alrededor de 20 millones de habitantes y que el ingreso per cápita se habrá duplicado, el transporte en general tendrá un importante papel que jugar en la diversificación del espacio económico, en la expansión del área agrícola, así como en su aporte en la creación de nuevos polos de desarrollo agroindustriales.

Además de la concentración de la infraestructura, otro factor relevante de la problemática del transporte es que las altas inversiones de infraestructura estuvieron acompañadas en el pasado por decisiones de política que tendieron a la urgencia y apresuramiento en la ejecución de esta infraestructura. Esto significó en la práctica que, además de no considerar adecuadamente criterios de evaluación económica, tampoco se prestará en muchos casos la debida atención a los aspectos técnicos en la ejecución de las obras, lo que en el caso específico de carreteras ha significado un número importante de fallas de estructura.

Por otra parte, la concentración de las inversiones de infraestructura trajo como resultado la construcción de obras físicas muchas veces de característi

---

<sup>1/</sup> Actualmente la relación promedio entre la longitud de las vías secundarias - incluyendo vecinales - y las vías primarias es de 2 : 1, en circunstancias que en la mayoría de los países latinoamericanos esta relación es mayor de 4 : 1. Tal coeficiente indica una cobertura espacial vial menguada y un bajo acceso económico o físico de los puntos alejados de las vías primarias. En algunas áreas importantes estas relaciones son menores.

lujosas, e incluso sobredimensionadas para las necesidades actuales y que implicaron inversiones excesivas y de alto costo que posiblemente podrían haber tenido un uso alternativo más eficiente en otros sectores de la economía. Ejemplos de esta situación abundan: existe una sobrecapacidad en todos los puertos comerciales, con excepción de Puerto Cabello para el cual ya están en marcha planes de ampliación de su infraestructura, que una vez terminados le permitirían no tener problemas de capacidad durante los próximos veinte años; se ha puesto énfasis en autopistas y vías primarias, muchas de ellas diseñadas con normas de diseño en cuanto a ancho de pistas, pavimentación e incluso trazado que corresponden a las características de los países más adelantados; el país cuenta con una red de aeropuertos, cinco de los cuales son internacionales y 47 nacionales. La mayoría de estos últimos, en relación a las necesidades actuales, son de características excesivas en cuanto a longitud y condiciones de las pistas y capacidad y calidad de los edificios terminales.

Aparte de esto, la ausencia de una política racional e integrada de transporte y de regulación de los diversos medios, y en medida no poco importante por la abundancia de recursos, tanto el sector privado como el público han tendido a generar un exceso de capacidad de oferta en vehículos de transporte en todos los medios, con excepción tal vez del transporte acuático.<sup>1/</sup> La consecuencia de estos factores de sobredimensionamiento de infraestructura y de exceso de oferta de unidades de transporte, significan actualmente un costo social de transporte elevado que en su mayor parte es absorbido por el sector público.

## 2. Organización de los servicios de transporte

Un aspecto significativo en el funcionamiento de cualquier sistema de transporte es el grado de eficiencia con que operan los servicios. Esto tiene especial importancia en Venezuela, dado el grado de inversión acumulada en infraestructura, que en términos relativos es una de las más altas de América Latina y que debería ser aprovechada en la forma más eficaz posible.

---

<sup>1/</sup> En conformidad a estimaciones del Departamento de Transporte del Ministerio de Fomento, se estaría utilizando sólo el 40 por ciento de la capacidad disponible de los vehículos de carga de servicio público. Por otra parte, segun informaciones oficiales de la Dirección de Transporte aéreo del Ministerio de Comunicaciones, el factor de aprovechamiento de la capacidad aérea ofrecida por las líneas domésticas regulares en 1967 fue de sólo 49 por ciento para pasajeros y de 40 por ciento para carga.

Sin embargo, la eficiencia general de operación de los servicios de transporte en Venezuela es baja, lo cual implica en el fondo un problema de organización que debe ser resuelto. Se requiere superar, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, la modalidad autónoma y desvinculada con que se han desarrollado los medios de transporte entre sí y con el resto de la economía.

En consecuencia, cobra mayor importancia de aquí en adelante la necesidad de una política y una planificación integral de las actividades de transporte, íntimamente relacionada con el contexto del desarrollo general de la economía y de una organización centralizada en que por lo menos exista un mínimo de regulación y control de los diferentes medios.

Esto último implica superar la actual organización institucional atomizada del sector, en la cual concurren una multiplicidad de organismos ministeriales en cada medio, con funciones muchas veces similares y sin la debida coordinación entre ellos, lo cual incide en gran medida en la eficiencia de los servicios de transporte.

Por ejemplo, a pesar de haberse invertido ingentes sumas en la creación de una infraestructura portuaria quizás excesiva, la eficiencia de operación es baja, fundamentalmente por una administración portuaria cuya responsabilidad se ve dividida y limitada por la concurrencia de cinco organismos diferentes. Esto se ve reflejado en procedimientos burocráticos engorrosos, falta de equipo portuario, mantenimiento inadecuado de éste y de la infraestructura, etc, que inciden en último término en altos costos reales. Mientras esta responsabilidad dividida subsista, como resultado de esta situación habrá un costo adicional tanto para el país en sí como para la integración subregional y regional.

Consideraciones similares, aunque de otro orden, pueden hacerse respecto a la necesidad de racionalizar el transporte automotor, en el cual subsiste un elevado número de pequeñas empresas en las que predomina el operador individual. Por falta de coordinación y de regulación adecuada por parte de los organismos que en este medio intervienen, el parque automotor, especialmente el de carga, ha tendido a crecer en una proporción mayor a las necesidades que de él tiene el resto de la economía, creándose un exceso de capacidad de oferta que llegaría actualmente al 60 por ciento. Esto significaría un dispendio de capital social

/bastante elevado

bastante elevado y cabe preguntarse si en el futuro debería permitirse que persista esta situación o si más bien se debería regular en alguna medida la incorporación de nuevos vehículos y fomentar la creación de empresas de transporte mejor organizadas.

Importante atención debe hacerse en este sentido a la urgencia de mejorar el transporte público de pasajeros tanto urbano como interurbano.<sup>1/</sup> En este sentido, se hace especial referencia al transporte en la ciudad de Caracas, donde el problema adquiere caracteres agudos y para el cual ya se ha planteado la construcción de un ferrocarril subterráneo. No obstante, se cree que esto sólo sería una solución a los problemas de congestión actuales y de mediano plazo. Dada la estrechez del valle de Caracas, las posibilidades de expansión físicas son escasas y de un alto costo social. Si se considera que en los próximos 20 años, la tendencia histórica indica que la capital pasaría de alrededor de dos millones a seis millones de habitantes, se estima necesario considerar, además de acciones que tiendan a desalentar el crecimiento urbano de Caracas, otras soluciones de descongestionamiento que podrían hacerse a través de fomentar un desarrollo relativo mayor de otras ciudades de la región centronorte e incluso la creación de un nuevo polo de desarrollo, que aunque por el momento no puede ubicarse, tendría como uno de sus objetivos el descongestionamiento de la capital.

En lo que a organización vial se refiere, es necesario considerar el aumento de la eficiencia de los procedimientos de construcción, mantenimiento y uso de las obras viales. Esto significa superar en la forma más conveniente posible el elevado número de fallas estructurales en caminos relativamente nuevos que deben ser reconstruidos o repavimentados mucho antes de la terminación de su vida útil, porque no soportan el peso de los vehículos pesados o el volumen de tránsito que los utiliza.

De una manera más específica, es necesario que se analicen más adecuadamente los estudios de proyectos y que se superen los inconvenientes que implica

---

<sup>1/</sup> El transporte público urbano e interurbano de pasajeros se efectúa principalmente por taxis colectivos. Además de congestionar las vías, especialmente las urbanas, significan una inversión elevada y de baja productividad frente a otras formas de locomoción colectiva.

la construcción apresurada, lo cual ocasiona a menudo incumplimiento de las normas de diseño establecidas y faltas de inspección y fiscalización adecuada.

Además de esto, es necesario racionalizar las prácticas y procedimientos de conservación de la infraestructura vial, que son más bien de naturaleza correctiva que preventiva y que, a pesar de emplear una alta intensidad de maquinarias, utilizan al mismo tiempo una elevada cantidad de mano de obra.

Finalmente, es de fundamental importancia hacer cumplir los reglamentos existentes sobre el uso de las vías, especialmente lo referente a las capacidades máximas de los vehículos pesados, por ser también esto un factor relevante del deterioro de las carreteras.<sup>1/</sup>

Si se considera que durante el año próximo pasado se construyeron 630 kilómetros de nuevas carreteras, pero se reconstruyeron 390 kilómetros, y que aunque se pavimentaron 550 kilómetros, debió invertirse en la repavimentación de 560 kilómetros, el hecho es significativo e importante. Vale la pena entonces que se considere adecuadamente una solución a estos problemas de administración de infraestructura, que en la práctica significan gastos excesivos, y en consecuencia, distracción de fondos de inversión que pueden ser mejor asignados dentro del mismo sector o en otros sectores de la economía.

### 3. El transporte en el contexto de la integración subregional

El papel que pueda desempeñar el transporte en el marco de la integración subregional estará estrechamente ligado al patrón general de desarrollo que se defina para la subregión andina en su conjunto y de los patrones de desarrollo de los países de la Declaración de Bogotá, en especial los del sector industrial. Mirado bajo este prisma, el énfasis y modalidad que se dé a la integración determinará entonces en gran parte la definición de las políticas a seguir en materia de transporte.

Desde el punto de vista de la infraestructura, Venezuela está en excelentes

---

<sup>1/</sup> Un excelente estudio técnico realizado por la División de Planeamiento Vial del Ministerio de Obras Públicas demuestra que el 25 por ciento de los vehículos de carga viajan con pesos excesivos, constatándose cargas de hasta 20 toneladas por eje. El máximo legal permitido es de 8.5 tons. por eje, mientras que la capacidad máxima de soporte de las carreteras no es superior a 10 tons. Este fenómeno se debe en parte a vehículos de dimensiones excesivas y en parte a que por el exceso de oferta existente, los transportistas tienden a sobrecargar sus unidades cuando consiguen carga.

condiciones para iniciar su integración en el ámbito subregional. Posee un adecuado número de puertos en sus costas y en el río Orinoco, que están unidos a sus áreas de atracción por una excelente red de carreteras primarias de primera clase. En esta red vial están también comprendidas la carretera Panamericana que la une con Colombia y la mayor parte del tramo que le corresponde de la Carretera Marginal de la Selva.

Dada la extraña y singular configuración geográfica de la subregión, no parece muy probable que el transporte terrestre llegue a tener gran importancia; hasta donde por el momento puede apreciarse, su papel principal se concretaría probablemente al intercambio fronterizo y al traslado de la producción entre los polos de desarrollo antiguos y los nuevos que puedan crearse y hasta los puertos con destino hacia los demás países miembros, ya que el transporte marítimo continuaría siendo fundamental en la integración subregional.

En este último medio de transporte, Venezuela no tendría aparentemente dificultades importantes para iniciar un tráfico con los países miembros, puesto que la Compañía Anónima Venezolana de Navegación cuenta con exitosa experiencia en los últimos años en materia de cabotaje regional con Colombia, a través de una asociación con la Flota Mercante Grancolombiana. En efecto, en virtud del llamado Servicio Tridente, en el cual participa también la Línea Real Holandesa, estas compañías se han asociado para distribuirse los itinerarios y los beneficios obtenidos del tráfico entre el Norte de Europa, Venezuela y puertos colombianos del Caribe. Debido a que la Flota Grancolombiana comprende también a Ecuador, se piensa que no habría obstáculos demasiado grandes para negociar acuerdos similares de asociación con compañías navieras peruanas y chilenas al nivel subregional e incluso internacional. Y sin violar los aspectos generales del proyecto de Convenio de Transporte por Agua de ALAMAR, cuyo reglamento está todavía en discusión, esto podría significar el primer paso para la iniciación de un transporte de cabotaje subregional e internacional y la futura creación de una Flota Mercante Andina, iniciándose así un proceso de sustitución de importaciones de fletes marítimos.

En el caso venezolano, el principal punto de estrangulamiento en materia de transporte marítimo para la integración reside probablemente en la eficiencia portuaria. Ya se mencionó que, de manera similar a los demás países latinoamericanos, los puertos venezolanos tienen problemas de eficiencia administrativa.

Si estos problemas no se han hecho sentir hasta ahora tan fuertemente como en los demás países, se debe a que existe un exceso de infraestructura. No obstante, han sido un factor importante en la disminución del cabotaje de carga general de Venezuela en los últimos años, lo cual es válido como expresión de las dificultades que habría en el movimiento entre puertos de la subregión. En este sentido, Venezuela debería hacer un serio esfuerzo para mejorar la eficiencia de sus puertos, para lo cual se sugiere la creación de un organismo portuario autónomo, centralizado en cuanto a su política y administración general y descentralizado en cuanto a la operación de las unidades portuarias.

