

# LA SUBREGION DE GRITA-TORBES

## BASES PARA UN PROGRAMA DE PREINVERSION Y DESARROLLO

### PRIMERA PARTE

309.24  
I59G  
v.1

INFORME PREPARADO POR EL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)  
PARA LA CORPORACION DE LOS ANDES (CORPOANDES)

309.24

596

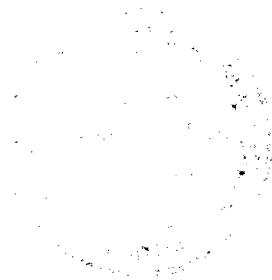
v.1

GRITA-TORBES

ILPES

"

Diciembre de 1972



BASES PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO Y PREINVERSION  
PARA LA SUB-REGION DE GRITA-TORBES

5 JAN 1974

PRIMERA PARTE

BASES PARA EL DESARROLLO  
DE LA SUBREGION

30342



900048480 - BIBLIOTECA CEPAL

INDICE

PRIMERA PARTE

	<u>Página</u>
CAPITULO I - LA SITUACION ACTUAL	1
A. Resumen de las características físicas y sociales de la subregión	1
1. El medio físico y su equipamiento	3
2. La economía	12
3. La población, el empleo y las condiciones de vida	17
B. Análisis de la evolución de la economía subregional y sus tendencias recientes	24
1. La evolución en las últimas décadas	24
2. La evolución más reciente	36
3. La transformación de la base económica de la subregión	38
4. Algunas observaciones sobre empleo y migraciones	50
5. Las relaciones fronterizas	53
6. El polo emergente	57
C. Resumen y conclusiones	62
1. Bajo nivel de ingreso por habitante	62
2. Uso y conocimiento inadecuado de los recursos naturales	63
3. Incorporación incipiente a la economía nacional	65
4. Nivel de precios y salarios más bajos que en el resto del país y disponibilidad de mano de obra	66
5. Base económica en proceso de transformación, pero aún débil	67
6. Baja capacidad para generar empleo y fuerte proceso migratorio	68
7. Marginalidad rural y urbana	69
8. Relaciones fronterizas que influyen sobre las actividades y las migraciones del área	71
9. Ingresos e inversiones que aún dependen en gran medida del gasto público	73
10. El polo emergente de San Cristóbal y su zona de influencia	74
11. Insuficiencias en la infraestructura económica.	76

	<u>Página</u>
CAPITULO II - BASES PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA SUBREGION	77
A. Objetivos generales del desarrollo de Grita-Torbes	77
B. El marco de las políticas nacionales de desarrollo	82
1. Diversificación de las relaciones económicas internacionales	82
2. Mejoramiento del empleo y de la distribución del ingreso	85
3. Regionalización de la acción pública y reducción de los desequilibrios regionales	86
C. Orientaciones para el desarrollo de la subregión	91
1. Algunas opciones importantes en el campo económico	92
2. El mejoramiento de la capacidad de la subregión para incrementar cuantitativamente y cualitativamente el empleo	113
3. Organización y equipamiento del territorio	126
D. Conclusiones: lineamientos de una política de desarrollo para la subregión Grita-Torbes	131
1. Una efectiva integración de la subregión en la economía y sistema urbano del país	137
2. La consolidación del polo emergente: elemento de una nueva frontera industrial	139
3. El desarrollo en el medio rural como elemento esencial del crecimiento económico y de la política de ingresos	146
4. Un esfuerzo deliberado para transformar el lento crecimiento espontáneo de la minería y el turismo en un factor adicional de diversificación y fortalecimiento de la economía de la subregión	150
5. La transformación del papel de la subregión en las relaciones económicas entre Venezuela y Colombia	154
6. El papel de la educación, la sanidad y la vivienda para mejorar las condiciones de vida de la población, lograr su integración social y apoyar el crecimiento económico y del empleo	157
7. El papel de la vialidad, las comunicaciones y la energía en la integración y el equipamiento del territorio	160
8. Una acción deliberada del sector público y la movilización de la comunidad regional: factores claves del esfuerzo necesario para el desarrollo de la subregión	163

	<u>Página</u>
CAPITULO III - PROGRAMAS SECTORIALES	168
A. Sector Agropecuario	172
INTRODUCCION	172
1. Conclusiones del diagnóstico	173
2. Objetivos e instrumentos de la política de desarrollo agropecuario	177
3. Programas	183
4. Preinversión	210
5. Organización	212
B. El programa industrial	213
INTRODUCCION	
1. Conclusiones del diagnóstico	214
2. Objetivos, Bases para una política de desarrollo industrial del área	217
3. Programa de actividades industriales	226
4. Principales programas de preinversión	249
5. Apoyo institucional al programa	253
C. Minería	256
1. Conclusiones del diagnóstico	256
2. Carbón	257
3. Cobre	261
4. Arcillas y caolines	262
D. Turismo	264
1. Bases para un programa en la zona de La Grita	266
2. El "producto" turístico	269
3. Programas de inversiones públicas y privadas	271
4. Ejecución	273
E. Infraestructura y equipamiento del territorio	275
INTRODUCCION	275
1. Vialidad	276
2. Energía eléctrica	291
3. Comunicaciones	295
4. Desarrollo urbano	299
5. Vivienda	307

	<u>Página</u>
F. Bases para un programa de desarrollo educacional en la zona de Táchira	312
1. Objetivos generales	312
2. Propositiones	314
G. Programa de salud	321
1. Conclusiones del diagnóstico	321
2. Bases del programa	325
3. Ampliación de los servicios de atención a las personas	329
4. Servicios hacia el medio	330
5. Adiestramiento	332
6. Programas especiales	332
7. Ideas de inversión y bases para su realización	335

SEGUNDA PARTE - DIAGNOSTICOS

<u>Volumen I</u>	<u>Página</u>
ALGUNOS ANTECEDENTES HISTORICOS Y SOCIALES DE LA SUBREGION	337
A. Antecedentes históricos	337
B. La situación social desde 1930	345
1. La estructura social rural	349
2. La estructura social urbana	355
3. La estratificación social	360
CAPITULO I - RECURSOS NATURALES	366
A. Descripción del área	366
B. Suelo	368
1. Uso actual y potencial	368
2. Erosión	372
C. Clima	377
D. Agua	379
1. Disponibilidad	379
2. Areas regables	384
3. Drenaje	386
E. Zonas de vida	387
F. Síntesis por zonas ecológicas	390
1. Zona 1 - Sur del Lago	390
2. Zona 2 - Río Táchira	392
3. Zona 3 - Torbes-Quinimarí	393
4. Zona 4 - Río Frío	394
5. Zona 5 - Uribante	395
6. Zona 6 - Alto Grita	396
CAPITULO II - LA POBLACION	397
A. Evolución y estructura de la población	398
1. Tamaño y participación relativa de la población de Táchira en Venezuela	398
2. El crecimiento de la población	400
3. Distribución por sexo y por edad	404

/B. Distribución

	<u>Página</u>
B. Distribución espacial de la población	410
1. Distribución de la población en entidades administrativas	410
2. El despoblamiento del medio rural	414
3. La urbanización de Táchira comparada con Venezuela y la Región Andina	419
4. La concentración de la población	425
5. La población de San Cristóbal	430
6. La población de las principales ciudades de Táchira	440
C. Los movimientos de población	444
1. Las migraciones con respecto al resto del país	444
2. Las migraciones con respecto al exterior	449
3. Resultados de los movimientos de población	452
D. La población económicamente activa y la estructura de la ocupación	453
1. La población de 10 y más años de edad	453
2. La población económicamente activa	455
3. Perfil educativo de la población económicamente activa	459
4. Tasa de actividad	462
5. Nivel de ocupación de la población económicamente activa	462
6. Las actividades económicas de la población de Táchira	465
E. Condiciones de vida de la población	474
1. El ingreso por persona	475
2. La vivienda	479
3. Educación y salud	481
4. Otros indicadores	483
CAPITULO III - ASPECTOS MACROECONOMICOS DE GRITA-TORBES	486
A. Las cuentas regionales	488
1. El producto territorial bruto	489
2. Consumo e inversión	504
B. La base económica de Grita-Torbes	510
1. Actividades de base exportadora	511
2. Factores vinculados a la frontera	519
3. Impacto del gasto público	522

/C. La situación



	<u>Página</u>
C. La situación fronteriza	524
1. Similitudes y discrepancias en las economías fronterizas	525
2. Movimientos de población	545
3. Corrientes comerciales	550
4. Hacia un balance de pagos	555
5. Aspectos críticos de la economía fronteriza	560

Volumen II

CAPITULO IV - AGRICULTURA	566
INTRODUCCION - DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN GRITA-TORBES	567
A. Situación de Táchira en Venezuela	567
B. Producción	571
1. Tendencia y estructura	571
2. Requerimientos de importaciones para suplir los déficit de la producción nacional	575
3. Efectos de la demanda	576
C. Factores y recursos productivos	581
1. Tierra	581
2. Mano de obra	590
3. Capital	594
4. Prácticas culturales	597
5. Productividad de la tierra	599
D. Estructura y organización agraria	602
1. Tenencia de la tierra en Táchira	602
2. Reforma agraria	603
3. Organización de productores	610
E. Políticas y servicios de apoyo a la producción	614
1. Precios agropecuarios	614
2. Comercialización	615
3. Crédito	620
4. Servicios de investigación, extensión y conservación de recursos naturales	628
5. Análisis integrado de la situación institucional del sector agropecuario	635