Consideraciones similares, aunque de otra significación, serían igualmente válidas para el transporte aéreo. La próxima aparición de los grandes aviones a reacción, con la consiguiente disminución de los costos de operación, hace suponer que si no se toman medidas adecuadas a nivel multinacional, la mayoría de las compañías aéreas latinoamericanas se verían desplazadas en el transporte internacional de carga y pasajeros dentro y fuera de la región. Ninguna compañía aérea de los países de la subregión está en condiciones de adquirir por sí sola este tipo de aeronaves. Se plantea entonces la posibilidad que se analice la factibilidad de crear una empresa multinacional de transporte aéreo subregional que tome para sí una parte importante de este tipo de transporte dentro de la subregión y en las rutas internacionales. Esta integración podría hacerse en base a asociaciones entre las distintas empresas de la subregión, o bien mediante aportes directos de los gobiernos a través de la Corporación Andina de Fomento. Sin embargo, para que esto sea posible, debería previa o simultáneamente, uniformarse las políticas y legislaciones aéreas de los países miembros, y lo que posiblemente sería más difícil en la práctica, la revisión de los convenios entre compañías aéreas de la subregión y congéneres extranjeras.

#### 4. Consideraciones finales

En general, el transporte ha cumplido hasta ahora un rol importante aunque pasivo en el desarrollo de Venezuela, pues en gran medida su papel ha sido unir los centros más poblados y de mayor desarrollo relativo. Este proceso era necesario, aunque podría cuestionarse la forma en que se realizó. Por otra parte, como en el pasado no hubo una política sostenida de desarrollo regional y de diversificación de la estructura del espacio productivo, incluso en las áreas de



mayor desarrollo relativo, el transporte contribuyó a acelerar aún más la concentración urbana e industrial en la región centronorte. Sólo en años recientes este proceso ha tendido a disminuir, en virtud de los esfuerzos realizados para regionalizar la política de desarrollo.

Actualmente el transporte no presenta obstáculos importantes al traslado de la producción e insumos industriales, dado el grado de concentración de esta actividad y de sus mercados principales; tampoco constituye impedimentos serios respecto a las conexiones internacionales con la subregión andina y con el resto de América Latina, debido a la excelente infraestructura básica portuaria, vial y aeroportuaria existente. Con todo, el sistema actual de transporte presenta obstáculos relativamente importantes al aprovechamiento del área agrícola existente por la insuficiencia de carreteras secundarias y vecinales.

A mediano plazo, el proceso de integración de las áreas más desarrolladas del país parece estar próximo a su terminación. Como la tendencia del desarrollo venezolano en los próximos veinte años pondría énfasis en una política tendiente a diversificar la estructura del espacio productivo, el transporte jugaría un papel importante y muchas veces previo en la ampliación del área agrícola y en la creación de nuevos polos de desarrollo agroindustriales. En este último aspecto, su papel sería el de unir los nuevos polos con los existentes y a aquéllos entre sí. Estas acciones podrían ser compatibles, tanto desde el punto de vista de desarrollo interno, como en el contexto de la integración subregional y regional.

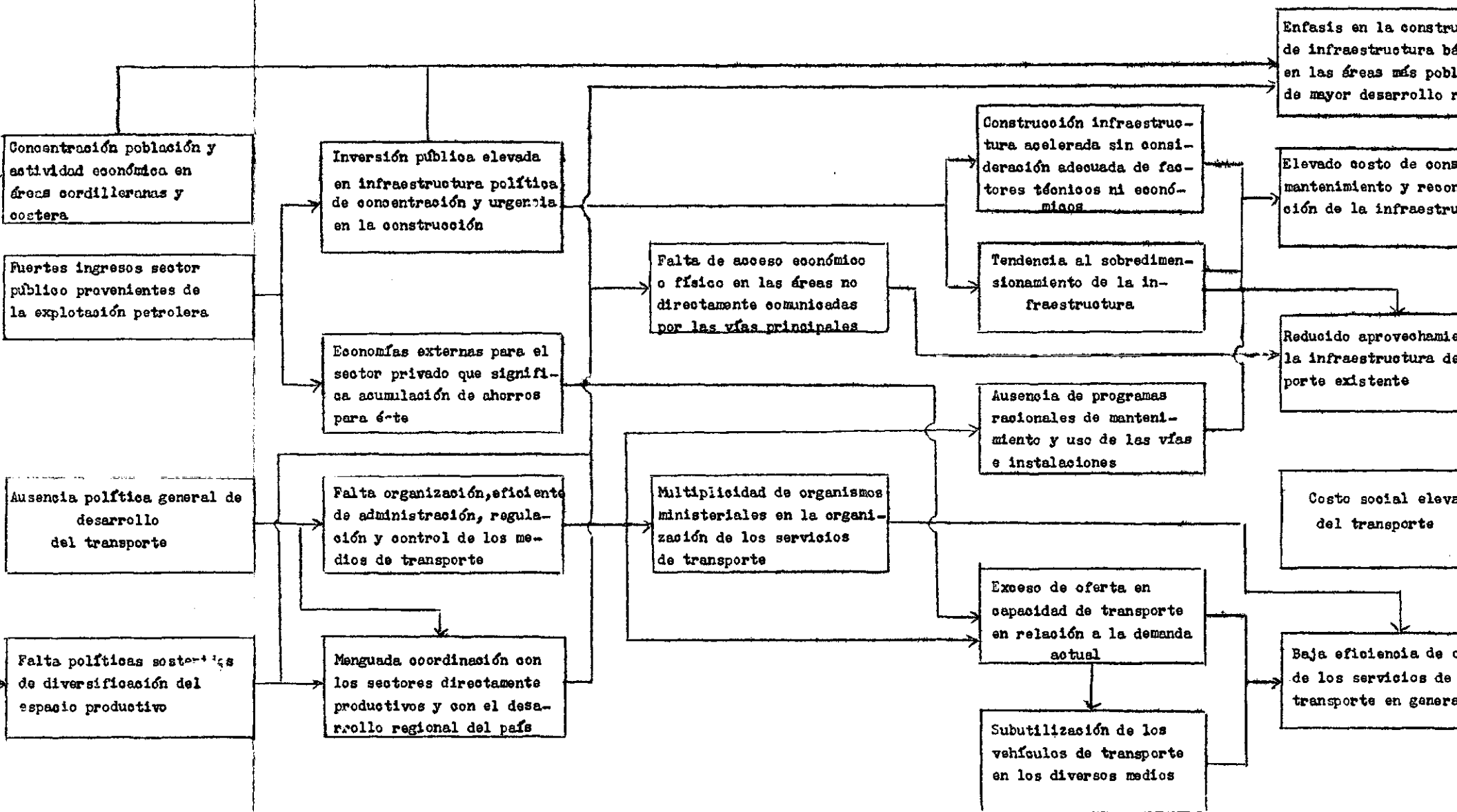
Aunque por el momento no se pueden precisar las localizaciones de esos nuevos polos y las áreas prioritarias de expansión de la frontera agrícola que permitan definir los programas y proyectos estratégicos del sector, puede asegurarse que las inversiones en infraestructura de transporte tenderán a concentrarse en caminos secundarios, vecinales y de penetración. En este aspecto, cabría considerar que en el proceso de incorporación de espacio económico se tuviera en cuenta la posibilidad de utilizar alguna combinación de técnicas menos intensivas de capital. Esto serviría como solución transitoria a la eliminación del subempleo agrícola actualmente existente, en especial en las áreas saturadas y en los futuros desplazamientos de población agrícola.

Asimismo, tampoco se puede dejar de conceptuar el papel que puede jugar el transporte aéreo en las primeras fases del proceso de colonización y creación de nuevos polos de desarrollo , como una manera de proporcionar acceso a un costo social relativo más bajo antes y mientras se construyen las vías terrestres definitivas.

Como puede apreciarse, la tarea que le correspondería al transporte en los próximos años puede y debe ser significativa e importante. Para que esto sea posible a costos sociales bajos, se considera de la más alta conveniencia la formulación de una política integral de transporte, que coordine de una manera armónica los planes de cada medio componente; y que éstos a su vez estén estrechamente relacionados con los planes y acciones de los sectores directamente productivos.

Finalmente, se destaca la necesidad de solucionar los problemas de eficiencia mediante el mejoramiento o reorganización de la administración de los servicios prestados por los diversos medios de transporte, superando la existencia de la multiplicidad de organismos ministeriales que actualmente intervienen en la administración de cada uno de ellos.

SÍNTESIS DE LA PROBLEMATICA DEL TRANSPORTE EN VENEZUELA



E. Sector público: compromisos de acción y políticas. Aspectos institucionales

1. La gestión del sector público en el período 1946/1968

En los últimos 20 años, las actividades estatales se han diversificado y han abordado en forma creciente la acción en los sectores económicos al mismo tiempo que intensificado la gestión en los sectores sociales.

Hasta 1946, el sector público presentaba una estructura de organización tradicional muy concentrada en el gobierno central, con unos pocos organismos descentralizados en sectores sociales y de servicios (Universidad Nacional, Instituto de Obras Sanitarias, servicio de teléfonos, ferrocarriles y transporte aéreo). En el área bancaria operaron desde la década de 1920 el Banco Obrero, el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Industrial. Dicha organización correspondió también a una gestión tradicional: el principal peso de las actividades públicas dedicado a las funciones básicas de gobierno, cubriendo con enormes déficits los servicios educacionales y sanitarios, y atendiendo las actividades de servicios que el sector privado no operaba por su baja rentabilidad como es el caso de los servicios aéreos y de ferrocarriles. El sistema bancario estatal, a su vez, funcionando como apoyo de la gestión privada en función del requerimiento de los interesados antes que con sentido promocional.

Se inició después la etapa de diversificación de actividades en base a la creación de un amplio sector de instituciones y empresas descentralizadas. En los sectores sociales surgen los organismos del sistema de seguridad social y varias instituciones de asistencia. Por su parte, en los sectores económicos se organiza el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, la Corporación Venezolana de Petroquímica, la Corporación Venezolana de Fomento y se inicia el proyecto siderúrgico que dio base a la actual empresa SIDOR. A este cambio institucional correspondió una política expansiva del gasto público con un gran acento en la inversión en infraestructura (carreteras y urbanización) y en los proyectos vinculados a los nuevos organismos del área de actividades económicas. El gasto en los sectores sociales no tuvo la prioridad que en apariencia surgía de la creación de diversos organismos y las actividades de éstos: Instituto de los Seguros Sociales, Instituto Nacional de Nutrición, Patronato de Ancianos e Inválidos, etc., no adquirieron dimensión nacional ni proporcionada a los profundos problemas sociales del país.

El cambio significativo de la orientación del sector público se cumple desde 1958 en adelante cuando la política indiscriminada de gasto público del período anterior es sustituida por una política de desarrollo. Este nuevo sentido de acción estatal se expresó en una expansión institucional que se caracterizó en la creación de la organización para la planificación del desarrollo - a nivel nacional y regional -, la creación de la Corporación Venezolana del Petróleo, los institutos básicos para desarrollar el programa de Reforma Agraria (IAN y ADAGRO) y el organismo para ejecutar el Proyecto Hidroeléctrico del Caroní. A su vez, en el área social entre 1960 y 1963 se crearon cuatro organismos para atender directamente y por el crédito el problema de la vivienda y se desarrolló en el área educacional el programa de capacitación técnica, creándose el Instituto Nacional de Capacitación Educativa. La política de gasto público que se desarrolló en esta etapa acusó cambios cualitativos en su orientación y mantuvo su nivel cuantitativo en relación con la actividad económica general. La inversión perdió significación relativa ante el incremento de los gastos de consumo derivados de la fuerte expansión de los servicios educacionales en los programas de alfabetización, ampliación de la capacidad de la enseñanza básica y la capacitación de mano de obra y de los programas sanitarios a través de la expansión del régimen de seguro social.

En la inversión, por su parte, se retrajo significativamente la inversión en infraestructura urbana - especialmente del área metropolitana - perdió relativamente prioridad la inversión en el sistema vial y adquirieron significación las inversiones directas en el programa de reforma agraria, en el proyecto energético, el proyecto siderúrgico y las industrias básicas petroquímicas y las inversiones en vivienda urbana y rural. A su vez, tomaron gran desarrollo los programas de crédito orientado a los sectores productivos y la construcción de viviendas, así como el apoyo al desarrollo industrial a través de la capitalización de empresas privadas con capital público de la Corporación Venezolana de Fomento.

En la fase de todas estas realizaciones y reorientaciones de la acción pública por el desarrollo, es que se concreta la imagen del sector estatal como factor condicionante - a través de diversos instrumentos - de un marco excepcional de facilidades para el florecimiento de actividades productivas, comerciales y financieras.

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL POR SECTORES a/  
(1946-1968)

Fecha creación de los organismos Sectores	Antes de 1946	Entre 1946 y 1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
1. Educación y cultura	Ministerio de Educación Univ. Nacionales	C.T.P. (1953) I.N.D. (1949)	Univ. Oriente	.	I.N.C.I.B.A.		Univ. Lara	I.N.
2. Sanidad y Asistencia Social	Ministerio de Sanidad y Asistencia Social Hosp. Fuerzas Armadas (M.D.) I.N.O.S. (1943) C.V.N. (1936)	I.V.S.S. (1951)  P.A.N.A.I. (1949) I.N.N. (1950) P.N.C.E. (1946) Hosp. Univers. (1956)						
3. Trabajo y Seguro Social	Ministerio del Trabajo	I.V.S.S. (1951) I.P.S.F.A.N. (1949) I.P.A.S.M.E. (1949) I.N.C.R.E.T. (1954)						
4. Vivienda y Urbanismo	Banco Obrero (1928)				C.V.G.	I.A.P.E.	FUNDACOMUN	B.N.A.P.
5. Recursos Naturales e Investigación General	Ministerio Agricultura y Cría Univ. Nacionales	Minist. Minas e Hidrocarburos (1950)	CORDILAN (MRI) Univ. Oriente	I.V.I.C.	C.V.G.		Univ. Lara	CO FU
6. Transporte, Almacena-je y Comunicaciones	Minist. de Comunicaciones Minist. de Hacienda L.A.V. (1933) C.A.N.T.V. (1931)	C.A.V.N. (1949)  I.N.C. (1952) I.A.F.E. (1946)						C.A.I.T.
7. Energía			CADAFE		C.V.P.			EDELGA
8. Agrícola	Minist. Agricultura y Cría Minist. de Fomento Banco Agrícola (1928)				I.A.N.		ADAGRO	
9. Minas e Hidrocarburos		Minist. Minas e Hidrocarburos (1950)	.		C.V.P.			
10. Industria	Minist. de Fomento  Minist. de Hacienda Banco Industrial (1937)	S.I.D.O.R. (1953) b/  I.V.P. (1956) D.A.N. (1947) C.V.F. (1946)		Centrales azucareras CONTIPYM		IN-PRO		
11. Construcción	Minist. Obras Públicas	Centro Simón Bolívar (1947)	.					
12. Comercio y otros servicios	Minist. de Fomento	Centro Simón Bolívar (1947)	I.N.H.					



En el balance, surge que la actividad pública fue fundamental como orientadora y como apoyo del proceso de desarrollo que cumplió el país. Su diversificación de actividades fue adecuadamente balanceada entre el esfuerzo por la creación de infraestructura básica: transporte y energía principalmente; el desarrollo de la explotación de los recursos naturales: hierro, petroquímica y la producción y refinación directa de petróleo; el fomento de las actividades productivas privadas tanto en el sector agropecuario como en el industrial y la expansión de los programas vinculados al desarrollo de los recursos humanos: educación y capacitación básica, sanidad, seguridad social y vivienda.

Todo ello se pudo realizar por la gravitación de las actividades del sector petróleo y la política fiscal que se fue configurando vinculada a la alta rentabilidad de este sector productivo.

El sector público ha tenido durante todos los años del período mencionado saldos favorables de ahorro en su cuenta corriente y en pocas oportunidades ha debido recurrir a financiamiento del crédito para cubrir parte de su esfuerzo de inversión.

El crecimiento de las actividades económicas productivas, de servicios y financieras y el mejoramiento de las condiciones sociales generales del país se vieron así facilitadas por la gestión directa e indirecta del sector.

El esquema gráfico de la página siguiente ayuda a sintetizar las conclusiones, complementándolas con la caracterización del sistema tributario que se ha hecho en la parte E del Capítulo I de este documento.

## 2. La gestión actual del sector público proyectada a la trayectoria de la imagen

Tal como se señala en la parte general de este trabajo, la imagen caracterizada para concebir la situación socio-económica de Venezuela dentro de 20 años, no significa la alteración sustancial del modelo de desarrollo actualmente planteado en el país. Supone la acentuación y profundización de ciertas acciones y políticas para superar rasgos negativos de la actual estructura económica - principalmente la dependencia y vulnerabilidad de economías externas y desequilibrios socio-económicos internos - y para acelerar el arribo al estadio de la sociedad industrial de alto desarrollo.



100  
100  
100

100  
100  
100

100  
100  
100

100  
100  
100

100  
100  
100

100  
100  
100

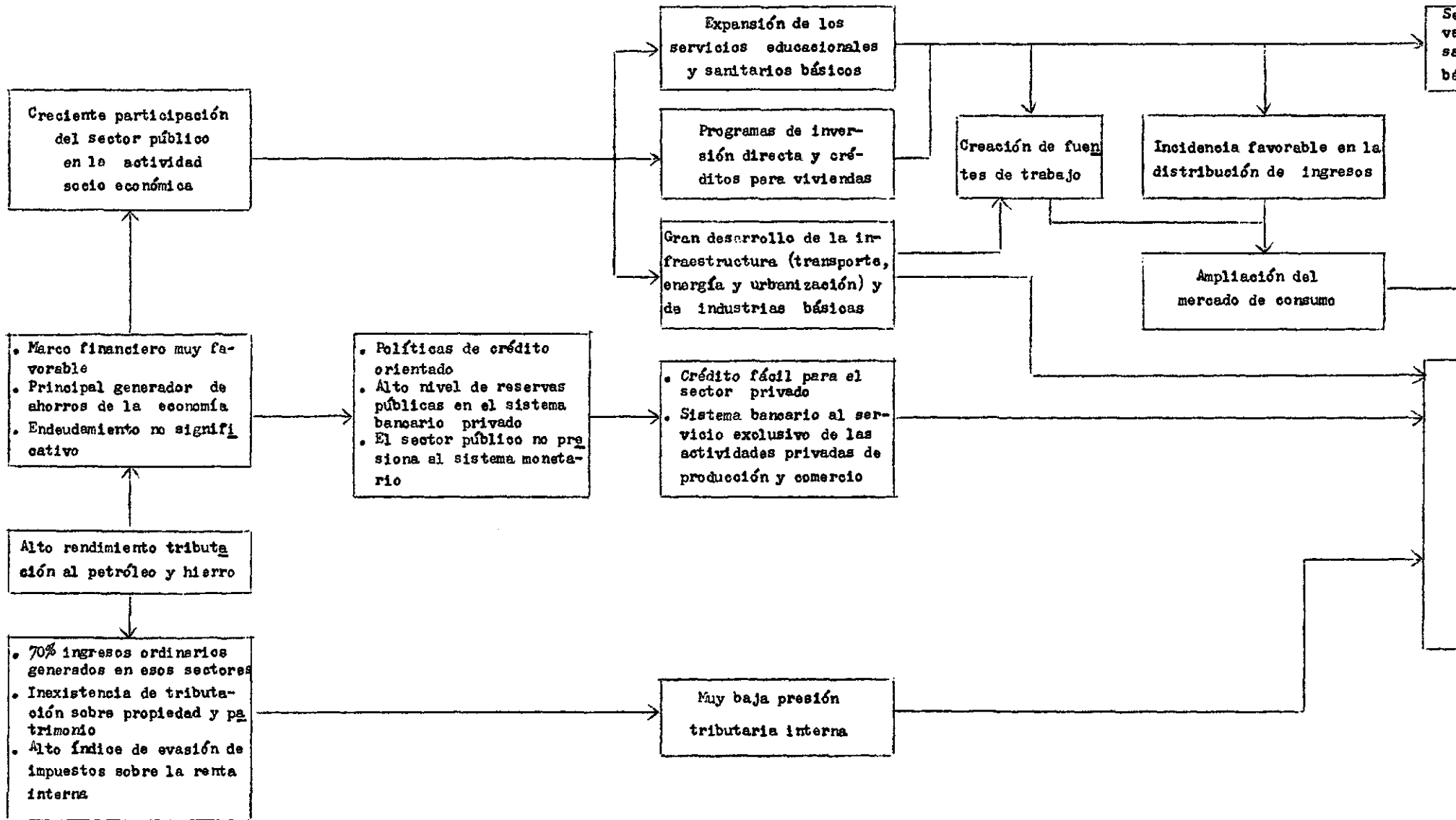
100  
100  
100

100  
100  
100

100  
100  
100

SECTOR PUBLICO

CARACTERIZACION DE SU GESTION (1946 - 1968)



/El sector

El sector público debe mantener el liderazgo del proceso de desarrollo y aumentar progresivamente su participación relativa en el conjunto de la actividad socio-económica. El patrón de desarrollo que se está dando en la economía y los requisitos estratégicos que dentro de ese patrón establece la imagen para dentro de veinte años determinan esa responsabilidad para el Estado. El tipo de desarrollo industrial, la naturaleza y magnitud de sus proyectos básicos, la exigencia de una fuerte promoción de investigación de recursos y tecnológica y el propósito de abordar un esfuerzo de gran magnitud para llevar al país a un nivel cultural adecuado, marcan compromisos que sólo pueden abordarse por el sector público si se aspira a que el país cumpla un proceso gradualmente menos dependiente y vulnerable. En el caso de los proyectos industriales básicos, el alto nivel de inversión que requieren, sólo tendrían a empresas extranjeras como alternativa a la empresa pública. Por su parte, la investigación y la acción en servicios culturales, si no son liderizados por el Estado, la realidad demuestra que ningún otro sector asume esa misión con alcances nacionales. Esa conducta - desde luego con variantes en su intensidad - sería necesaria en cualquier alternativa de imagen futura que se fije y aún en la proyección de tendencia actual teniendo en cuenta la responsabilidad que aún no ha ejercido en la cobertura de importantes déficits de servicios públicos sociales básicos. Mucho más necesaria cuando las responsabilidades que emanan de la imagen identificada van mucho más lejos que la simple cobertura de déficits en los servicios públicos.

Para identificar la magnitud del esfuerzo y las alternativas de acción en cada sector, hemos de confrontar los compromisos que la imagen plantea con lo que actualmente se está haciendo en términos de actividades estatales en cada uno de los sectores.

a) En el sector petróleo

Operan el Ministerio de Minas e Hidrocarburos y la Corporación Venezolana del Petróleo. El primero como organismo de estudio, fijación y administración de la política petrolera gubernamental y la segunda como empresa de producción, refinación y comercialización de hidrocarburos.

Actualmente estas actividades estatales movilizan la siguiente cuantía de recursos directamente vinculados al sector:

/Ministerio

	Gastos Ctes.		Gastos Capital		Total	
	65	68	65	68	65	68
Ministerio	8.4	9.7	0.1	0.2	8.5	9.9
Empresa (CVP)	37.4	147.2	30.5	138.3	62.9	185.5

El Ministerio ha manejado hasta ahora las negociaciones en relación a la política de concesiones, la política fiscal, los acuerdos internacionales, la fijación de precios internacionales, la política de producción mundial - estos dos últimos aspectos a través de la OPEP - y todo lo relacionado con el control de la explotación. Su gestión es clave en los supuestos de toda la estrategia 1969/1988, especialmente en lo que se refiere a la fijación en el período 1969/1973 del nuevo estatuto jurídico de las empresas privadas productoras, pues ello gravitará en la proyección de producción y rendimiento del petróleo, producto que, si bien la estrategia supone que debe perder gravitación, todavía mantendrá una incidencia significativa en 1988. La responsabilidad del sector público en la imagen, que recae sobre este Ministerio - como agente gubernamental - es fundamentalmente de alcances cualitativos: situar al Estado venezolano en situación de co-participación en la fijación de políticas de producción nacional y mundial y establecimiento de precios internacionales.

Para la CVP, el objetivo de la imagen supone una fuerte expansión de sus actividades. Su capacidad de producción y refinación ha variado así:

	<u>1965</u>	<u>1968</u>	
Producción	9.417	16.936	(barriles diarios)
Refinación	3.432	4.800	(barriles diarios)
Venta	3.357	6.673	(miles de barriles)

Si para ello ha sido necesario cuadruplicar sus gastos de operación y quintuplicar la inversión, no se puede dudar que las inversiones estatales en esta empresa deberán ser muy fuertes durante el período de trayectoria para cumplir la exigencia de: a) cubrir el mercado interno; y b) participar significativamente en el mercado regional a través de acuerdos de importación directa.

/Teniendo en

Teniendo en cuenta que en el sector petrolero la política de inversiones debe planificarse y ampliarse con varios años de anticipación a la oportunidad de cubrir los objetivos deseados, la inversión en esta industria es prioritaria para el corto plazo.

b) En el sector industrial

Operan principalmente el Ministerio de Fomento, la Corporación Venezolana de Fomento, el Instituto Venezolano de Productividad, el Banco Industrial, la Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, y las Empresas SIDOR (Siderurgia); I.V.P. (Petroquímica); los Centrales Azucareros y los Diques y Astilleros Nacionales.

Fuera de estos organismos dedicados en prestación directa de servicios o de actividades productivas, el Estado tiene capital integrado en más de 50 industrias en régimen de economía mixta, entre las que se destaca la industria de aluminio. (Ver detalle en la página siguiente).