	<u>Página</u>
F. Resumen de las principales actividades del sector agropecuario	636
1. Café	636
2. Cultivos de los valles de cordillera	643
3. Caña de azúcar para el Central Ureña	645
4. Cultivos tropicales de las zonas bajas	647
5. Ganado bovino	650
 CAPITULO V - INDUSTRIA	 660
INTRODUCCION	660
A. La situación actual	661
1. Estructura y evolución de la actividad industrial	661
2. Las industrias más significativas del sector	691
3. Conclusiones	698
B. La potencialidad del desarrollo industrial de la subregión	709
1. Materias primas propias de la subregión	709
2. Materias primas de otras regiones	714
3. Mercado	718
4. Disponibilidad de servicios y terrenos	720
5. Energía	723
6. Capacidad	724
7. Mano de obra calificada	724
8. Costo de factores	725
 CAPITULO VI - MINERIA	 734
A. La actividad minera en la subregión	734
B. Arcillas del Estado Táchira	736
C. Los yacimientos carboníferos de Táchira	740
D. Yacimientos de cobre en Seboruco	745
E. Yacimientos de fosfatos de Táchira	750
 CAPITULO VII - TURISMO	 752
INTRODUCCION	752
A. La importancia relativa del turismo	753

	<u>Página</u>
1. El marco nacional	753
2. El marco subregional	754
B. Situación del turismo en Táchira	755
1. Equipamiento receptivo	755
2. Movimiento turístico	758
3. Producto y empleo	763
C. Perspectivas y limitaciones del sector	764

Volumen III

CAPITULO VIII - INFRAESTRUCTURA FISICA	766
INTRODUCCION	766
A. Transporte y comunicaciones	767
1. Vialidad	767
2. Comunicaciones	829
B. Energía eléctrica	846
1. Características generales del sistema de energía eléctrica en el área	846
2. Evolución de la población servida	849
3. Consumo de energía	851
4. Inventario de programas existentes	853
C. Análisis espacial	860
1. Estructuración de áreas de influencia	862
2. Jerarquía y nivel de equipamiento de los centros poblados	864
	869
CAPITULO IX - EDUCACION	869
A. Elementos del perfil educativo de la población de Venezuela y de Táchira	869
B. El sistema educacional del Táchira	878
1. Evolución global	878
2. Educación primaria	880
3. Educación rural	895
4. Educación media	898
5. Implantación del ciclo diversificado de educación media	909
6. Enseñanza superior	912
7. Otros subsistemas de educación	916

	<u>Página</u>
C. Instituciones que tienen un papel de especial importancia en el sistema educacional del Estado	921
1. Oficina Regional de Educación	921
2. Participación del Gobierno del Estado en la educación de Táchira	923
D. Problemas especiales de la educación en Táchira	925
1. Distancia de la vivienda a la escuela en el medio rural	925
2. Comedores escolares	925
3. Hogares de estudiantes	926
4. Variación estacional de la matrícula	926
5. Utilización de la inversión física	927
6. Utilización de los equipos audiovisuales	927
7. Coordinación entre construcción y equipamiento	928
8. Trabajos escuela - comunidad	928
9. Bibliotecas	929
10. Enseñanza agraria	929
11. Enseñanza en el primer ciclo de la enseñanza media	931
CAPITULO X - SALUD	933
A. El Estado	934
1. Mortalidad	934
2. Morbilidad	940
3. Estado inmunitario	942
4. Problemas especiales	942
B. Las instituciones	948
C. Servicios de salud y equipamiento médico asistencial	950
D. Condiciones ambientales y equipamiento sanitario	958
1. Servicios de aducción de agua	959
2. Servicios de alcantarillado	962

	<u>Página</u>
CAPITULO XI - GASTO PUBLICO	965
INTRODUCCION	965
A. El gasto público en Venezuela	968
1. Evolución	968
2. Financiamiento	970
3. Participación en el PTB	975
4. Contribución por niveles	975
5. Distribución funcional	979
B. La regionalización del gasto público	982
1. El proceso	982
2. Indicadores	984
3. La Región de Los Andes	987
C. El gasto público en Táchira	988
1. Evolución	988
2. Financiamiento	990
3. Participación en el PTB	991
4. Contribución por niveles	993
5. Distribución funcional	996
6. El papel del gasto público	1008

I N D I C E

TERCERA PARTE - PROYECTOS DE PREINVERSION

	<u>Planillas</u>
INTRODUCCION	
Agropecuario	1.1 a 1.14
Conservación de recursos naturales	2.1 a 2.3
Agroindustria	3.1 a 3.5
Industria	4.1 a 4.11
Minería	5.1 a 5.6
Turismo	6.1 a 6.3
Vialidad	7.1 a 7.14
Desarrollo urbano	8.1 a 8.4
Salud	9.1 a 9.12

## PRESENTACION

En este Informe se vierten los resultados de un trabajo realizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de las Naciones Unidas, para la Corporación de Los Andes (CORPOANDES) de Venezuela, con el propósito de establecer las bases para un programa de desarrollo y preinversión de la subregión de Grita-Torbes. Según el Convenio firmado por los dos organismos, se espera que este documento sirva para orientar el desarrollo del área e identificar los proyectos de mayor prioridad, a fin de que puedan establecerse los lineamientos para su preparación y ejecución.

Este trabajo forma parte de las actividades emprendidas por CORPOANDES para colaborar en el desarrollo de la subregión, cuyos objetivos son los siguientes: 1) Crear en el área las condiciones para un proceso de desarrollo a largo plazo que permita impulsar sus actividades económicas, a fin de elevar en forma rápida los niveles de ingreso y las condiciones sociales de la población; 2) Poner en marcha este proceso a través de un Programa de Desarrollo y Preinversión que, atendiendo a las orientaciones del Plan de la Nación y de la Estrategia de Desarrollo en la Región de Los Andes, sirva de marco para la selección, preparación y ejecución de un conjunto de proyectos específicos; 3) Organizar y coordinar el conjunto de actividades del sector público, incluyendo la promoción de actividades de responsabilidad privada. En esto se prestará especial atención a la rápida maduración y aprovechamiento de las inversiones realizadas o en curso, a la movilización de los recursos ya afectados y previsiones sobre sus obras complementarias.

El trabajo se realizó entre los meses de febrero y octubre de 1972, en la subregión misma, en la sede de CORPOANDES en Mérida, en Caracas, y en la sede del ILPES en Santiago de Chile. Se basó en la información existente sobre la subregión, y contó con la activa y valiosa participación del equipo técnico designado por CORPOANDES, sin la cual no se hubiera podido llegar a los resultados que aquí se presentan. Se dispuso asimismo del trabajo de evaluación de los recursos de aguas y tierras preparado especialmente por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Integrado de Aguas y Tierras (CIDIAT), de la Universidad de Los Andes, y de la información de cuentas regionales y gasto público proporcionada por el Instituto de Investigaciones Económicas de esa misma Universidad.

/Fue también

Fue también muy valiosa la colaboración de otros organismos públicos venezolanos, en particular de CORDIPLAN, y diversos Ministerios e Institutos Autónomos. Mención especial ha de hacerse de la cooperación prestada por el Programa MAC-FAO (Proyecto VEN-17 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVIAL), y la Corporación Nacional de Turismo (CONAHOTU).

Asimismo, se contó con la generosa orientación - indispensable para un grupo de técnicos internacionales - de autoridades y profesionales del Estado Táchira, así como de representantes de los principales organismos privados y públicos del Estado.

Por otra parte, el trabajo se apoyó en la experiencia obtenida en diversas regiones de América Latina por técnicos del ILPES, de la CEPAL y de otros organismos de las Naciones Unidas. Cabe agradecer en particular el apoyo prestado por el Centro de Planificación de la Salud, de la Oficina Panamericana de la Salud y por la Oficina Regional de la UNESCO para la América Latina, en sus respectivas esferas de competencia.

El equipo del Programa de Proyectos del ILPES que tuvo a su cargo la preparación de este trabajo fue dirigido por Osvaldo Alvarez, y en el mismo participaron Celso Bueno, José Antonio Bustamante, Hernán Calderón, Alfredo Costa F., José Carlos Cuentas-Zavala, Carlyle Guerra de Macedo, Adolfo Gurrieri, Guillermo Márquez, Eduardo Miranda, Carlos Ruiz Fuller y Mariano Valle. Prestó eficaz colaboración un grupo de secretarías y calculistas, coordinado por Carmen del Solar. Los mapas fueron preparados por Judith Oliva. Supervisó el trabajo el Director del Programa de Proyectos del ILPES, Benjamín Hopenhayn.

Al considerar este Informe debe tomarse en cuenta que el mismo no constituye sino una etapa en la elaboración de los programas que se deberán poner en marcha para impulsar el desarrollo de la subregión de Grita-Torbes. Se trata esencialmente de un esfuerzo por esclarecer las líneas más adecuadas para alcanzar aquel objetivo y plantear, como programa de preinversión, los requisitos necesarios para traducir esas líneas en inversiones y acciones concretas.



## Capítulo I

### LA SITUACION ACTUAL

#### A. RESUMEN DE LAS CARACTERISTICAS FISICAS Y SOCIALES DE LA SUBREGION

La subregión de Grita-Torbes - que recibe este nombre de dos de sus ríos principales - cubre una superficie de aproximadamente 10 000 km<sup>2</sup>. y está ubicada en el extremo occidental de Venezuela y de la Región de Los Andes (véase mapa 1). Se identifica en la práctica con el Estado Táchira y constituye el sector más poblado de la frontera colombo-venezolana.