El volumen de recursos que se aplican en este sector es el siguiente:

	Gastos Ctes.		Gastos Capital		Total	
	65	68	65	68	65	68
Ministerios e Institutos	37.6	58.4	25.1	32.5	62.7	90.9
Empresas de Producción Bancarios <sup>1/</sup>	421.8	565.3	187.5	238.4	609.3	803.7

<sup>1/</sup> No se tiene información

Cuadro 20  
ACCIONES SUSCRITAS POR LA CORPORACION VENEZOLANA  
DE FOMENTO <sup>1/</sup>

Actividades	Nº empresas	Millones de Bs.	Porcentaje
Empresas eléctricas	2	801.8	54.0
Teléfonos	1	7.0	0.5
Centrales Azucareros	6	143.2	10.0
Bancos	5	138.7	9.0
Empresas Mineras	3	3.9	0.3
Empresas de Transporte	5	82.6	5.0
Productos Alimenticios	3	8.9	0.5
Empresas Inmobiliarias	1	253.5	17.5
Zonas Industriales	4	3.6	0.3
Empresas Textiles	5	15.0	1.0
Turismo	5	15.0	1.0
Empresas Agroindustriales	8	8.8	0.6
Servicios Petroleros	1	0.9	-
Otras empresas manufactureras	5	4.0	0.3
	54	1 487.9	100.0

<sup>1/</sup> Además de esta nómina, existen otros casos de participación del Estado en empresas de economía mixta, por ejemplo: la industria de aluminio con participación estatal a través de la Corporación Venezolana de Guayana.

La canalización de créditos de los organismos financieros mencionados ha sido de esta magnitud (en millones de bolívares):

	<u>1965</u>	<u>1968</u>
1. C.V.P.	105.0	71.9
2. Pequeña y Mediana Industria	10.0	22.7
3. Banco Industrial	-	-

¿Qué significan los objetivos de la imagen con respecto al sector público empresarial industrial, en relación con la actividad que cumple actualmente en ese campo?

Es obvio que su gestión debe ser intensificada en las industrias actuales y ampliada en otras líneas de producción. La alternativa de financiamiento de esa expansión debería ser los ahorros de cada empresa y el endeudamiento externo habida cuenta que se tratan de proyectos que se autofinancian y que una vez en producción tendrán capacidad de pago suficiente. Asimismo el área de la gestión productiva directa del sector serían las industrias básicas dinámicas, especialmente las de posibilidades de exportación al mercado mundial. Siendo ello así, ¿no correspondería que la política de capitalización de empresas mixtas por parte de la C.V.F. se reorientara a la capitalización principal de dichas industrias básicas en vez de diversificarse en la larga lista de industrias de todo tipo que actualmente respalda?

Por otra parte, la responsabilidad que la imagen plantea al sector en la orientación y promoción de la industria de exportación para la subregión andina y la participación del Estado en el financiamiento de proyectos multinacionales, determinará necesariamente un sensible incremento de la cartera de créditos de la C.V.F. y el Banco Industrial adecuadamente coordinado con la función promocional de la Comisión de Financiamiento para la pequeña y mediana industria que cubriría el apoyo a las industrias de ámbito nacional.

En términos de organización institucional, será necesario concebir soluciones que definen con claridad, por un lado, la gestión de los organismos de planificación y políticas de fomento, y por otro, las entidades empresariales independientes para administrar y dinamizar su propio desarrollo de acuerdo a las exigencias de los complejos característicos del tipo y dimensión de industrias que el Estado abordará.

Sin duda, las soluciones sustantivas para encauzar la gestión pública en la problemática industrial deben surgir de los estudios sectoriales respectivos,

/sin perjuicio

sin perjuicio de lo cual es claro que deberá cumplirse un esfuerzo muy eficiente para definir e implementar el plan de desarrollo industrial y que esa responsabilidad radicaré en los organismos públicos de planificación nacional y regional, en la organización gubernamental que estudia y negocia los asuntos de la integración subregional andina y regional latinoamericana y en los organismos de fomento y crédito principalmente en la C.V.F.

Para ello, la asignación de recursos para estos organismos deberá necesariamente crecer significativamente a lo largo del período de la trayectoria.

La existencia de un importante grupo de empresas estatales, las actuales y aquéllas que se determinen como estratégicas para los objetivos de la imagen, tendrán incidencia financiera significativa y variable en el transcurso del período. Una vez que la imagen se configure, la rentabilidad del sector empresarial debería ser una fuente de ingresos que complemente la captación de recursos del sistema tributario y evite que éste requiera alcanzar niveles de presión tributaria demasiado apremiantes para la actividad económica interna. En otro sentido, es posible concebir que la estructura empresarial estatal, en su conjunto, financiará con sus ahorros y con su propia capacidad de endeudamiento el crecimiento de su capacidad instalada. Sin embargo, ello no será así en las primeras etapas de la trayectoria, en las que no se puede concebir al sector de empresas públicas como generador de ingresos fiscales. En efecto, en el corto plazo, estas empresas podrían solamente librar al Gobierno del compromiso de transferirles subsidios corrientes y financiar parcialmente sus inversiones. En una segunda fase, el complejo de empresas públicas podría autofinanciar su propio desarrollo y finalmente en el último período de la imagen tendría el compromiso de aportar parte de sus ganancias a los fondos fiscales.

	1963-1975	1976-1984	1985-1988
Conjunto de Empresas Estatales	- Autofinancian su gestión corriente.  - Requieren apoyo para su capitalización.	- Autofinancian su gestión operativa y su proceso de desarrollo.	- Autofinancian su gestión operativa y su desarrollo.  - Apórtan recursos al sistema fiscal.



c) En el sector agropecuario

Operan principalmente el Ministerio de Agricultura y Cría, el Instituto Agrario Nacional, el Organismo de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios (ADAGRO) y el Banco Agrícola y Pecuario. También en obras de infraestructura en riego: el Instituto de Canalizaciones.

A través de esta organización se prestan una gran diversidad de servicios y se ejecutan los programas de creación de infraestructura agropecuaria.

La movilización de recursos por el sector es importante aunque muestra entre 1965 y 1968 una tendencia a la baja que quizás deba corregirse - en el proceso hacia la imagen - por el alto costo que supone el esfuerzo de ampliación de la frontera de producción. Es obvio que la tarea de conquista de nuevas áreas requiere la liderazgo del sector público en obras de incorporación básica: caminos de penetración, control de cauces hidráulicos y riego, apoyo de servicios públicos, etc., a la vez que una programada tarea de promoción y reubicación de productores.

La estructura orgánica del sector es adecuada y el cambio en las prioridades y características de sus programas deberá determinarse cuando se defina la acción y políticas concretas de la estrategia agropecuaria para la imagen-objetivo.

Los recursos financieros aplicados son los siguientes:

(millones de bolívares)

	Gastos Corrientes		Gastos de Capital		Gastos Totales	
	65	68	65	68	65	68
1. Ministerios	161.7	185.7	209.6	227.0	371.3	412.7
2. Institutos	165.9	221.0	70.2	142.0	236.1	363.0

Los créditos orientados al sector por los organismos estatales fueron de la siguiente magnitud, en millones de bolívares.

	<u>1965</u>	<u>1968</u>
Ministerio	60.3	43.5
I.A.N.	140.0	45.8
ADAGRO	0.2	0.1
Banco Agrícola y Pecuario	<u>554.4</u>	<u>401.0</u>
Total	754.9	490.4

/Esta estructura

Esta estructura de aplicación de recursos, en donde el IAN (Instituto Agrario Nacional) tiene una importante gestión, ¿cómo deberá adecuarse en términos de los compromisos de acción que informe la estrategia?; ¿qué cambios cualitativos deberán introducirse en los programas de los organismos para dar a sus actividades el sentido que requiere la imagen?

d) En los sectores vinculados al desarrollo de los recursos humanos e investigación

Operan en estas actividades una amplia gama de organismos que desarrollan múltiples programas a través del Gobierno Central y las instituciones descentralizadas.

La imagen marca las prioridades en los servicios de educación y en la investigación científica y tecnológica y a la vez plantea la exigencia de alcanzar la eliminación de los déficits sanitarios.

En materia de educación se deberá atender: a) la cobertura del déficit aún existente en educación básica; b) la demanda creciente que la presión poblacional ejerce principalmente en la enseñanza primaria; y c) un cambio cualitativo importante que "masifique" los servicios de educación media y superior culturalista y técnica. El propósito es dar el salto entre el gran esfuerzo cumplido en alfabetización y educación básica en el período 1958/1968 y llegar a 1988 con una población enriquecida con un nivel cultural medio acorde con la capacidad material que se aspira para esa fecha. Esto supone en términos prácticos:

- i) Ampliación de la capacidad actual de la enseñanza media y superior.
- ii) Adecuación de los programas pedagógicos, especialmente en la formación técnico-científica superior, a las exigencias del desarrollo programado.
- iii) Extensión del ciclo pedagógico.
- iv) Costos adicionales para lograr la retención estudiantil y el máximo aprovechamiento del ciclo, que financien amplios sistemas de becas compensativas de los problemas de ingreso familiar que generalmente desplazan prematuramente buena parte de la población estudiantil a la fuerza de trabajo.

Los alumnos asistidos y recursos actualmente aplicados a los programas de enseñanza se distribuyen así:

/Alumnos asistidos

<u>Alumnos asistidos</u>			<u>Gastos Ctes. (millones de bs.)</u>			
<u>1965</u>	<u>1968</u>		<u>1965</u>	<u>%</u>	<u>1968</u>	<u>%</u>
1.003.457	1.068.376	- Enseñanza primaria, incluyendo alfabetización.	324.2	41.0	402.5	34
231 103	285 687	- Enseñanza media (diversos tipos de formación).	202.2	25.0	331.3	27.0
76 890	99 435	- Capacitación técnica de mano de obra.	62.8	8.0	103.1	9.0
33 848	48 160	- Enseñanza superior universitaria	206.6	26.0	364.2	30.0
<u>1 345 298</u>	<u>1 501 658</u>		<u>795.8</u>	<u>100.0</u>	<u>1.201.1</u>	<u>100.0</u>

La población entre 7 y 25 años en el año 1988 alcanzará una cifra algo superior a los siete millones. Esto da una idea global de la magnitud del esfuerzo que plantea el supuesto de la imagen.

En materia de investigación de recursos y científica-tecnológica, considerando en el marco de estas actividades a los organismos nacionales y regionales de planificación (CORDIPLAN, CORPOANDES, etc.), las universidades en general, el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas y los programas de los Ministerios que tienen que ver con investigación y estudio de recursos, el gasto público apenas alcanza a 0.3 por ciento del FBI. El alcance del objetivo que en materia de investigación plantea la imagen, corresponde a la convicción - que ha alcanzado nivel mundial - de que los esfuerzos de investigación son estratégicos para el desarrollo independiente de los países y que su realización es un imperativo de cualquier política nacional o regional de un conjunto de países. Sin embargo, alrededor de esta inquietud deben plantearse objetivos realistas a partir de ciertos criterios básicos:

i) que el sector público debe soportar el peso mayor de este esfuerzo;

ii) que los países en proceso de integración deben armonizar esfuerzos conjuntos para distribuir los altos costos de un nivel de investigación adecuado.

/iii) que debe

iii) que debe programarse selectivamente - en el marco de las prioridades de la región y los países - las áreas de investigación concreta.

En esta oportunidad sólo se puede afirmar que tanto en el esfuerzo propio de Venezuela como en el que cumpla integrada a los restantes países, la asignación de recursos en esta área de actividad debe crecer significativamente.

Actualmente, aún incluyendo como gastos en este sector las actividades de organismos que muy parcialmente dedican sus esfuerzos al estudio y la investigación, los recursos aplicados son de la siguiente magnitud, en millones de bolívares

	<u>1965</u>	<u>1968</u>
Total de organismos <sup>1/</sup>	91.0	132.5

En materia de sanidad, el planteamiento de la imagen corresponde a una lógica expectativa para un país que alcanzaría en 1988 un nivel de ingreso per cápita de US\$ 2 000.00. En función del esfuerzo ya realizado en Venezuela y de la organización con que cuenta el sector público en esta área de tareas, no es difícil concebir tal objetivo y su costo luce como relativamente menor que el que demandará la acción en otros sectores. La exigencia para el período de la trayectoria es el de lograr para 1988 una adecuada distribución de responsabilidades y coordinación entre los servicios del Gobierno Central y el Sistema de Seguro Social. La planificación del sector debe encaminarse a radicar en el ámbito del Ministerio de Sanidad todo el esfuerzo de prevención y protección sanitaria. En el Seguro Social se cubriría todo lo relacionado con la asistencia y recuperación de la salud y ambas áreas de actividad se apoyarían en las obras de infraestructura sanitaria a cargo del INOS (Instituto Nacional de Obras Sanitarias).

Los recursos que actualmente se aplican a todo el sistema de servicios en sanidad y asistencia social son del orden de los 1 800 millones de bolívares que representan el 4.0 por ciento del PBI.