Conforme a las cifras preliminares del último censo, tendría una población del orden de los 511 mil habitantes, que representa el 5 por ciento de la población total del país. El Estado sólo genera, sin embargo, el 2.0 por ciento del producto territorial bruto nacional, excluyendo el petróleo. Esto hace que el producto por habitante en la subregión sea del orden del 40 por ciento del promedio nacional, situación que comparte con el resto de la Región Andina.

Las condiciones de vida de su población están inevitablemente vinculadas a este bajo nivel de ingreso, que de todos modos es superior al de las regiones vecinas de Colombia. Esto da lugar a una doble corriente migratoria. Por una parte, sale población de Táchira hacia otras zonas del país, buscando mejores oportunidades de empleo. Por la otra, ingresa mano de obra colombiana, que en cierta medida se incorpora a los grupos marginales, tanto urbanos como rurales. Esto, sumado a la precariedad del sector de subsistencia de la agricultura, que aún es importante, se refleja en los bajos índices medios de ingreso, educación, salud y otros que caracterizan las condiciones de vida del área. Cabe agregar que el saldo migratorio es de todos modos negativo. Así, en la última década, la población de Táchira creció 2.3 por ciento por año, con un crecimiento vegetativo que se estima en 3.8 por ciento, lo que no hace sino confirmar la baja capacidad de generar empleo que ha caracterizado el comportamiento de la economía de la subregión.

/Desde otro

Desde otro punto de vista, la subregión puede identificarse, en general, con el área de influencia de San Cristóbal. Esta ciudad de 152 mil habitantes, cabecera de un "área metropolitana" con una población del orden de los 215 mil habitantes, es la mayor de la Región Andina y la sexta del país. Su radio de acción supera los límites de Táchira e incluye tierras planas aledañas de otros Estados en ambas vertientes de Los Andes. De ahí que para muchos fines - interacción urbano rural, población atendida por servicios centrales, etc. - debe considerarse un área más extensa que la definida para la subregión.

Si bien Táchira es el Estado más urbanizado de Los Andes, con el 58 por ciento de su población en núcleos de más de 2 500 habitantes (63 por ciento si se consideran los núcleos de más de 1 000 habitantes) su economía depende aún en gran medida de la actividad agropecuaria, del gasto público y de la influencia de la localización fronteriza. No es ajeno a esto último las relaciones que desde la colonia se desarrollan con el vecino Departamento del Norte de Santander, en Colombia, y el hecho de constituir el sector más poblado de la frontera entre ambos países. Así, hoy, separadas por no más de sesenta kilómetros, se encuentran dos ciudades - Cúcuta y San Cristóbal - que en conjunto tienen más de 400 mil habitantes, con vínculos económicos y sociales que condicionan la evolución de ambas ciudades, (ver Mapa 8).

Históricamente, Táchira ha mantenido estrechos vínculos comerciales y financieros con Maracaibo, su puerto más cercano, si bien la falta de comunicaciones adecuadas mantuvo a la subregión en un aislamiento bastante grande con el resto del país. De hecho, hasta no hace mucho su economía, básicamente cafetalera, se caracterizaba por las relaciones de intercambio con Colombia a través de Cúcuta y con el resto del mundo a través de Maracaibo.

Esta situación comienza a cambiar en la década de los cincuenta, con la construcción de la Carretera Panamericana, que establece una comunicación franca de la subregión con el resto del país, complementada en la década siguiente por otra que lo hace

/por la

por la vía de los Llanos Occidentales. Estas rutas contribuyen a abrir a una explotación agropecuaria más intensiva las tierras bajas de ambas vertientes andinas, lo cual, unido al proceso de urbanización y a la influencia de los nuevos vínculos viales, hace que la economía de la subregión inicie un proceso de transformación profunda. Esta transformación, entre otros aspectos, da lugar a una incipiente pero significativa industrialización y estrecha los vínculos con el centro del país y también con las restantes subregiones de Los Andes. La economía, sin embargo, no parece haber hallado aún el cauce y la dinámica necesarios para elevar los ingresos y generar el empleo que requiere el área y permitir su integración firme con la economía venezolana.

### 1. El medio físico y su equipamiento

#### a) Medio físico

La subregión se extiende por cerca de 10 050 km<sup>2</sup>. Comprende casi todo el Estado Táchira, con excepción del Municipio San Antonio de Caparo, y se completa con el Municipio Guaraque del Distrito Rivas Dávila del Estado Mérida. Se halla a horcajadas de una cordillera que alcanza alturas de hasta 3 900 mts. pero que desciende hacia el sur en la llamada Depresión de Táchira, uno de los pasos naturales más bajos de Los Andes y asiento tradicional de gran parte de su población. Su orografía define variados paisajes en que, tomando como eje el macizo andino, se suceden en forma casi simétrica montañas abruptas con apretados valles intermontanos, colinas y terrazas del piedemonte, y llanuras tropicales al nivel del mar, (véanse Mapas 3 y 7).

En el Norte, las planicies aluviales de los ríos que drenan al Lago de Maracaibo cubren un área de aproximadamente 120 mil há. de tierras fértiles, aunque con frecuencia condicionadas por problemas de drenaje e inundaciones. Forman parte de lo que se conoce como Zona del Sur del Lago de Maracaibo, asiento de una de las ganaderías de carne y leche más importante del país, donde a pesar que se ha completado ya la expansión extensiva de la frontera agrícola, la

/calidad de

calidad de los recursos naturales - suelo y clima - permiten un uso más intensivo en actividades pecuarias y cultivos permanentes.

En el centro del área el macizo andino, con fuertes pendientes y escasos suelos planos, concentra la mayoría de la población rural de la subregión, lo que en parte puede atribuirse a la importancia del café en las tierras más bajas y accesibles de la Depresión de Táchira. La cresta de la montaña andina constituye la divisoria de aguas de las hoyas del Lago de Maracaibo al Norte y del río Orinoco al sur-este, sucediéndose en la primera las cuencas de los ríos Escalante Superior, Orope, Grita, Lobatera y Táchira; y en la segunda la de los ríos Torbes, Quinimari, Frío, Uribante y Camburito.

Parte de estas tierras se hallan con frecuencia utilizadas por encima de su capacidad natural, lo que se traduce en bajos ingresos agrícolas y en una cierta erosión. Simultáneamente, no están siendo bien aprovechadas las tierras de mejor potencial agrícola, como son los valles altos y medios y las áreas cafetaleras. Aproximadamente 1 250 km<sup>2</sup> en las cuencas de los ríos Grita, Lobatera y Táchira son zonas de vida del tipo secas o muy secas, con deficiencias de agua. En general, el riego condiciona la intensificación de la agricultura en los valles altos y medios. De otro lado, las buenas aptitudes climáticas - temperatura y lluvias - permiten contar con más de 50 mil há. aptas para una explotación intensiva del café y un uso racional de los recursos naturales permitirían intensificar el uso pecuario de áreas seleccionadas.

Hacia el sur surgen nuevamente las planicies tropicales, ahora en las cuencas bajas de los ríos Uribante, Caparo y Arauca. Esta área, que forma parte del Alto Llano Occidental y que tiene un importante potencial agropecuario y forestal subutilizado, se encuentra fuera de los límites establecidos para la subregión, pero parte de ella está dentro de la zona de influencia de San Cristóbal y por consiguiente es de interés para su crecimiento.

La erosión, en general moderada, presenta focos graves en áreas localizadas, especialmente en la zona árida que se extiende

entre Rubio, San Antonio, Ureña, San Pedro del Río, Lobatera e Independencia y en las cuencas superiores de los ríos Torbes y Uribante. Este último foco tiene una significación especial por la forma como puede afectar el proyecto hidroeléctrico de Uribante-Caparo, de gran envergadura nacional. Merecen particular atención, por el perjuicio que ocasiona en el potencial del desarrollo agropecuario, la propensión a una erosión fuerte en áreas de reciente intervención en el piedemonte del Sur del Lago de Maracaibo y en parte de las cuencas superiores de los ríos Fundacioneras-Doradas y Camburito.

De todo lo anterior se desprende la conclusión de que los suelos de la subregión no están siendo usados por lo general conforme a su potencial. El uso actual muestra un franco predominio pecuario, con unas 470 mil há. de pastos, alrededor de 140 mil há. en agricultura y el resto en bosques naturales de escaso valor comercial. Conforme a estimaciones preliminares realizadas por el CIDIAT, la subregión podría destinar a cultivos hasta unas 140-150 mil há. - de las cuales más de un 50 por ciento únicamente para café - y a uso pecuario 360 mil hectáreas.

Aparentemente, la superficie total cultivada no variaría en forma sensible. Ello oculta el hecho, sin embargo, de que parte de las tierras en uso pecuario en la zona baja - más de 20 mil há. - admitirían un uso agrícola que compensaría las superficies que deberían dejarse de cultivar en las zonas altas. A pesar de la reducción de la superficie de algunos cultivos y la imposibilidad de ampliar sensiblemente el área explotada, el escaso rendimiento actual de las tierras marginales que debieran retirarse del uso agropecuario y las posibilidades técnicas de intensificación en el uso de las restantes permitirían mantener un plazo razonable el alto ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria total que caracterizó la década anterior.

Los recursos de agua subterránea en la cuenca del río Táchira y de aguas superficiales en el resto son por lo general adecuados para satisfacer las necesidades de riego, aunque se presentan déficit en la cuenca del río Grita - valle de Venegara - y del río Lobatera.