La problemática de la vivienda, en términos de las anteriores prioridades de los sectores sociales, tendría planteado un esfuerzo mínimo que signifique

<sup>1/</sup> Excluye los gastos en investigación de las universidades que no se han podido discriminar.

evitar el retroceso de las condiciones habitacionales actuales. Ese esfuerzo se cumpliría fundamentalmente a través de los programas de crédito y sería deseable que las diversas instituciones que administran este tipo de programas se coordinaran, de modo de desarrollar esfuerzos complementarios con planes de crédito diferencial según el tramo de ingreso familiar de los beneficiados. Así se lograría una especialización institucional en la promoción de la vivienda que pudiera manejar con eficiencia una gama diversa de alternativas, tales como:

i) apoyo crediticio combinado con esfuerzo propio a nivel de comunidades o en el medio rural;

ii) construcción y créditos para viviendas populares multi-familiares o urbanizaciones conjuntas, vinculadas a los polos de desarrollo económico (especialmente en zonas industriales);

iii) sistema de ahorro y préstamo para los estratos de ingresos medios;

iv) crédito hipotecario - principalmente a través del sistema bancario o financiero privado - para los sectores de altos ingresos.

Se estima que con la característica actual de la organización de la industria de la construcción y los grupos financieros privados, el sector vivienda se desarrollará espontáneamente por encima de ese crecimiento mínimo mencionado y que el sector público tendrá la responsabilidad de actuar fundamentalmente como elemento que incida en la redistribución de los beneficios de mejores condiciones habitacionales en favor de los sectores de bajos ingresos de la sociedad.

En 1965 y 1968 los recursos aplicados al fomento de la vivienda por los organismos estatales y los alcances reales de ese esfuerzo, han sido los siguientes:

	Millones de bolívares			Viviendas nuevas <sup>1/</sup>
	Inversión directa	Créditos	Terminadas	En construcción
1965	232.7	118.1	18 228	5 670
1968	477.5	185.9	33 079	11 401

<sup>1/</sup> Sólo comprende Banco Obrero y Vivienda Rural (MSAS)

La estrategia del período 1969/1988 deberá dimensionar las necesidades en materia de vivienda, considerando las dificultades y la necesidad de promover el crecimiento de nuevos polos de desarrollo.

e) En los sectores de infraestructura básica y en la integración física y económica del país

La imagen exige atender el crecimiento de nuevos polos de desarrollo (Zulia, Guayana, Los Andes), cuya determinación deberá surgir de un adecuado esfuerzo de programación regional. Ello obliga a plantearse los siguientes compromisos:

- i) vincular los programas de expansión de frontera agrícola con las zonas de influencia de los puntos determinados como polos de desarrollo y claves para la integración física y económica del país;
- ii) diseñar el programa de construcción de caminos de alimentación en términos de las exigencias de esas zonas;
- iii) efectuar un esfuerzo de realización de obras urbanísticas y de creación de infraestructura para el desarrollo de servicios urbanos;
- iv) orientar expresamente los programas de vivienda con prioridad en las zonas de los polos;
- v) programar la expansión de los servicios públicos básicos de modo de cambiar su estructura de localización, actualmente muy concentrada en la zona de Caracas-Valencia;
- vi) desarrollar en definitiva una adecuada planificación regional, integrando el trabajo de CORDIPLAN y los organismos de planificación y fomento regionales, con la labor ejecutiva de las entidades regionales y municipios.

Resalta, en el modelo de sociedad urbanista, que caracteriza la imagen de Venezuela en 20 años, una compleja responsabilidad por el sector público que no alcanza a expresarse en la enumeración - no taxativa - precedente. La organización de servicios básicos para un buen desenvolvimiento de la sociedad urbana obligan a pensar en la solución de una serie de problemas que sólo la actividad estatal se preocupa de solucionar y que le exigirán una excelente planificación física y una alta eficiencia en toda la gama de servicios.

/Por otra

Por otra parte, los compromisos de la imagen significan alterar las prioridades que hasta el presente caracterizaron a las inversiones en infraestructura y que tuvieron su peso en el desarrollo del sistema troncal de carreteras, en el desarrollo urbanístico metropolitano y en el proyecto energético del Caroní.

Actualmente el sistema troncal carretero está cubierto; el desarrollo metropolitano llega a sus límites naturales con excepción del adecuamiento interno que se proyecta a través del "metro de Caracas" y el abastecimiento de energía está previsto como suficiente hasta el año 2000.

Es pues factible concebir la reorientación del esfuerzo de las obras públicas en el sentido indicado por la estrategia.

f) Políticas básicas y exigencias para la organización de la gestión gubernamental

Del contexto de la política financiera y las exigencias que se han resumido para los sectores de acción prioritaria en la estrategia, surge un conjunto de políticas que el sector público deberá administrar en apoyo de los objetivos reales. Un resumen de ellas sería:

i) Sistema tributario en proceso de captación creciente en relación al total de recursos de la economía, y adecuadamente balanceado con una política global de ingresos públicos comprensiva, además de los ingresos de la tributación de una adecuada rentabilidad del sistema de precios por servicios y del sistema de empresas estatales.

ii) Utilización de la capacidad de endeudamiento interno y externo, dentro de márgenes controlables y con aplicación selectiva a determinado tipo de proyectos.

iii) Control de la política monetaria y crediticia de modo de tener posibilidades concretas de administrar las políticas de control de inversiones extranjeras; la orientación selectiva del crédito industrial hacia el sistema empresarial nacional y de acuerdo a las prioridades de los planes de desarrollo industrial; la orientación del crédito agrícola con fines de fomento y, en general los términos de referencia del sistema crediticio para un adecuado balance, en la aplicación de las carteras de crédito, entre los préstamos de mediano plazo con fines de fomento, y los préstamos comerciales comunes.

/iv) Diseño de

iv) Diseño de recursos de política ocupacional a través de distintos instrumentos convergentes en ir solucionando, principalmente en el período de tránsito a la imagen las presiones de la fuerza de trabajo desocupada. Una referencia no limitativa de instrumentos para una política sería: máximos requerimientos de mano de obra en los programas de obras públicas; aumento del ciclo educacional formativo; reducción progresiva de la jornada de trabajo a lo largo de los veinte años de la trayectoria por sectores de actividad, etc.

La organización gubernamental, que se ha desarrollado ampliamente en los últimos veinte años, deberá procurar integrar su gestión para darle homogeneidad a los programas de las distintas instituciones dentro de cada sector de actividad. La exigencia de la imagen jerarquiza ciertos aspectos en relación a las áreas de trabajo en que con más urgencia se requiere una eficiente gestión.

i) Toda la organización para la planificación debe fortalecerse, ampliarse y lograr nexos orgánicos entre las oficinas nacionales (CORDIPLAN) y los organismos regionales (por ejemplo. CORFOANDES, FUDECO, etc.),

ii) Los organismos y dependencias gubernamentales que administran los estudios y las negociaciones en relación al proceso de integración "andina" y "latinoamericana", no sólo deben fortalecerse sino que deberían integrarse institucionalmente a la organización del sistema de planificación.

iii) Algunos sectores, como el caso de industria, investigaciones generales, transporte y vivienda, requerirán un estudio de su organización para poder alcanzar una gestión coordinada y eficiente. En varios de estos sectores la organización institucional actual presenta mucha diversificación y posiblemente un estudio detenido de ellos permite identificar actividades duplicadas.

g) En resumen, la estrategia plantea cambios cualitativos de significación en la gestión del sector público

Esos cambios deberán dimensionarse en términos reales y cuantificarse en términos financieros en una fase siguiente a este trabajo.

La situación actual muestra un determinado esfuerzo del Estado en cada uno de los sectores de la actividad económica y social. Con esta situación como referencia deberán diseñarse las políticas y programas en el sentido de los objetivos de la imagen.

En el cuadro de la página siguiente se sistematiza la confrontación de la acción estatal actual con las prioridades a desarrollar en cada sector.





## SECTOR PÚBLICO

## RESUMEN DE COMPROMISOS DE GESTIÓN A 20 AÑOS

Sectores	1968		Prioridades derivadas de las exigencias de la imagen		Tendencia necesaria de la política
	Gasto en /	Porcentaje	Alcances actuales	Objetivos	Hasta 1976
1. Educación y cultura	1 785.1	13.2	Esfuerzo centrado en capacitación y formación básica. Existencia de déficits.	Eliminación de déficits de formación básica. Alto nivel de formación media y superior.	1. Crecimiento sensible
2. Sanidad y asistencia social	1 821.6	13.5	Buenos índices sanitarios manteniendo sectores de déficits. Incoordinación en la organización de los servicios.	Eliminación de déficits. Distribución de áreas de responsabilidad entre las distintas instituciones.	2. Crecimiento moderado
3. Trabajo y seguridad social	510.9	3.8	Tendencia creciente a la expansión del sistema de seguridad social	Consolidación nacional del sistema de seguridad social.	3. Crecimiento moderado
4. Vivienda y urbanismo	1 187.2	8.8	Tendencia creciente a la eliminación de déficits.	Primera fase esfuerzo que evite agudización de déficits. Segunda fase solución problema habitacional.	4. Estabilizada
5. Recursos naturales e Investigación General	132.5	1.0	Insignificantes y muy diversificados.	Significativo esfuerzo en la investigación científico-tecnológica.	5. Crecimiento acelerado
6. Transporte y comunicaciones	1 651.5	12.2	Significativos con tendencia a la pérdida de prioridad.	Prioridad en la red de caminos secundarios	6. Decreciente
7. Energía	623.7	4.6	Ha culminado el proyecto hidroeléctrico Caroní con gran capacidad de oferta.	Integración de los sistemas y ampliación sistemas de distribución.	7. Decreciente
8. Agricultura	1 266.1	9.4	Prioridad en el programa de Reforma Agraria, asistencia y crédito con apoyo en obras de riego.	Gran esfuerzo en infraestructura para incorporación acelerada de tierras a la producción. Continuidad del programa de Reforma Agraria y de asistencia crediticia.	8. Crecimiento sensible
9. Petróleo y minas	320.8	2.4	Significativo pero incipiente esfuerzo en la explotación directa de recursos básicos.	Gran desarrollo de las industrias estatales en los sectores básicos y de manufactura exportable.	9 y 10 Crecimiento acelerado
10. Industria	989.2	7.3			

100  
100  
100

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

Name	Address	City	State
John Doe	123 Main St	Chicago	Ill
Jane Smith	456 Oak Ave	Chicago	Ill
Robert Johnson	789 Elm St	Chicago	Ill
Mary White	101 Pine St	Chicago	Ill
David Brown	202 Cedar St	Chicago	Ill
Susan Green	303 Birch St	Chicago	Ill
Michael Black	404 Spruce St	Chicago	Ill
Elizabeth Taylor	505 Willow St	Chicago	Ill
James Wilson	606 Ash St	Chicago	Ill
Patricia Moore	707 Hickory St	Chicago	Ill
Christopher Lee	808 Magnolia St	Chicago	Ill
Amanda Hall	909 Sycamore St	Chicago	Ill
Daniel King	1010 Dogwood St	Chicago	Ill
Michelle Carter	1111 Redwood St	Chicago	Ill
Kevin Mitchell	1212 Cypress St	Chicago	Ill
Nicole Roberts	1313 Juniper St	Chicago	Ill
Brandon Clark	1414 Fir St	Chicago	Ill
Stephanie Lewis	1515 Hemlock St	Chicago	Ill
Tyler Walker	1616 Spruce St	Chicago	Ill
Ashley Young	1717 Cedar St	Chicago	Ill
Nathan Allen	1818 Birch St	Chicago	Ill
Samantha King	1919 Spruce St	Chicago	Ill
Jonathan Lee	2020 Cedar St	Chicago	Ill
Megan White	2121 Birch St	Chicago	Ill
Austin Brown	2222 Spruce St	Chicago	Ill
Victoria Green	2323 Cedar St	Chicago	Ill

A N E X O 1

LAS INTERROGANTES BASICAS DE LA ESTRATEGIA  
DEL DESARROLLO VENEZOLANO

LAS INTERROGANTES BASICAS DE LA ESTRATEGIA DEL  
DESARROLLO VENEZOLANO 1/

La discusión sobre la formulación de una posible estrategia de desarrollo para Venezuela necesariamente implica el análisis de los siguientes asuntos:

- a) La situación inicial, referida a los problemas y potencialidades dominantes de hoy, pero vistas en su perspectiva futura;
- b) La definición de una "imagen-objetivo" sobre el desarrollo de Venezuela en un horizonte de unos veinte años, digamos 1988; esa imagen sería el punto de referencia para la evaluación de políticas o estrategias alternativas;
- c) Una hipótesis o varias hipótesis sobre la evolución del contexto externo a Venezuela dentro del cual se desarrollaría el país;
- d) el estudio de una "trayectoria" en términos de las "acciones" y "proyectos estratégicos" que en cada fase se ejecutarían para alcanzar la imagen-objetivo; naturalmente podrían existir trayectorias alternativas;
- e) la formulación de un plan a mediano plazo como una fase de la trayectoria de la estrategia.

En estas notas se hace un intento preliminar de abordar la situación inicial con el objeto de incitar la discusión y completar por ese camino el cuadro de preocupaciones en torno a la definición de una estrategia de desarrollo, que considere especialmente las oportunidades y condicionantes de la integración subregional andina. Este examen se presenta simplemente bajo la forma de algunas interrogantes que puedan ordenar esas discusiones.

Los problemas básicos iniciales y su perspectiva.

1. ¿Cuáles son las alternativas de la política ocupacional?

Según algunas tendencias actuales, la fuerza de trabajo crece a una tasa de 2.9 por ciento anual, en tanto que la población crece a 3.6 por ciento; como se trata de una población joven, estas relaciones cambiarán en el futuro, y la fuerza de trabajo crecerá igual o más rápido que la población. En la década de los 60 se incorporan al mercado de trabajo unas 86 mil personas al año; en cambio en la década de los 80 esa incorporación podría ser del orden de 150 mil o 160 mil personas al año, como promedio para ese período. A esa

1/ Estas interrogantes fueron elaboradas para sistematizar las discusiones y, en consecuencia, corresponden a una etapa previa a la elaboración de este informe. Por ello es natural que alguna de estas interrogantes estén en mayor o menor medida analizadas en el texto del documento.

magnitud de necesidades de empleo es necesario agregar la disminución de los niveles actuales de subocupación y desocupación. En consecuencia se plantea la necesidad de diseñar una política de ocupación muy definida para hacer frente a este problema.

i) ¿Podrá jugar el sector agropecuario un papel positivo en ello, considerando que la ocupación rural absoluta sólo ha crecido muy lentamente en los últimos 18 años y podría entrar en una fase de estancamiento o disminución antes de la década del 80?

ii) ¿Hasta dónde la industria, los servicios y la creación de infraestructura serán capaces de dar respuesta a ese problema?

¿Cómo influiría un cambio en la estructura de los servicios en la política de empleo?

iii) ¿Qué influencia tendría en la disminución del crecimiento de la fuerza de trabajo la extensión del ciclo educacional formativo como factor de retardo de la incorporación a la actividad económica?

iv) ¿Cómo podría el sistema educativo en el medio rural, ser adaptado a la demanda estacional de mano de obra?

Por otra parte, en los países más desarrollados, antes de 20 años, se producirán probablemente reducciones sustanciales de las jornadas de trabajo, dado que Venezuela podría llegar a fines de la década del 80 a unos 2 000 dólares por habitante y a un alto nivel de productividad por hombre en sus sectores básicos.

v) ¿Podría manejar con más facilidad que otros países de América Latina una política de duración de la jornada de trabajo que complementará la política de empleo?

vi) ¿Qué significación real tiene la duración de la jornada de trabajo en la demanda de empleo?

vii) ¿Qué repercusiones en el contexto de la integración subregional o regional, podría tener una política de ese tipo en cuanto a la capacidad de competencia de la industria venezolana?

viii) ¿Sería posible manejar adecuadamente la evolución entre productividad por hombre y salarios para armonizar ambas políticas?

2. ¿Cuál sería el papel del sector agropecuario en la estrategia de desarrollo?

En el contexto de América Latina, Venezuela es un país de salarios elevados si se aceptan las relaciones de cambio oficiales vigentes. Por ejemplo, las comparaciones de salarios industriales entre Venezuela y Colombia indican, que en promedio, los primeros son entre dos y tres veces superiores. Estas discrepancias también se reflejan en los salarios rurales.

i) ¿Es posible reducir significativamente los efectos de esas discrepancias por la vía de políticas financieras?

ii) ¿Cuál es la incidencia real en Venezuela de los salarios sobre los costos de producción y la capacidad de competencia internacional?

¿Cuál es la incidencia de los márgenes de comercialización?

iii) ¿Cuál es la incidencia de ciertos insumos de producción y de la mecanización?

¿Hasta dónde puede influir la política del gobierno en la reducción de esos costos y hasta qué punto está dispuesto el Estado a una revisión y a la toma de medidas para abaratar esos costos sin que disminuya la calidad?

Si hubiera limitaciones en cuanto al uso de mecanismos financieros para corregir las discrepancias mencionadas y éstas resultaren significativas para la competencia de Venezuela:

iv) Convendría definir para la agricultura una política con énfasis en la maximización de la productividad por hombre ocupado en vez de otra, con énfasis, en maximizar los rendimientos por unidad de superficie, a fin de reducir la discrepancia entre los salarios rurales y la productividad por hombre ocupado en la economía en general?

La definición de la política agropecuaria tendría que considerar que las tecnologías intensivas en mano de obra pueden dar muy altos rendimientos por área, pero sólo un moderado producto por hombre ocupado. Por ejemplo, Japón tenía en 1964 un producto por área cercano a 23 000 dólares por kilómetro cuadrado, es decir, casi cinco veces superior al de Estados Unidos. En cambio, el producto por hombre ocupado en el Japón era de 655 dólares en comparación con uno cercano a los 9 000 dólares en los Estados Unidos. Más aún, el producto por hombre ocupado en la agricultura en Venezuela era de 752 dólares, o sea un 15 por ciento superior al de Japón.

/v) Si

v) Si el crecimiento del mercado interno fuera un objetivo importante en la estrategia venezolana, ¿sería compatible con políticas intensivas en mano de obra y tendientes a maximizar el rendimiento por área? ¿Sería además ello coherente con el nivel de salarios rurales existente en Venezuela?

vi) Si se definiera como objetivo la producción de alimentos y materias primas agrícolas a precios que permitieran una cierta mejoría de los salarios reales en el resto de la economía, por abaratamiento de los precios de los bienes esenciales de consumo de origen agropecuario, ¿sería conveniente la política intensiva en mano de obra? ¿Tiene significación real directa o indirectamente los precios de los productos agropecuarios en los costos industriales? ¿En qué medida se pueden transferir fondos del sector industrial hasta el agropecuario, mediante la revisión de los márgenes de beneficio de las industrias?

vii) Si se adoptara una política con énfasis en la maximización de la productividad por hombre ocupado, ¿sería conveniente la organización de la producción agropecuaria en unidades de gran tamaño, como modalidad institucional que permita una baja relación hombre/tierra? ¿Existe en el país tierra adecuada en cantidad suficiente para que esta política sea técnicamente viable? ¿Es esa política también deseable desde el punto de vista político-social?

viii) ¿Qué tipo de reforma agraria es deseable en Venezuela y cuál su significado? ¿Qué tipo de agricultura empresarial podría perseguirse? ¿Puede basarse la reforma agraria en la explotación de unidades de tamaño familiar? Suponiendo que se optara por una política que enfatizara la productividad de la mano de obra, ¿qué cambios serían necesarios en el patrón de tamaño de las explotaciones de acuerdo a las regiones y a los cultivos, y cuál el plazo necesario para lograr esos cambios?

ix) Desde el punto de vista de los patrones culturales venezolanos y de las calificaciones de la mano de obra, ¿es más complejo lograr una estructura agraria intensiva en mano de obra, como la del Japón, o una estructura agraria empresarial en unidades de gran tamaño y alta densidad de capital?

x) ¿Cuál sería la política regional adecuada para abordar el problema de las áreas de subsistencia o saturadas, donde se ocupan actualmente unas 250 a 300 personas? ¿Cuáles son esas áreas saturadas?

/xi) ¿Se



xi) ¿Se pretendería abastecer el mercado interno de productos agropecuarios con producción interna, excepto aquellos rubros en que las condiciones ecológicas lo hagan antieconómico? ¿Sería eso compatible con un régimen de libre comercio de esos mismos productos?

3. ¿Cuáles son las definiciones sobre la política económico-espacial?

Venezuela tiene incorporada a la agricultura 0.18 hectáreas por habitante (1.6 millones de hectáreas en cultivos para 9 millones de habitantes). Esta superficie es baja si la comparamos por ejemplo con los Estados Unidos, cuya relación es de 0.62, o sea 3.5 veces mayor.

Con esta relación tierra/hombre, Venezuela tendría que lograr un rendimiento por hectárea 3.5 veces mayor que el de Estados Unidos para alcanzar el mismo nivel de producción agropecuaria por habitante.

Por otra parte, al nivel tecnológico actual con aproximadamente dos tercios de la mano de obra actualmente ocupada, podría explotarse el área bajo cultivo.

i) ¿Es suficiente la actual tierra incorporada para dar ocupación productiva a las 800 mil personas que hoy conforman la fuerza de trabajo del sector?

ii) ¿Es suficiente la superficie actual bajo cultivo para lograr una oferta de productos agropecuarios que en 1968 sería 2.8 veces superior, creciendo al 5 por ciento anual, en el supuesto que se pretendiera abastecer el mercado interno a precios competitivos al nivel subregional e internacional?

Si la ocupación rural no creciera, la única incorporación significativa de nuevas tierras en el futuro sería aquella destinada a solucionar el problema ya mencionado de las áreas saturadas y a lograr utilizar los suelos mejor dotados, dejando para bosques o pastos los de más baja calidad. Por las mismas razones, convendría plantearse la ampliación del espacio económico como una cuestión no ligada principalmente al problema ocupacional o agrario, sino a una política más general de creación de nuevos polos de desarrollo y de mayor crecimiento del mercado interno que conformarían la estructura económico-espacial de Venezuela, adecuada para su desarrollo interno y su función en la integración latinoamericana y el comercio mundial.

iii) ¿Prevé la política nacional a largo plazo la creación de nuevos polos?

/iv) ¿Qué

iv) ¿Qué diferencias, en cuanto a generación indirecta de ocupación y crecimiento más rápido del mercado interno, habría entre un desarrollo vertical, basado en la intensificación de las áreas y polos actuales, y otro horizontal, con un cierto énfasis en la creación de nuevos polos agro-industriales? ¿Qué significación tendrían esos modelos sobre la distribución del ingreso y recíprocamente?

v) ¿Cuál sería el equilibrio dinámico entre invertir en los polos actuales y en la creación de otros nuevos?

vi) Si la población rural absoluta fuera constante y después de la incorporación planteada no demandara nuevas tierras agrícolas, ¿no tendría que pensarse este asunto en términos de una estructura económico-espacial que prácticamente la definiría con carácter semipermanente en el horizonte de tiempo previsible?

vii) ¿Cuáles podrían ser los nuevos polos de desarrollo de esa estructura económico-espacial?

viii) ¿Cuál sería su significación en la descongestión de las áreas rurales saturadas?

Si el área metropolitana de Caracas sigue creciendo a ritmos similares al histórico, llegaría a tener en 1988 una población de 6 millones de personas, o sea un 30 por ciento de la población total, en circunstancias que hoy representa un 22 por ciento.

ix) ¿Se estima deseable o inevitable llegar a ciudades de ese tamaño, considerando especialmente las limitaciones y costos para la expansión del área de Caracas?

x) ¿No tendría que definirse una política de urbanización que, ligada a la creación o intensificación de otros polos de desarrollo, considerara también la necesidad de otorgarles las características de nuevas ciudades atractivas para la vida humana?

xi) ¿Qué papel podrían jugar las ciudades pequeñas en la política general de urbanización?

Si se definiera una política de ampliación del espacio económico y creación de nuevos polos, podrían quizás complementarse los efectos a largo plazo que la industrialización tendría sobre la ocupación con los que a mediano plazo provocarían la creación de la infraestructura necesaria para asentar la nueva estructura económico-espacial. En este contexto:

/xii) Los

xii) Los empleos que generaría la ampliación de la frontera agrícola y la creación de infraestructura física de los nuevos polos, ¿contribuirían significativamente a esa política transitoria de empleo?

4. ¿Cuáles serían las definiciones de la política petrolera y sus efectos?

Las tendencias previsibles para la producción de petróleo consideradas en CORDIPLAN, fluctúan entre un 1 y 3 por ciento de crecimiento anual. Por otra parte se ha definido una política de "no más concesiones".

i) ¿Cuál será el impacto de las nuevas modalidades contractuales que reemplacen a las concesiones, así como la de sus variantes, sobre la balanza de pagos y en el financiamiento interno?

ii) ¿Cuáles son las perspectivas de industrialización del petróleo?

¿En qué medida podrían compensar el bajo crecimiento de las exportaciones de petróleo?

iii) ¿Cuáles son las perspectivas de crecimiento de la demanda de petróleo en el mundo? ¿Cuáles las de participación venezolana en el mercado mundial y el latinoamericano?

iv) Al considerar las perspectivas de crecimiento de la demanda de petróleo y derivados en el mundo y en la América Latina, ¿en qué medida son eficaces instrumentos tales como la OPEP, los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales y de los de integración económica, para ampliar o asegurar los niveles actuales de esa demanda?

La estrategia debe también considerar contingencias, aunque parezcan remotas.

v) ¿Qué estructura económica tendría que caracterizar la economía venezolana para poder hacer frente, sin problemas agudos, a las contingencias de una brusca baja en el nivel absoluto de la demanda por petróleo en el mundo o de limitación de sus exportaciones?

vi) ¿Cuál tendría que ser la política industrial requerida para alcanzar esa estructura?

vii) ¿En cuántos años podría lograrse dicha estructura?

viii) ¿Dentro de veinte años se habrá acercado significativamente Venezuela a ese punto de menor vulnerabilidad en su comercio exterior?