/Por otra

Por otra parte, es bien sabido que los recursos hidráulicos del área permiten un amplio desarrollo hidroeléctrico. En este campo se destaca el mencionado proyecto en estudio del Uribante. Este proyecto con una estimación de más de 500 MW instalados y 1.86 céntimos de bolívar como costo de KWH en planta, constituiría una primera etapa del complejo Uribante-Caparo, de gran significación tanto para la producción de energía como para el manejo de agua de los Llanos Occidentales de Venezuela.

El potencial de recursos minerales, siempre aleatorio, parece justificar una atención mayor que hasta el presente. El carbón, las arcillas y presuntivamente el cobre pueden dar lugar a actividades mineras o minero-industriales de significación nacional, y la fosforita puede apoyar actividades de ámbito más restringido pero de todos modos importante para la subregión.

Finalmente, cabe considerar el clima y el paisaje como recursos turísticos, aspecto que tiene particular importancia en la zona de La Grita, pero que en la medida que se mejore el acceso puede tener también alguna significación en la cuenca alta del río Uribante.

b) Equipamiento

La aptitud del medio físico como recurso económico y habitat humano es, cada vez más, resultado de la acción constructora o destructiva del hombre. En la subregión esto se manifiesta sobre todo en lo que se ha hecho o pueda realizarse con obras de riego y drenaje para aumentar su capacidad de uso agrícola, con la necesidad de racionalizar el uso de tierras sujetas a la erosión, en la infraestructura vial que modifica el acceso y la integración internos y con el resto del país, y en el equipamiento urbano y rural para prestar los servicios sociales básicos de la comunidad.

Se han realizado algunas obras de riego y drenaje, sobre todo en las zonas más bajas de la subregión. Ellas están constituidas principalmente por el riego de alrededor de 2 mil há. en Ureña y las obras de saneamiento de tierras - algo más de 50 kms. de canales y carreteras - diques construidos como parte del Proyecto del Sur

del Lago de Maracaibo en años recientes. En el resto de la subregión existen áreas reducidas bajo riego por aspersión en zonas de agricultura intensiva.

La infraestructura de carreteras del área (ver Mapa 13) está formada básicamente por cuatro troncales que tienden a constituir, en la subregión, un sistema centrado en San Cristóbal: La Carretera Panamericana (Troncal 1), que comunica la subregión con el centro del país a través de planicie del Lago de Maracaibo y con Colombia a través de San Antonio, constituye también la vía a través de la cual se accede a Mérida y Valera-Trujillo en el resto de la región; la carretera Machiques-La Fría (troncal 6), que entroncando en La Fría con la troncal 1 establece el enlace más rápido con Maracaibo; la Carretera de los Llanos (troncal 5), un segundo y más reciente acceso al Centro del país, que permite comunicar a San Cristóbal con Barinas y toda la zona de Alto Llano, junto con la troncal 19 que parte de la Pedrera y llega a Guasualito; y la Trasandina, la más vieja - hoy parcialmente en desuso y casi una vía interna - que permite un segundo acceso a Mérida por el valle del Mocotíes.

Incluyendo estas troncales, la subregión cuenta con un total de casi 2 000 km. de caminos, de los cuales poco menos de la tercera parte está pavimentada (4.7 y 3.4 por ciento respectivamente del total nacional), con diferencias de densidad y de utilización muy marcadas entre distintos sectores. En un extremo, la Carretera Panamericana presenta a su paso por Táchira, uno de los mayores índices de sobrecarga del país. En el otro hay zonas que permanecen prácticamente aisladas; entre ellas el Distrito Uribante, donde no sólo existen áreas agrícolas marginadas por falta de acceso, sino también localidades con pobrísimo acceso vial, como Pregonero, su capital.

La subregión cuenta, además, con tres aeropuertos en operación, San Antonio y La Fría en uso para el tráfico comercial y Páramillo para aeronaves livianas. San Antonio, a poco más de 40 km. de San Cristóbal, moviliza - al presente - el grueso del transporte aéreo de la subregión. La Fría, a poco más de 70 km. de San Cristóbal, es

/el único

el único aeropuerto de la región de Los Andes apto para operación de grandes aviones de tipo "jet", y a partir de 1968 está aumentando en forma rápida su participación en el tráfico aéreo de la subregión. Además, se cuenta con el aeropuerto de Santo Domingo, con algunas limitaciones operativas, retirado de la operación comercial.

En lo que hace a la provisión de energía, el servicio eléctrico es alimentado por la planta termoeléctrica de La Fría, con una capacidad instalada (1971) de 65 MW - existen además 3 900 KW instalados en plantas industriales - y un sistema interconectado que, con excepción de Pregonero, cubre prácticamente todas las localidades del área. Este sistema está, además, conectado con el sistema de Mérida y con el Norte de Santander, estando en vías de ejecución la interconexión con la planta hidroeléctrica de Santo Domingo, en Barinas, donde se están instalando 240 MW. La subregión dispone además de un gasoducto que llega hasta La Fría, donde alimenta la planta termoeléctrica allí existente.

En materia de telecomunicaciones, el área está vinculada al resto del país a través de la red de microondas nacional, cuenta con servicios de telex en San Cristóbal y su servicio telegráfico está constituido por dos subsistemas con cabecera en San Cristóbal y La Grita. En lo que hace al servicio telefónico, operan en la subregión cuatro centrales automáticas, (dos en San Cristóbal, Rubio y San Antonio) y trece centrales manuales, reuniendo en conjunto el 2.4 por ciento de la capacidad nacional en líneas. La mayor parte de los núcleos rurales, sin embargo, no están incorporados a este servicio.

Corresponde ahora pasar revista al equipamiento que incide directamente en dos variables básicas de las condiciones de vida de la población: la salud y la educación <sup>1/</sup>. Aproximadamente el 80-85

---

<sup>1/</sup> Aquí se resumen exclusivamente las condiciones de equipamiento sanitario (agua y alcantarillado), médico-asistencial (hospitales y otros centros de salud) y educacional (edificios escolares). En la Sección 3 de este Capítulo se reseña la situación de salud y educación de los habitantes de la subregión.



por ciento de la población en localidades de más de cinco mil habitantes cuentan con servicio de agua potable, aunque en general estos servicios tienen su capacidad colmada. Las mayores deficiencias se presentan en la zona baja, de crecimiento rápido en la última década. Entre las de menos cinco mil habitantes hay 78 con servicio existente o en construcción, y más de 400 localidades de más de 100 habitantes no disponen de este servicio.

El 65 por ciento de la población que vive en núcleos de más de cinco mil habitantes cuenta con alcantarillado. También aquí las mayores deficiencias se presentan en la zona baja, donde centros de la importancia de La Fría y Coloncito no tienen instalaciones de alcantarillado. Existen además 22 núcleos menores con este servicio, pero es general la carencia de plantas de tratamiento de aguas negras.

En cuanto a equipamiento médico asistencial la subregión cuenta con 16 establecimientos con atención hospitalaria, con un total de 1 355 camas, la gran mayoría en instituciones públicas, más 163 camas auxiliares en 15 medicaturas rurales. A pesar de que el promedio de camas hospitalarias por 1 000 habitantes no es muy inferior al que existe en el país, los índices de utilización son bastante elevados la capacidad del equipamiento es notoriamente insuficiente para atender las necesidades de la subregión y deficiente en cuanto a locales y equipos en algunos centros de salud importantes, como el de San Antonio. Por otra parte, hay un contraste marcado entre el Hospital Central de San Cristóbal, que es un buen hospital general, aunque necesita algunas ampliaciones, y las medicaturas y ambulatorios que sirven a otras áreas, tanto en las zonas bajas como en las altas, de insuficiencia notoria en relación con el volumen de población que sirven.

En materia educacional, la situación de equipamiento difiere según se trate de la enseñanza primaria, media, técnica y superior. En primaria se cuenta con cerca de 800 escuelas, menos de la mitad de las cuales funciona en edificios construidos especialmente para la labor docente, en tanto que el resto funciona en casas habitación, los dos tercios de las cuales no han sido adecuadas para esa labor.

/Por otra

Por otra parte, conviene distinguir las zonas urbanas de las rurales. En las primeras, la cantidad de aulas es en general suficiente, al menos en relación a la población demandante. En cambio, en las zonas rurales no sólo hay áreas mal atendidas, sino que además la mayoría de las escuelas funcionan en edificios que no han sido acondicionados por la enseñanza. En términos generales, sin embargo, la mayor deficiencia no se registra en la falta de edificios, sino más bien en su aprovechamiento. Influye en esto, en forma preponderante, las dificultades de acceso, que aconsejan prestar atención a un aspecto del equipamiento que suele descuidarse, cual es la previsión de medios de transporte y aún de residencias escolares. Esto último, claro está, se aplica más a los niveles medio, técnico y superior de la enseñanza. También hay que señalar una escasez general de materiales de enseñanza, sobre todo de equipos audio-visuales.

En cuanto a la educación media, se registraron 59 colegios, de los cuales aproximadamente la mitad son privados. Del total, 31 atienden la educación media, 22 la enseñanza técnica y 6 la normal. Llama poderosamente la atención que sólo uno se dedique a la enseñanza agrícola. En este sector de la educación media no se pudo contar con información adecuada sobre el nivel de equipamiento, aunque el rápido aumento del alumnado (una tasa media de incremento en la última década de 10 por ciento anual) aconseja prestar atención a este aspecto, en particular en lo que hace a la enseñanza industrial y agrícola. En este mismo campo tiene importancia la acción del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), que tiene un centro polivalente en San Cristóbal, en general bien equipado, y unidades móviles que capacitan mano de obra local en diversos centros urbanos.