Todo parece indicar, sin embargo, que la producción de petróleo seguirá creciendo mucho más lentamente que el PBI, lo que imprime una gran inelasticidad

/al financiamiento

al financiamiento del sector público dependiente críticamente de los ingresos provenientes de dicho producto.

ix) ¿En qué medida tendría que reajustarse la tributación interna para compensar las pérdidas relativas al menor crecimiento de los ingresos del petróleo?

x) ¿Puede la industrialización del petróleo compensar esas pérdidas y en qué plazo?

xi) Si predomina una rigidez del financiamiento del sector público y por otra parte aumenta el costo de los bienes de capital en el contexto de la integración subregional, ¿qué efectos tendrá ello sobre el nivel de inversiones?

xii) Frente a la contingencia de una disminución de ingresos causada por una baja en las exportaciones de petróleo o por la disminución de los precios, ¿cuál sería el papel de las otras exportaciones del sector extractivo, y en particular de las de mineral de hierro? ¿Qué modificaciones habría que introducir en la actual política en esa materia y qué tipo de acuerdos internacionales deberían estudiarse para que estas exportaciones sirvan de medio compensador a la disminución de aquéllas?

xiii) Entre las acciones por examinar en relación con el capital extranjero en la economía venezolana, se plantea una cuestión fundamental: ¿cuál debería ser el papel de ese capital desde el punto de vista nacional y latinoamericano en el logro de los objetivos de la integración económica?

El tratamiento a la inversión extranjera directa es un tema ampliamente debatido en los movimientos de integración, tanto en Europa como en la América Latina. En esencia, y en particular en nuestra región, se trata de establecer normas conjuntas - o eventualmente una legislación común - destinada a regular los siguientes aspectos principales: i) campos en los cuales debe ir el capital extranjero, a fin de asegurar que esa inversión sea coherente con los objetivos de la integración y sin detrimento de los capitales genuinamente latinoamericanos; ii) estímulos uniformes o armónicos para impedir que a través de políticas independientes, se ofrezcan en los distintos países condiciones tan disímiles que distorsionen las condiciones económicas de localización.

5. ¿En qué líneas es posible avanzar en la superación de la dependencia externa?

La dependencia externa es uno de los problemas más importantes del largo plazo. Ligado a ello, está la cuestión del capital extranjero en la economía venezolana.

i) ¿Cuál es la significación actual de la inversión extranjera? Si siguen las tendencias actuales, ¿cómo sería el grado de dependencia de Venezuela en 1988?

ii) ¿Domina la inversión foránea los sectores básicos además del petróleo?

iii) ¿Qué políticas de tratamiento al capital extranjero son viables y necesarias? Dentro de ello, ¿es conveniente concebir regímenes diferentes según se trate de actividades destinadas a la exportación fuera de América Latina, dentro de la subregión andina y para el abastecimiento del mercado nacional?

iv) ¿Hasta dónde la empresa extranjera se financia del proceso de formación de ahorros internos?

Otro de los problemas ligado a la dependencia externa se refiere a la dependencia tecnológica.

v) ¿Cuál puede ser la contribución de Venezuela a la superación progresiva y selectiva de la dependencia tecnológica de la subregión andina?

vi) ¿Qué avances significativos se podrían lograr en la superación de la dependencia en el campo de la educación y la investigación misma?

6. ¿Cuáles serían las definiciones para la política industrial y la integración económica latinoamericana?

La industria será sin duda el sector líder del desarrollo venezolano en el largo plazo. En una primera fase de la estrategia parece posible continuar el proceso de sustitución de importaciones al nivel nacional.

i) ¿Qué efectos reales, en términos de creación de una industrialización sólida, generación de empleo, ahorro de divisas, exportaciones y establecimiento de una base para alcanzar nuevas etapas de industrialización, ha tenido la política de sustitución de importaciones?

ii) ¿Qué posibilidades restan en el proceso de sustitución en el ámbito nacional tanto por la inclusión de nuevos productos como ampliando la profundidad de dicho proceso?

/iii) ¿Cómo

iii) ¿Cómo se conciliaría esa sustitución de importaciones para el mercado nacional con la cronología de ejecución de la integración subregional andina?

La creación del mercado subregional abre nuevas posibilidades de sustitución de importaciones.

iv) ¿Qué orientaciones habría que darle en lo sucesivo y qué cambios deberían introducirse en los instrumentos de aplicación de esa política, para adecuar la producción venezolana a las nuevas condiciones de competencia de la subregión, o de la región, y al establecimiento de un arancel externo común frente a terceros países?

v) ¿En qué rubros industriales tendrá Venezuela ventajas o mejores derechos para localizar en su territorio industrias de alcance subregional?

vi) ¿Se estimaría deseable promover como modalidad predominante empresas multinacionales industriales de alcance subregional?

vii) ¿Qué criterios orientarían la política para definir entre empresas nacionales y multinacionales en la integración subregional?

viii) ¿En qué rubros industriales promovería Venezuela "programas sectoriales de desarrollo industrial" para la subregión y acuerdos de complementación? ¿Qué rubros podrían incluirse en el área de competencia?

ix) ¿Cuáles serían los tipos de programas aplicables a la industria existente, a fin de lograr la especialización, la complementación horizontal, el ordenamiento de la producción y la distribución de las mercaderías producidas, en el contexto de la integración subregional?

x) ¿En qué medida se podrían aprovechar los recursos financieros y técnicos nacionales e internacionales para aumentar la eficiencia de la industria existente, su reconversión, ampliación o modernización, y para adiestrar la mano de obra?

La posibilidad de exportar productos industriales fuera de América Latina tiene ciertamente limitaciones dadas por la dependencia tecnológica y el control internacional de los mercados. Sin embargo, entre los países del Grupo Andino, Venezuela parecería ser el que, en el mediano y largo plazo, tendría una de las posiciones más favorables para penetrar en el mercado internacional de productos industriales.

xi) ¿Cuáles serían las principales posibilidades de Venezuela para acceder a dicho mercado?

Parecería necesario examinar los problemas de la política de comercio exterior global en relación con la nueva estrategia de desarrollo. Más arriba se han señalado algunos aspectos de esa política, pero en conexión con materias específicas o con la integración económica latinoamericana. Se trataría de resolver interrogantes como los siguientes:

xii) ¿Cuál debe ser el papel de la política comercial para contribuir al logro de los objetivos de la nueva estrategia?

xiii) ¿Son adecuados los instrumentos vigentes para alcanzar los fines que se persiguen?

xiv) ¿Cuál sería la magnitud necesaria del esfuerzo de sustitución de importaciones y fomento de nuevas exportaciones para hacer viable la imagen perseguida desde el punto de vista de balanza de pagos?

xv) Además de los programas de integración, ¿qué otros movimientos podrían ser útiles a esos mismos fines? ¿Qué perspectivas ofrecen, por ejemplo, los acuerdos bilaterales con concesiones aduaneras; el GATT; el régimen de preferencias industriales promovido a través de la UNCTAD; los acuerdos sobre productos básicos?

Venezuela es un país de bajos aranceles a las importaciones, que en general, han favorecido hábitos de consumo de calidad, tanto en los bienes esenciales como suntuarios.

xvi) ¿Hasta qué punto podrían influir los hábitos de calidad en el consumo en la limitación de la demanda por parte de Venezuela de la producción subregional andina?

Si la integración de América Latina se realizara por subregiones o anillos subregionales, y se ampliaran las perspectivas de cada subregión por acuerdos de integración entre ellas:

xvii) ¿Significaría ello una ampliación importante de las perspectivas de Venezuela hacia la zona del Caribe y Centroamérica?

xviii) ¿Se estimaría deseable promover la integración en términos de varios anillos subregionales entrelazados y a su vez armonizados en un anillo central regional (ALALC evolucionando hacia el "mercado común latinoamericano")?

xix) ¿Pueden jugar algún papel los nuevos polos de desarrollo de Venezuela en la integración económica de las zonas interiores orientales de los países andinos?

xx) En el marco de la integración subregional o regional y en términos de la nueva estrategia de desarrollo nacional, ¿qué papel deben cumplir los programas de integración fronteriza, y qué acciones deben emprenderse?

xxi) ¿Qué tipo de especialización se produciría naturalmente entre Colombia y Venezuela y cuál sería la deseable desde el punto de vista nacional y regional?

xxii) ¿Cómo se conciliaría la cronología del tratado de integración subregional con la trayectoria de la estrategia nacional de desarrollo?

7. ¿En qué líneas sería posible avanzar en materia de transporte?

La estrategia de desarrollo de Venezuela para los próximos años propone, como uno de sus lineamientos principales, la ampliación del espacio económico. Esto se haría mediante el incremento del área agrícola, lo cual implicaría utilizar el doble del área actual bajo cultivo, y mediante la creación de nuevos polos regionales de desarrollo agro-industriales.

En el momento actual no puede precisarse la ubicación de estos nuevos polos y las zonas prioritarias de expansión de la frontera agrícola. Sin embargo, en el campo de los transportes, estas acciones impondrán un énfasis mucho mayor en proyectos de carreteras secundarias, vecinales y de penetración, los que será necesario evaluar cuidadosamente en función de los programas de desarrollo regional que se definan en tal sentido:

i) ¿Qué posibilidades habría de ahorrar recursos de inversión, sin que ello implique detrimentos de eficiencia, si en el futuro se emplean sistemas de construcción por etapas en este tipo de infraestructura?

ii) ¿Qué perspectivas tendría la posibilidad de emplear técnicas de construcción menos intensivas en uso de capital, como una solución transitoria al problema actual del subempleo agrícola y a los problemas temporales de ocupación que existirían en el proceso de incorporación de nuevas tierras agrícolas y en la creación de polos de desarrollo?

El campo de la integración andina abre posibilidades a la sustitución de importaciones. Dada la tradicional dependencia externa en materia de fletes, existirían perspectivas para sustituir servicios de transporte marítimo y aéreo a escala subregional e internacional.

iii) ¿Cuáles serían realmente las posibilidades de crear empresas de transporte a escala subregional e internacional?

/iv) ¿Podría



iv) ¿Podría ser una solución apropiada los acuerdos de asociación entre empresas navieras o entre líneas aéreas de la subregión para crear un sistema regularizado y armónico de tráfico de cabotaje subregional en función de las expectativas de intercambio? ¿Sería éste un primer paso hacia la integración de las flotas o bien sería más conveniente la creación directa de empresas multinacionales de transporte?

v) ¿Cuál sería la influencia de los fletes, en especial los marítimos, en el intercambio subregional? En este sentido, ¿qué dificultades podría plantear a Venezuela su ubicación extrema en la subregión y qué obstáculos derivarían del hecho que por no poseer costas en el Océano Pacífico todo su tráfico marítimo subregional tendría que pasar por el Canal de Panamá?

8. ¿Cuál debe ser el papel del sector público en la estrategia de desarrollo?

El sector público ha cumplido hasta ahora un papel dinámico en el desarrollo a través de la captación de excedentes económicos y su canalización hacia la creación de infraestructura y la expansión de los servicios. Igualmente, en gestión de fomento, controla en la actualidad la producción y el desarrollo de actividades industriales básicas y dinámicas.

i) ¿Cuáles deberán ser las modalidades que adoptará para cumplir el papel de eficiente distribuidor del ingreso nacional en una economía que podría conducir a la concentración del ingreso y la propiedad debido a un sector industrial de alta tecnología, a una producción agropecuaria con alta densidad de capital y organizada en base a unidades de gran tamaño y en la exportación en gran escala de algunos rubros industriales?

Frente al problema de financiamiento que crea la inelasticidad de los ingresos provenientes del petróleo cabría plantearse por lo menos dos alternativas; una, basada con mayor énfasis, en el aumento de la presión tributaria interna y otra, basada en la creación o fortalecimiento de un sector amplio pero selecto de empresas estatales cuyas utilidades constituirán una forma alternativa de captación del ahorro.

ii) ¿Qué ventajas de viabilidad política, flexibilidad técnica en el manejo de la captación de recursos y facilidad para definir la política de distribución del ingreso tendrían ambas alternativas?

/iii) ¿Cuál

iii) ¿Cuál sería el equilibrio adecuado entre ambas modalidades de captación de recursos para compensar las pérdidas relativas atribuibles al lento crecimiento del petróleo?

Venezuela es un país que prácticamente ha hecho un escaso uso del endeudamiento externo e interno en comparación con otros países. En efecto, en 1967 la deuda pública total - interna y externa - no sobrepasaba los 2 600 millones de bolívares, o sea un 6 por ciento del producto. Por otra parte, para ese mismo año, el servicio de la deuda externa total sólo comprometía menos del 2 por ciento del ingreso total de divisas.

iv) ¿Cuál sería la capacidad de endeudamiento externo e interno de Venezuela para los próximos veinte años?

v) ¿Qué incidencia puede tener la política de endeudamiento externo e interno como complemento de las políticas anteriormente mencionadas?

Considerando otros aspectos sobre el papel del sector público, cabría cuestionar:

vi) ¿Qué grado de participación deberá tener en la industria de exportación para el mercado mundial, a fin de asegurar el control de la inversión extranjera de las empresas con gravitación en dicho mercado y mantener capacidad de negociación en los acuerdos en los que se decida el tratamiento a las exportaciones venezolanas?

vii) ¿Qué gravitación deberá tener en la administración del sistema financiero bancario, para asegurar el sostenido apoyo del crédito a las actividades productivas de interés subregional y nacional, y para reservar principalmente la utilización del ahorro interno al sistema de empresas nacionales o multinacionales?

Parece haber consenso sobre la existencia de una disparidad entre el uso actual y potencial de los recursos económicos como consecuencia de las modalidades de organización social e institucional.

viii) ¿Qué instrumentos deberían utilizarse para adecuar los sistemas educativos, institucionales y en general todo lo referido a la organización social, a los efectos de posibilitar la integración nacional en el marco de una amplia movilidad entre los grupos sociales con la correspondiente gama de oportunidades que pueda brindar el desarrollo nacional en una sociedad industrial con las características definidas?

/ix) ¿Qué

ix) ¿Qué modalidades deberá adoptar para garantizar una alta calificación de los recursos humanos y una gran promoción de investigación tecnológica selectiva que el proceso industrial requiere?

9. Otras cuestiones básicas

Venezuela ha contado hasta el presente con un sistema financiero que ha estado adecuándose, dentro de un marco dado, a su proceso de desarrollo. Sin embargo, el paso a una estructura productiva y ocupacional diferente es posible que requiera de cambios sustanciales en el sistema financiero:

x) ¿En qué medida la organización financiera actual sería compatible con la imagen-objetivo proyectada?

xi) ¿Qué cambios se requiere introducir y qué campos sería necesario seleccionar en el sistema financiero para adecuarlo al proceso esperado?

La discusión de estas interrogantes podría ayudar a definir la "imagen objetivo" que perseguiría Venezuela al final de la década de los 80, y a conformar la estrategia en su trayectoria.

xii) ¿Cuáles serían los elementos que en definitiva caracterizarían la imagen de desarrollo perseguida?

xiii) ¿Cuál sería la importancia de la integración subregional en la consecución de esa imagen?

A N E X O 2

ALGUNAS INVESTIGACIONES PRIORITARIAS PARA CONTINUAR  
EL ESTUDIO DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO

ALGUNAS INVESTIGACIONES PRIORITARIAS PARA CONTINUAR EL ESTUDIO  
DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO

En este anexo se proponen varias líneas de investigación cuyo objetivo será el de profundizar en algunas de las interrogantes planteadas en las discusiones de estos primeros lineamientos de la estrategia de desarrollo de Venezuela. Muchas de las hipótesis en que se basan estos lineamientos requieren de mayores antecedentes que permitan confirmarlas o eventualmente rectificarlas.

En la elaboración de estas líneas de investigación se ha dado prioridad a aquéllas que se relacionan con los aspectos más relevantes de la estrategia.

La realización de estas investigaciones permitirá eventualmente que el trabajo alcance una profundidad aún mayor facilitando también un mejor conocimiento en algunos campos acerca de las trayectorias a seguir, e incluso definir con precisión proyectos concretos.

Sector industrial

1. Investigaciones relativas a la identificación de posibles situaciones de importaciones a nivel nacional

a) Se construirán series de importaciones a nivel de productos específicos para los últimos cinco años, correspondientes a todos los bienes de origen industrial cuyos montos de importaciones hayan superado en el último año registrado un valor mínimo a decidir.

Como estas listas tendrán utilidad posteriormente para otros tipos de investigaciones a todos los países del grupo andino, es importante que se formulen con criterios homogéneos en cada uno de ellos. En este sentido convendría especificar para cada producto, el nombre, el número de código arancelario venezolano, su equivalente en el código NABALALC y en la clasificación CIITU, la unidad de medida, el volumen físico de las importaciones realizadas y el monto de las mismas.

b) Se eliminarán de las series todos aquellos productos que muestran tendencia decreciente de importación, en correspondencia con procesos de sustitución.

/c) Se

c) Se establecerá un orden de prioridades para la realización de estudios de factibilidad en relación a la fabricación de productos en el país, para lo cual se definirán los criterios que se consideren más importantes desde el punto de vista nacional.

d) Se realizarán los estudios de factibilidad, definiéndose los criterios de evaluación a utilizar:

i) magnitudes totales de inversión, del producto, de la ocupación, de los insumos y sustitución neta de importaciones;

ii) relaciones: producto generado por unidad de inversión y por hombre ocupado; sustitución neta por unidad de inversión; insumos nacionales e insumos importados;

iii) costos de producción y relación beneficio-costos;

iv) capacidad a instalar según las tecnologías intensivas en uso de capital y porcentaje de la capacidad instalada que se usará por el mercado nacional;

v) evaluación de la importancia de la sustitución para el desarrollo nacional en función del cumplimiento de los rasgos de la imagen propuesta

e) Clasificación de las industrias estudiadas en viables y no viables. Identificación en cada grupo de las que se consideran irrenunciables, las que interesan desde el punto de vista de la participación en empresas multinacionales y de las que serían negociables.

f) Formulación de cronologías tentativas de instalación para las industrias viables.

## 2. Investigaciones destinadas a la identificación de posibles industrias que producirán para exportar al mercado subregional

a) Las series estadísticas de importaciones realizadas por Venezuela, deberían ser puestas a disposición de los demás países del Acuerdo. Venezuela, recíprocamente, tendría que recibir las series análogas de las importaciones de productos industriales construidas en los demás países con iguales requisitos.

b) Se establecerá un orden de prioridades para la realización de los estudios de factibilidad de fabricación de productos en el país, para lo que se definirán los criterios que se consideren más importantes. Por ejemplo: magnitud total de las importaciones subregionales por producto: tipos de

/industrias de

industrias de origen de cada uno; de capital, intermedias o tradicionales: tipo de relaciones interindustriales nacionales que generará la producción, etc.

c) Se realizarán los estudios de factibilidad, y se definirán los criterios de evaluación a utilizar;

i) magnitudes totales de inversión, producto, ocupación, insumos y balance neto del comercio exterior;

ii) relaciones: producto generado por unidad de inversión y por hombre ocupado;

- exportaciones netas por unidad de inversión;

- insumos nacionales e insumos importados;

iii) costos de producción de acuerdo a tecnologías intensivas en uso de capital: relación beneficios costos;

iv) precios de colocación del producto en mercados de los países de la subregión. Capacidad de competencia, actual y potencial, con los abastecedores actuales;

v) evaluación de la importancia de la producción para el desarrollo, en función del cumplimiento de los rasgos de la imagen propuesta.

d) Clasificación de las industrias estudiadas en viables y no viables. Identificación en cada grupo, de aquéllas que Venezuela tendría interés en negociar para instalar en su territorio, de aquéllas en las que interesaría participar en el financiamiento de empresas multinacionales y de las que serían negociables.

### Sector agropecuario

La primera aproximación de la proyectada estructura económico-espacial de Venezuela para el año 1988, y de las trayectorias que conduzcan a ella, en lo que se refiere a las actividades agropecuarias y forestales, dependerá de una serie de investigaciones que podrán realizarse en los próximos meses. Estas investigaciones tienen por objetivo comprobar algunas de las hipótesis básicas en las cuales se ha fundamentado la primera aproximación de la estrategia del sector agropecuario.

/1. Estimación

1. Estimación de la potencialidad agropecuaria de la tierra y de la saturación por entidad federal

Esta investigación ya está en marcha con la colaboración del Instituto de Economía de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela. La primera etapa de esta investigación consiste en determinar las áreas de las distintas clases de suelos tabulados por entidad federal de acuerdo a la última versión del mapa de los suelos de Venezuela elaborado por la Sección de Suelos del Centro de Investigaciones Agronómicas, Maracay. Una vez concluida la tabulación se hará una primera estimación del porcentaje de la superficie apta para cultivos, pastos, explotación forestal y áreas improductivas desde el punto de vista agropecuario y forestal para cada clase de suelo. Con estos datos debidamente elaborados, se tabulará la superficie total de cada clase de uso potencial por entidad. Estas superficies serán multiplicadas por la respectiva relación hombre-tierra básica, calculada de acuerdo a la estructura actual de uso de la tierra, con la tecnología vigente, con lo que se obtendrán los datos de población básica por entidad. Esta población dividida por la superficie geográfica respectiva, constituye un indicador de los recursos naturales, expresado como hombres potencialmente ocupables por kilómetro cuadrado de territorio. Para calcularse el coeficiente de saturación se necesitarán datos básicos sobre la fuerza de trabajo agropecuaria actual de cada entidad, lo que correspondería que fuera investigado por CORDIPLAN.

Una vez obtenidas estas informaciones, podrán calcularse los coeficientes de saturación, exceso de mano de obra y de uso de la tierra, elementos éstos básicos para la programación de la ampliación de la superficie explotada.

Esta información representada en un mapa, permitirá analizar a nivel global los traslados deseables de población entre las distintas entidades, desde el punto de vista de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales. En aquellas entidades que presentan coeficientes de saturación cercanos a la unidad, habrá que proceder a investigaciones de campo para identificar los nudos de saturación. La cuantificación podrá ser hecha por el empleo de técnicas de muestreo, y con el uso de fotografías aéreas. Los coeficientes de saturación y uso de la tierra calculados en estas áreas, permitirían determinar las superficies que deben ser abandonadas al uso agrícola, y los traslados de población que puedan efectuarse dentro de cada entidad federal.



2. Análisis de los costos marginales de la incorporación de nuevas áreas a la actividad agropecuaria

Para obtener estos costos y los antecedentes necesarios para programar concretamente la secuencia de proyectos de incorporación de nuevas áreas, habrá de analizar todos los proyectos de riego, de recuperación de tierras y de asentamientos campesinos en sus distintos grados de avance. Paralelamente deberá investigarse la factibilidad económica de reincorporación de las áreas en barbecho, montes bajos y rastrojos que se encuentran dentro de la superficie incorporada.

3. Investigación de los cambios de productividad por la intensificación de la producción en las áreas actualmente explotadas

Esta investigación consistirá en reunir toda la información disponible sobre las tecnologías sustitutivas de tierras actualmente usadas o que potencialmente podrían ser utilizadas en Venezuela, con la finalidad de determinar sus efectos sobre los incrementos sucesivos de los rendimientos agrícolas, los requerimientos de mano de obra por unidad de superficie y su productividad, así como los costos involucrados. Estos datos deberán ser comparados con los resultados de la investigación del punto 2 para determinar la combinación óptima entre la intensidad de uso y la expansión del área agrícola.

4. Identificación de las zonas de especialización

Esta investigación consistirá en la recopilación y análisis de los antecedentes que permitan identificar, de acuerdo a factores ecológicos y económicos, las zonas aptas para cada cultivo o grupos de cultivos y las respectivas tecnologías a ser utilizadas.

5. Determinación de las relaciones entre el coeficiente de exceso de mano de obra, la productividad por persona ocupada y el rendimiento de la tierra en los asentamientos campesinos

Para esta investigación se utilizará la encuesta del CENDES-CIDA, debiendo corresponder a CORDIPLAN la coordinación.

6. Posibilidades del sector en la integración subregional

La primera base de informaciones con relación a las posibilidades del sector dentro de la integración subregional será obtenida en Santiago, Chile, con el grupo mixto CEPAL-FAO que está investigando este campo.

/Sector transporte

### Sector transporte

#### 1. Estudio en profundidad de la organización institucional

En función del sistema jurídico y administrativo venezolano, se deberá estudiar la posibilidad de crear un organismo central de transporte, que esté en condiciones de delinear políticas integradas del sector y de regular y coordinar las acciones de los diversos medios, a la luz de la política general de desarrollo.

Dado que cada subsector de transporte debe considerar aspectos técnicos y económicos de diferente naturaleza y magnitud, será necesario también realizar investigaciones similares en relación a cada medio de transporte, estableciendo asimismo el grado de dependencia y coordinación con el organismo central encargado de fijar la política general de transporte.

#### 2. Investigación sobre demanda de servicio de transporte

Será necesario investigar los volúmenes de intercambio de productos y el movimiento de pasajeros entre las diferentes regiones del país. Este estudio permitiría determinar con mayor precisión la demanda actual de servicios de transporte de los diversos medios, y se constituirá en un antecedente básico valioso para determinar las necesidades reales de los distintos tipos de vehículos de transporte. Este mejor conocimiento de la demanda actual servirá además como antecedente para preveer los cambios en el sistema de servicios de transporte a medida que el país se desarrolle y se amplíe el espacio económico.

#### 3. Estudios sobre tarifas y costos

Será indispensable realizar estudios de tarifas y costos de los diversos medios para definir el grado de incidencia de los fletes en el precio final de los productos que se transportan. Deberán compararse los estudios de tarifas con los costos de operación de los vehículos para determinar el grado de financiamiento de los distintos tipos de transporte.

Tendrán también que realizarse investigaciones tendientes a determinar los costos reales de transporte para la economía, que comprenden además de los costos de operación de vehículos, los gastos de mantenimiento de la infraestructura y los gastos anuales de capital correspondientes a dicha infraestructura. Estas investigaciones deberán realizarse por cada medio de transporte.