En cuanto a la enseñanza superior, universitaria, sólo se cuenta con la Escuela de Educación de la Universidad de Los Andes y la de Educación y Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. En la no universitaria tiene especial importancia el Instituto Universitario de Tecnología, que inició sus actividades en 1972, en San Cristóbal, con instalaciones físicas provisionales, pero amplias y modernas, para

/la enseñanza

la enseñanza industrial. Falta proveer el equipamiento necesario para la enseñanza de agronomía y de tecnología de alimentos, que se instalarían en otras localidades.

El sistema urbano, merece una consideración particular, no sólo por el proceso de urbanización que ha caracterizado el área en las últimas décadas, sino también porque condiciona el tipo de actividad económica y las características sociales de toda sociedad contemporánea. Este sistema tiene como núcleo central de la subregión a San Cristóbal y su "área metropolitana", cuya influencia, como se dijo, se extiende más allá del Estado. Existen además cinco núcleos de jerarquía menor con influencia zonal y que, salvo en el caso de Pregonero, coinciden con los núcleos de más de 10 mil habitantes, otros 4 centros que superan los 2 500 habitantes y 16 centros entre 1 000 y 2 499 habitantes.

San Cristóbal ha experimentado en los últimos años un profundo proceso de modernización urbana, en gran medida apoyada en la construcción de un nuevo sistema de avenidas, acompañado por el crecimiento de nuevos núcleos residenciales y la formación de núcleos industriales en varios puntos del "área metropolitana". Cuenta además con un comercio activo, tres casas matrices de bancos regionales y oficinas de prácticamente todos los organismos y entidades financieras públicas, algunas con jurisdicción para toda la región de Los Andes. Por otra parte, como ya se ha visto, funcionan en San Cristóbal establecimientos de educación y salud que sirven no sólo a la población de la ciudad, sino también a la vasta zona de influencia de la misma.

Los centros de jerarquía zonal, además de Rubio que con sus 22 mil habitantes tiene un área de influencia propia, aun cuando se lo considere dentro del área metropolitana en proceso de integración, son San Juan de Colón (17 mil habitantes), que constituye un importante centro educacional y extiende su influencia hacia la zona baja, constituyendo con La Fría y Coloncito una especie de eje de apoyo al desarrollo del área, San Antonio y Urefía (20 mil y 8 mil habitantes),

/como núcleos

como núcleos que desempeñan un importante rol comercial y agroindustrial en el área fronteriza; La Grita (11 mil habitantes), centro educacional y centro de servicios para toda la cuenca del río del mismo nombre, y Pregonero (4 mil habitantes) que ubicada en un área donde no existe ninguna ciudad mayor a menos de 2 horas de viaje en automóvil, desempeña un rol mayor del que justifica su escasa población. Estos subsistemas rodean a San Cristóbal como puntos de apoyo para su vinculación con el medio rural, y dejan un vacío en el piedemonte oriental, donde es presumible que algún núcleo del sector El Piñal-La Pedrera pase a desempeñar este papel en el futuro.

## 2. La economía

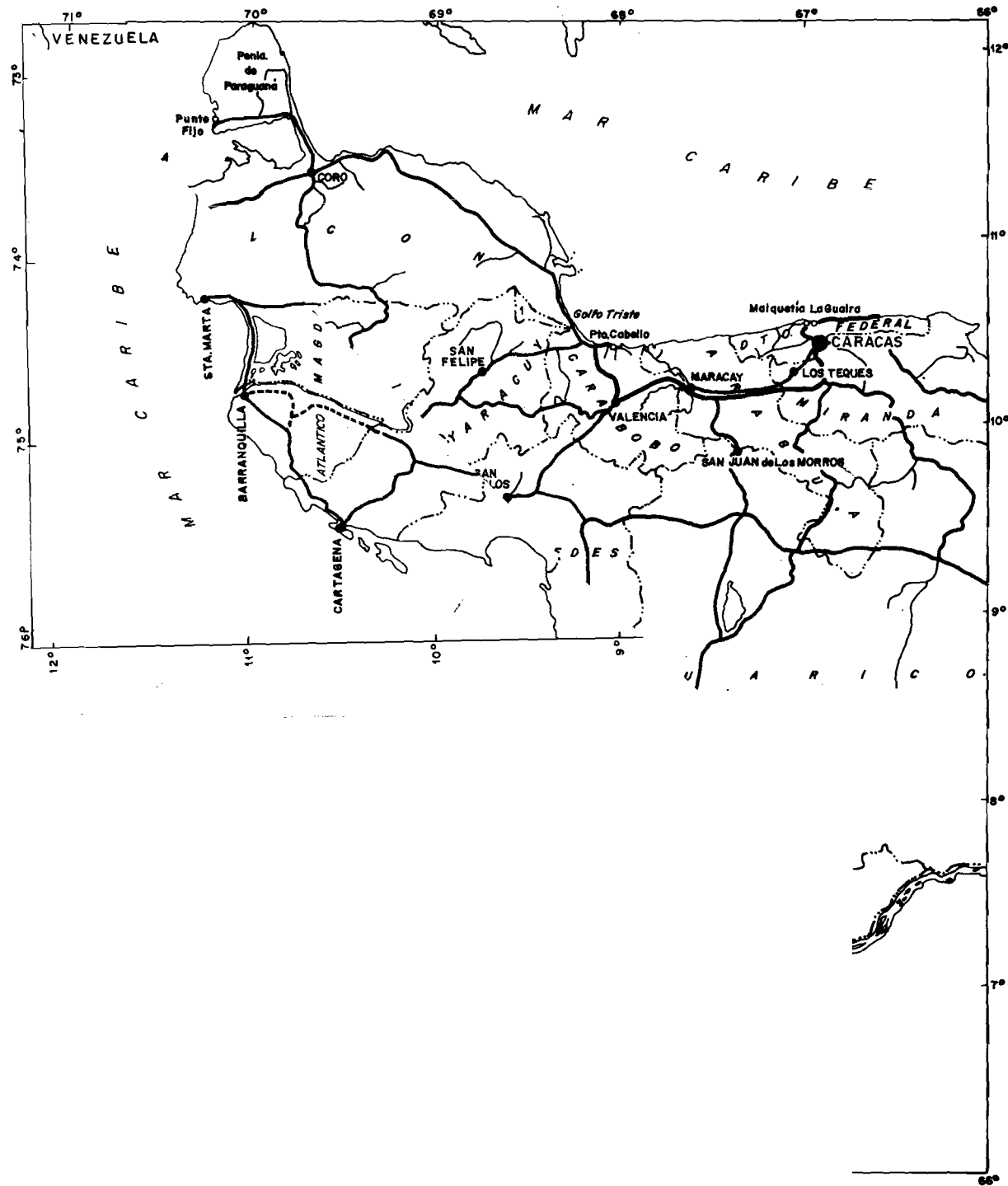
Como se señaló anteriormente, la economía de la subregión se ha venido basando en el sector agropecuario, con una influencia creciente del gasto público y de las actividades vinculadas al proceso de urbanización.

En 1969 el producto territorial bruto (PTB) de Táchira alcanzó a 727 millones de bolívares (a precios de 1963) 1/, equivalente al 1.6 por ciento del nacional, o el 2.0 por ciento si se excluye el petróleo. De esto resulta que el producto por habitante de Táchira en ese año era del orden de los Bs. 1 560, también a precios de 1963. Esto significa un promedio de aproximadamente el 40 por ciento del nacional, excluyendo el petróleo, y un tercio si se incluye este producto.

Si se comparan estas cifras con las de América Latina, se observa que mientras Venezuela presenta un producto por habitante que es casi el doble del promedio latinoamericano, Táchira tiene un nivel sustancialmente inferior a ese promedio (aproximadamente 350 dólares por habitante para Táchira, frente a un promedio de alrededor de 500 para la América Latina).

---

1/ Fuente: Anuario estadístico de Los Andes, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Los Andes.



**SUB-REGION GRITA-TORBES**

---

**UBICACION DE LA SUBREGION EN VENEZUELA**

---

ESCALA:	FECHA:	<b>1</b>
	OCTUBRE, 1972	

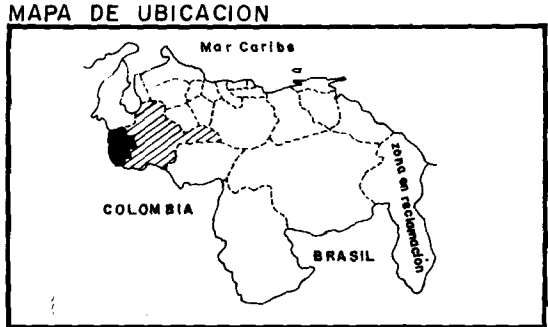
**SIMBOLOGIA**

- CAPITAL NACIONAL
- CAPITAL DE ESTADO
- OTRAS CIUDADES

**VIALIDAD**

- AUTOPISTAS
- CARRETERA PRINCIPAL PAVIMENTADA
- CARRETERA PAVIMENTADA

- SUB-REGION GRITA TORBES
- REGION DE LOS ANDES
- REGION DE ZULIA





En cuanto a la evolución del PTB de Táchira, entre 1960 y 1969 éste creció a una tasa del orden del 5.0 por ciento anual. Esta tasa, aunque inferior al 5.7 del país, permitió que el producto por habitante del Estado creciera a casi el 3.6 por ciento por año, cifra superior al 2.8 por ciento del promedio nacional, debido al menor ritmo de crecimiento de la población.

Por otra parte, el producto territorial bruto de Táchira muestra una composición análoga a muchas economías subdesarrolladas con un alto nivel de desocupación disfrazada. Así el sector terciario (comercio, transporte y comunicaciones y otros servicios) generó en 1969 el 61.5 del PTB, el sector secundario (industria manufacturera, construcción, electricidad, gas y agua) un 21.8 por ciento, y las actividades primarias (casi exclusivamente agropecuarias) un 16.6 por ciento. Estas relaciones no experimentaron cambios significativos durante la última década, a pesar del proceso de urbanización y de que se hayan producido transformaciones de importancia en lo que a la estructura del empleo se refiere, según se observará más adelante.

Desde el punto de vista del país en su conjunto, sin embargo, el sector que tiene una participación más alta es el agropecuario (4 por ciento del producto nacional generado en este sector), debido principalmente al café (casi un tercio de la producción nacional), la leche, la carne y en menor grado el azúcar.

La agricultura aporta una sexta parte del producto total, pero ocupa alrededor del 40 por ciento de la población ocupada de Táchira, lo que pone también de relieve una baja productividad - la mitad del promedio sectorial nacional - más o menos compartida, sin embargo, por todos los sectores cuando se los compara con el resto del país. Esto no hace sino confirmar cómo las actividades agrícolas condicionan los ingresos de una parte importante de la población.

También en el gasto público se advierten grandes diferencias con los promedios nacionales. Táchira, con un 5 por ciento aproximadamente de la población del país, participó, en el mismo año de referencia, con sólo el 2.4 por ciento del gasto público nacional.





De todos modos, este gasto público equivale aproximadamente al 30 por ciento del PIB, lo cual pone en evidencia al mismo tiempo la debilidad de la economía local y su extrema vulnerabilidad a las variaciones en el volumen y la composición del gasto público. El grueso del gasto público, es financiado con recursos nacionales en forma directa, a través de la actuación de organismos del Gobierno Central, o indirecta a través del Situado Constitucional. La inversión que representa el 43.4 por ciento del total, registra una participación más alta en el total nacional que el gasto corriente, ya que mientras la primera es el 3.5 por ciento, la segunda es sólo el 2.3 por ciento. Esto último se refleja en gastos por habitante relativamente bajos en servicios sociales básicos, como educación y salud, del orden de 111 bolívares y 66 bolívares respectivamente, frente a promedios nacionales de 197 bolívares y 140 bolívares.

La industria de Táchira ha estado creciendo en la última década a un 5.5 por ciento anual, tasa prácticamente equivalente a la del sector agropecuario y de la economía del Estado en su conjunto, e inferior al 7 por ciento con que creció en ese período la industria nacional. A pesar de ello, la actividad manufacturera de Táchira continúa siendo la más importante de la Región Andina. Como se verá luego, los cambios que se originan en este período en la estructura interna del sector, donde se estancan algunas actividades tradicionales y cobran fuerza otras más nuevas, explican en parte que la industria no haya hecho hasta ahora una contribución más dinámica al crecimiento de la economía de la subregión. Más aún, es interesante observar que en la última década surgen o se consolidan algunas industrias - en las ramas textil, madera compensada, cemento, procesamiento de metales - que comienzan a participar en algunos rubros del mercado nacional, lo cual se observa ya en el tamaño de los establecimientos.

En general, el crecimiento de las principales actividades de la subregión durante la última década se refleja, más que en cambios del peso relativo de los distintos sectores, que son pocos dada la relativa homogeneidad con que crecen, en cambios en la estructura interna

/de cada

de cada sector, en que se producen diferencias significativas para la evolución del área. Como se verá luego con más detalle, estos cambios se generan principalmente por una transformación de la base económica, que conduce al crecimiento más rápido de las actividades que logran participar en forma dinámica del mercado nacional y al estancamiento y aún la baja de la producción en rubros tradicionales vinculados al abastecimiento del mercado local y a la producción de autoconsumo en el medio rural. También crecen en forma más lenta las actividades que dependen primordialmente del gasto público, caso en que se encuentran algunos servicios.

Los cambios producidos en las últimas décadas también tienen significación desde el punto de vista de la localización de las actividades económicas. Así, la agricultura, que explotaba preferentemente zonas altas y medias, se intensifica en las zonas bajas, sobre todo en la ganadería del Sur del Lago. Esto a su vez da lugar a un crecimiento más rápido de los centros urbanos que sirven a las zonas nuevas, con el consiguiente incremento de los servicios. En cuanto al sector industrial, se va consolidando la concentración en San Cristóbal y su área de influencia inmediata. También surgen numerosos establecimientos de pequeña dimensión en San Antonio, la mayoría de ellos dependientes de la situación fronteriza.

A este respecto, cabe destacar nuevamente que uno de los elementos característicos de la región y que hacen también a su estructura y evolución económica es su papel fronterizo. Y aún en esto presenta rasgos bastante particulares, pues actúa como área de contacto entre dos economías que han venido diferenciándose cada vez más desde la crisis del treinta. Este papel es uno de los que más distingue a Táchira en la realidad nacional, donde se ubica en una situación muy sui generis, en que se superponen dos estructuras notoriamente distintas de precios y de salarios. Una consecuencia de este fenómeno es un comercio fronterizo muy activo (mayor que el intercambio oficial entre ambos países), que contribuye a la base económica de la subregión, pero que principalmente se traduce en que en el área tienda a configurarse una estructura de salarios y de precios de transición entre los que prevalecen en el centro del país y en Colombia.

### 3. La población, el empleo y las condiciones de vida

#### a) La población y el proceso de urbanización

Conforme a las cifras provisionales del Censo de Población de 1971, Táchira tenía 511 mil habitantes, alrededor del 5 por ciento de la población del país y un 35 por ciento de la Región Andina. Desde fines de la década del 30 la población del Estado ha venido creciendo persistentemente a menor ritmo que la de Venezuela. Así, en el último decenio habría crecido a una tasa del orden del 2.3 por ciento por año (Venezuela 2.9 por ciento y Región de Los Andes 2.0 por ciento), inferior a la tasa de la década anterior y a la de su crecimiento vegetativo, pese a la importante corriente inmigratoria desde Colombia que caracteriza el área.

Como se observa en el análisis demográfico del capítulo II, Segunda Parte, en los últimos treinta años se ha acentuado la emigración neta del Estado. Así, en 1961 el 22.5 por ciento de las personas nacidas en Táchira residían en otras partes del país, más de la mitad de ellos en Caracas. En cuanto a la inmigración desde Colombia, que asume formas muy variadas, el Censo de 1971 registra que un 11.6 por ciento de la población residente en Táchira había nacido en el extranjero, casi todos ellos en Colombia. Y esto sólo se refiere evidentemente a los extranjeros "registrados". La presunción es que este porcentaje sería superior si se computasen los distintos tipos de migrantes que vienen del país vecino, ya sea con carácter temporal, ya con ánimo de quedarse, pero que se encuentran en la conocida situación de "indocumentados". Testimonios de gentes que por su posición conocen bien esta comunidad, estiman que las cifras del Censo son inferiores a la realidad, en cuanto al número de colombianos establecidos en Táchira.

Tan importante o más que el efecto de las migraciones sobre la población total del Estado es el que sustenta el rápido proceso de urbanización. Las mismas estimaciones preliminares del X° Censo indican que durante la década del sesenta la población rural se redujo en términos absolutos, en aproximadamente un seis por ciento, mientras

/que la

que la población que vive en núcleos de mil o más habitantes creció a una tasa anual del orden de 4.5 por ciento. Este proceso, que ya se había iniciado en la década anterior, hace que en la actualidad más del 60 por ciento de la población del Estado resida en núcleos urbanos y semiurbanos (50 por ciento en 1961) en comparación con el 53 por ciento de Los Andes y el 76 por ciento del país.

La reducción de la población rural, aunque más acentuada en las áreas tradicionales de la zona alta, alcanza también a la zona baja, lo cual es un indicador elocuente de que en las condiciones actuales se ha completado el proceso de colonización de estas últimas. El crecimiento de la población urbana, por otra parte, muestra una concentración creciente de población en los núcleos mayores. Mientras en 1961 el 31 por ciento de la población vivía en las tres ciudades que para ese año tenían más de 10 mil habitantes, en 1971 se estima que esa proporción era de más del 46 por ciento, con seis ciudades que habían superado ese tamaño. Como pauta de comparación, vale la pena tener presente que estas mismas seis localidades San Cristóbal, Rubio, San Antonio, San Juan de Colón, Táriba y La Grita eran las únicas que en 1936 superaban los 2 500 habitantes y reunían entonces el 19 por ciento de la población.

La ciudad de San Cristóbal forma ya una urbanización prácticamente continua con Táriba y Palmira y en conjunto con otros núcleos menores alcanza una población de aproximadamente 187 mil habitantes, que ha crecido en la última década a una tasa anual del orden del 4.3 por ciento. Pero si se considera la población urbana y semiurbana que se encuentra a menos de media hora de automóvil, el "área metropolitana" de San Cristóbal llegaría aproximadamente a 215 mil habitantes, o sea el 42 por ciento de la población total del Estado, signo elocuente de la concentración geográfica de la población y de la importancia del polo urbano en formación.

Además de San Cristóbal, las otras localidades de más de 10 mil habitantes que registra el Censo de 1971, son Rubio con 21 mil habitantes, San Antonio con 19 mil, San Juan de Colón con 16 mil,

/Táriba con

Táriba con 15 mil y como ya se dijo en la práctica integrada a San Cristóbal, y La Grita con 11 mil habitantes, destacándose por su crecimiento San Juan de Colón. Fuera de estas ciudades y de los núcleos vecinos a San Cristóbal, las otras localidades que crecieron en forma significativa son La Fria y Coloncito en el Sur del Lago de Maracaibo, ciudades ambas con una población del orden de 8-9 mil habitantes y crecimientos de 6-7 por ciento.

- Empleo, ingreso y condiciones de vida. La estructura del empleo y los bajos niveles de productividad prevalecientes en distintos sectores indican la existencia de una fuerte subocupación de la mano de obra en Táchira. Esto se manifiesta particularmente en el medio rural, donde el producto por habitante no supera la mitad del promedio nacional del sector agropecuario. De acuerdo a los estudios realizados por el Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas, este indicador es probablemente el más representativo de la situación de subdesarrollo a nivel internacional, y lo mismo parece aplicarse cuando se considera la situación de una región dentro de un país.

Las fuertes migraciones del campo a los centros urbanos, la reducción en términos absolutos de la población rural, y la presencia patente de marginalidad en los núcleos urbanos principales de la subregión, indicarían que, tal como se observa en forma dramática en las ciudades más grandes del país, la subocupación rural de Grita-Torbes se está volcando al medio urbano. Y éste no cuenta con actividades económicas capaces de absorber esos contingentes de mano de obra en ocupaciones de mayor productividad. Así, la estructura del empleo en el área está constituida por 40 por ciento en el sector primario (fundamentalmente agrícola), 17 por ciento en el secundario y 43 por ciento en el terciario, según estimaciones preliminares. Los resultados del X° Censo permitirán tener una visión más precisa de esta estructura, pero en todo caso no modificarán el hecho fundamental de que en el área predominan las actividades de más baja productividad.

No puede desconocerse tampoco la presión que sobre la oferta de empleo ejerce la migración colombiana, si bien, como ya se señaló, ésta no alcanza a compensar la salida de población de la subregión hacia otras zonas del país. Tampoco el cuadro estaría completo si no se advirtiera que a lo largo de las últimas décadas la estructura del empleo se ha ido modificando perceptiblemente. Así, el sector agropecuario ocupaba en 1950 cerca del 60 por ciento de la población económicamente activa y el sector terciario absorbía a sólo el 30 por ciento del empleo. También hay que señalar un hecho positivo, cual es el acelerado crecimiento del empleo en la industria fabril registrado en la última década (superior, según estimaciones, a un 7 por ciento por año). De todos modos, para que la subregión pueda absorber productivamente la población hoy subocupada, es evidente que su economía deberá crecer a una tasa superior a la histórica, lo cual se reflejará en cambios notorios de la estructura del empleo.

En cuanto a los ingresos de las familias, éstos están determinados por el nivel medio de ingreso por habitante de la subregión y por su distribución. En Táchira, a diferencia de lo que ocurre con respecto a Venezuela, el primer factor parece decisivo. El segundo, sin embargo, tiene importancia particular en lo que hace al medio rural y a los sectores urbanos marginados.

Aunque el producto por habitante es sólo un indicador parcial del ingreso, el hecho de que en la subregión apenas llegue a un 40 por ciento del promedio nacional - excluido el petróleo - muestra elocuentemente que el nivel medio de ingreso familiar se encuentre muy por debajo del prevaleciente en el país. Aún considerando las transferencias familiares y el menor costo de vida, esto significa que los habitantes de la subregión tienen de hecho una menor participación en los bienes y servicios que el país puede ofrecer.

Así, en una nación cuyo ingreso por habitante casi duplica el promedio de la América Latina, la población de Táchira tiene un ingreso inferior a ese promedio, con todas las consecuencias que esto implica. Como lo señalan los estudios más conocidos sobre la realidad

/latinoamericana, este

latinoamericana, este ingreso inferior está determinado en última instancia por la insuficiencia dinámica de la economía y su reflejo en la estructura del empleo.

Sobre la distribución del ingreso cabría hacer aquí las consideraciones ya expuestas repetidamente acerca de la dicotomía que existe entre el reducido sector "moderno" de Táchira y los amplios estratos marginados, tanto rurales como urbanos. De nuevo, esto podrá corregirse en la medida en que la economía de Táchira crezca y se transforme, modificando así su capacidad de proporcionar empleos más productivos y mejor remunerados.

Pero las condiciones de vida de una población no sólo están determinadas por el producto generado y por la retribución de los factores de la producción. Tienen también mucha importancia los servicios sociales que presta una comunidad organizada, sobre todo a los grupos más rezagados. Estos servicios, y en particular los de educación y de salud, condicionan no sólo la situación presente de esos grupos, sino también sus posibilidades futuras.

El acceso a la educación ha seguido en Táchira una evolución similar a la de Venezuela, cuyos esfuerzos en este campo han sido notables, sobre todo en los últimos lustros. Se ha reducido considerablemente el analfabetismo, y la matrícula de la enseñanza media viene creciendo a un ritmo elevado. Persisten sin embargo, ciertos problemas críticos, sobre todo en las áreas rurales, donde se suman a las dificultades de acceso efectivo la falta de una enseñanza más completa debido al predominio de las escuelas que imparten sólo los primeros años de instrucción. Pero si se mira hacia adelante aparece otro problema vinculado a la transformación de la estructura económica y del empleo del área, que es la limitada orientación técnica que hasta ahora ha tenido la enseñanza, sobre todo en los cursos medios y superiores. Esto, sin embargo, ya ha sido advertido por las autoridades nacionales, que están empeñadas en un esfuerzo intenso por corregir esta distorsión tradicional de la educación en nuestros países.

/La situación

La situación que se presenta en el campo de la salud afecta a las condiciones de vida de una manera más patente. El bajo ingreso y las migraciones que caracterizan a la subregión se reflejan en dos problemas fundamentales: la desnutrición y la transmisión de enfermedades endémicas. En cuanto a lo primero, una encuesta reciente del Instituto Venezolano de Nutrición acusa en los menores de 5 años un 55 por ciento de desnutridos en general y un 18 por ciento de desnutridos en grados avanzados, en gran medida concentrados en la zona baja y en los barrios marginales de San Cristóbal. Son bien conocidos los graves efectos que esto acarrea para el futuro de las nuevas generaciones. En cuanto a lo segundo, además de las enfermedades típicas de la pobreza, acentuadas por la magnitud de la población flotante, cabe destacar las advertencias que las autoridades sanitarias están haciendo sobre un posible recrudecimiento de la malaria.

Otro indicador significativo de la situación en materia de salud lo constituye el índice de mortalidad infantil, sensiblemente superior al promedio venezolano.

Si bien el equipamiento sanitario - tanto en lo que hace a la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado como a los médicos-asistenciales - ha venido mejorando sustancialmente en los últimos tiempos, existen diferencias marcadas entre distintas zonas de la subregión, en perjuicio sobre todo de las zonas baja donde la población ha venido creciendo más rápido. También llama la atención que, a pesar de que los indicadores y los problemas de salud de Táchira la colocan en situación de desventaja con respecto a los promedios nacionales, el esfuerzo del sector público, medido en términos de gasto en salud por habitante, no parece reflejar esa prioridad. Ese gasto es en la subregión muy inferior al promedio nacional, cuando la situación existente más bien aconsejaría dar mayor prelación a esta área.

La situación en vivienda parece estar deteriorando en cuanto a las condiciones de hacinamiento - en la última década aumentó el promedio de ocupantes por vivienda de 5.9 a 6.2 -, y mejorando, sin

/embargo, en



embargo, en cuanto a los servicios sanitarios - acceso a agua potable y servicio de excretas. Esto reflejaría un esfuerzo considerable del sector público en la provisión de servicios, pero también las dificultades con que tropieza una parte importante de la población para tener una vivienda adecuada, por sus bajos ingresos y también por su situación inestable en el país o en la subregión.

Este esbozo de las condiciones de vida prevalecientes en el área se inserta en una estructura social cuya evolución presenta aspectos contradictorios. Así, la urbanización significa potencialmente un acceso a mejores condiciones de vida, pero viene acompañada por la presencia cada vez más evidente de núcleos que permanecen ajenos a esas posibilidades. Por otra parte, surge un grupo dinámico con vocación dirigente y cada vez más comprometido con el desarrollo del Estado, factor indudablemente positivo para su futuro, al tiempo que una sociedad tradicional relativamente integrada se va fracturando, dejando grupos cada vez más amplios al margen de una participación equitativa en la vida social y económica de la subregión.

## B. ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA SUBREGIONAL Y SUS TENDENCIAS RECIENTES

### 1. La evolución en las últimas décadas

Las condiciones que hoy existen en la subregión, con un ingreso por habitante muy inferior al promedio nacional, fuertes migraciones y pérdida creciente de importancia económica en relación al resto del país, contrastan con las que existían hace no más de cincuenta años, cuando Táchira era uno de los Estados de mayor peso en la economía de Venezuela. Una transformación - o regresión - de tal magnitud en un período en que la economía del país muestra un notable dinamismo y en gran parte del cual Táchira participa muy activamente del poder político central, es un hecho que no puede menos que calificarse de insólito y que necesariamente debe responder a causas profundas.

Este proceso de marginamiento progresivo va acompañado, por otra parte, de un proceso de rápida urbanización que se inicia cuando la base económica tradicional de la subregión entra en crisis. En efecto, hasta la década de los años veinte la evolución de Táchira está claramente asociada a la expansión del café, con un medio urbano de tamaño reducido que evoluciona a un ritmo similar al medio rural. A partir de ese momento, el área comienza a mostrar signos de estar cambiando su patrón de comportamiento, y ello se hace mucho más evidente en la década siguiente, con la crisis del café. El rápido ritmo de urbanización que se inicia entonces va acompañado de un proceso de migraciones crecientes y diferencias también crecientes entre el producto que el área genera por habitante y los promedios nacionales. Más recientemente, cuando estrecha sus vinculaciones con el resto del país, se insinúa un nuevo cambio en el patrón de comportamiento de Táchira. Se reanima su actividad agrícola y surgen actividades industriales nuevas, de un tamaño desconocido hasta ese momento.

Esta evolución, en cuyo transcurso la subregión va adquiriendo algunas de las características que hoy la distinguen, sólo puede

/explicarse en

explicarse en el contexto de los importantes cambios que durante este mismo periodo ocurren en el país. Estos también condicionan, por supuesto, la forma e importancia que asumen las relaciones fronterizas en el desenvolvimiento del área.

a) El Táchira en el nuevo modelo de desarrollo que introduce el petróleo en Venezuela

El comportamiento de Táchira en las últimas décadas es en gran medida el resultado de cómo transforma su economía agrícola en crisis y la adapta a las nuevas condiciones que existen en el país a partir de la irrupción del petróleo.

Hasta que el petróleo entra en la vida nacional, Venezuela es un país esencialmente rural, donde el medio urbano es pequeño y crece lentamente. Entre 1873 y 1920 Caracas tiene una población que oscila alrededor del cuatro por ciento del total del país, y una parte importante de la economía nacional se apoya en la actividad cafetalera. Táchira ocupa entonces un lugar importante y constituye un área o polo de crecimiento que atrae población, principalmente de los llanos assolados por la malaria.

Este patrón de comportamiento del país cambia radicalmente cuando el petróleo sustituye al café como actividad motriz y el sector público asume un nuevo rol en la vida nacional, apoyado en los ingresos fiscales que generan los hidrocarburos. La economía del país crece a un ritmo mucho mayor, pero ni las actividades ni las regiones que ahora crecen son las mismas que antes. Esto da origen a fuertes migraciones y a una marginación creciente de las zonas que tienden a permanecer dentro de la estructura productiva anterior.

La importancia del petróleo se hace presente en la década del veinte y se acentúa en la del treinta, cuando en plena crisis del café llega ya a aportar más del 90 por ciento de las exportaciones y alrededor del 60 por ciento de los ingresos fiscales. Pero su impacto sólo se siente plenamente a partir de la década del cuarenta, cuando se conjuga un rápido crecimiento de la producción con cambios

/importantes en

importantes en la participación del Estado en los ingresos petroleros, lo cual permite que los ingresos fiscales de este origen se sextupliquen en sólo quince años.

En una fase inicial son las propias zonas petroleras las que pasan a constituirse en polos de atracción o áreas de crecimiento. Pero en la medida que crece la producción y el Estado aumenta su participación en los ingresos generados, las áreas y actividades en expansión son determinadas cada vez más por el volumen, estructura y distribución del presupuesto nacional.

Una de las primeras consecuencias de este cambio del patrón nacional de crecimiento - que de agrícola pasa a ser petrolero - es un rápido proceso de urbanización. Caracas, que en 1920 contiene una población equivalente al 4.8 por ciento del total del país, en 1961 tiene casi el 18 por ciento y en 1971 supera ya el 25 por ciento. Aun cuando el crecimiento urbano tiende a producirse en la región central del país en forma casi explosiva al menos en su fase inicial es un fenómeno que se extiende a todo el país, y aún las ciudades ubicadas en áreas con economía debilitada crecen rápidamente.

Esta etapa del proceso de urbanización está evidentemente asociada con el nuevo papel que asume el sector público, mecanismo a través del cual se difunde el efecto de la expansión petrolera. Los mayores ingresos fiscales se traducen en aumentos en la dotación de servicios que presta o financia el gobierno central, en el fortalecimiento de la propia administración pública y en el equipamiento del territorio. Aun cuando paulatinamente se incorporan nuevas tierras agrícolas, el impacto inmediato es esencialmente urbano.

Ya entrada la década del cincuenta, el crecimiento e integración física del mercado interno nacional y la habilitación de nuevas tierras a medida que se amplía la red vial, permite iniciar un rápido proceso de industrialización y de desarrollo agrícola. Este proceso se vigoriza notoriamente cuando es apoyado, en la década siguiente, por una política deliberada de sustitución de importaciones, tanto en lo que hace a la producción de manufacturas como de bienes

/agropecuarios. Esto

agropecuarios. Esto da origen a nuevas pautas de crecimiento. La participación en el abastecimiento del mercado interno es un nuevo factor dinámico que, aun cuando no sustituye totalmente al patrón anterior de urbanización, modifica el crecimiento relativo de algunos centros y disminuye la importancia relativa del gasto público como elemento autónomo de crecimiento urbano.

La forma como Táchira logra participar de todo este proceso constituye un factor primordial para explicar su comportamiento en las últimas décadas y su peculiar proceso de marginamiento.

La agricultura, que se dinamiza a partir de la década del cincuenta, crece en la medida que se expanden las vías de comunicaciones - Portuguesa, Barinas, Sur del lago -, pero la localización de Táchira, en un extremo del país, demora su incorporación a este proceso.

La industria, por su parte, tiende a radicarse en el centro del país siguiendo la distribución del mercado, distribución que la propia inversión industrial ayuda a concentrar aún más. Hoy la Región Central proporciona más del 70 por ciento del empleo manufacturero nacional y, salvo algunos casos aislados, del que Guayana es el mayor exponente, la industria en el resto del país sólo crece cuando median factores locacionales muy rígidos como son las materias primas de difícil transporte o altos costos de transporte para abastecer el mercado local. La incorporación de Táchira a este proceso de industrialización se hace necesariamente difícil, primero porque estaba aislado de los mercados principales y luego, cuando esto deja de ser el factor limitante, porque se incorpora más bien como mercado de la actividad industrial del centro del país que como nueva zona productora de bienes manufacturados.

Por otra parte, la rápida transformación que se produce en Venezuela da origen a diferencias cada vez mayores con la situación prevaleciente en Colombia, diferencias que necesariamente se manifiestan de una manera más aguda en las áreas donde el contacto es mayor. Hasta la década del treinta, las economías de Colombia y

/Venezuela no

Venezuela no presentan diferencias marcadas y las relaciones de frontera se explican más por el aislamiento de cada zona de sus respectivos centros nacionales que por las diferencias que existen entre ambas economías. A partir de entonces la crisis del café, el estancamiento de la economía colombiana, su estrangulamiento externo y la secuela de devaluaciones del peso colombiano, frente al rápido crecimiento de Venezuela, su abundancia de divisas y la consecuente estabilidad del bolívar, conducen a distanciar las estructuras de precios y salarios de los dos países. Esto da origen a fuertes corrientes migratorias y a un activo comercio fronterizo no registrado, que se acentúa cuando se mejoran las vías de comunicación en ambos países. Táchira, ubicada en el punto más poblado de la frontera y en contacto con un centro - Cúcuta - con quien tradicionalmente había desarrollado un comercio activo, es así necesariamente una de las zonas donde estos movimientos de personas y de bienes adquiere mayor significación.

Las condiciones que hoy prevalecen en la subregión serían así resultado de una evolución que, en forma esquemática, responde a tres patrones sucesivos de crecimiento, cuyos elementos dinámicos centrales serían: i) la expansión del café con integración en los mercados internacionales; ii) crecimiento urbano dependiente del gasto público nacional; y iii) aún incipiente, la integración en el mercado nacional.

Cada uno de estos patrones se manifiesta en formas distintas de inserción del área en la realidad nacional. El último de ellos contiene una promesa de diversificar y fortalecer la base económica de la subregión, incorporando los elementos más positivos de los patrones anteriores. De este modo, un rápido desarrollo de las actividades productivas, y especialmente de la industria, no sólo aparece como la vía más promisoría para elevar persistentemente el ingreso y asentar sobre bases firmes la economía de Táchira, sino también para asegurar la plena integración de esta zona fronteriza en la economía nacional.

/Un análisis

Un análisis más detenido de las características de la evolución de la subregión en las últimas décadas es útil por diversos motivos. Entre ellos, para comprender mejor las diferencias que hoy existen entre el área y el país; para explicar las pautas que orientan la evolución de la actividad económica, la población y la estructura social; y para facilitar el análisis de los problemas de mayor significación y de la forma cómo tiende a comportarse la subregión en el futuro, orientando así la política que afiance sus elementos positivos y despeje definitivamente las deficiencias de un largo estancamiento.

b) El paso de una economía rural a la urbana dependiente del gasto público

Cuando Táchira inicia un rápido proceso de urbanización y comienza a disminuir su dependencia de la actividad cafetalera, se producen modificaciones importantes en su patrón de crecimiento. Hasta ese momento, la actividad económica evolucionaba al impulso de las inversiones en nuevas plantaciones y los ingresos que generaba la creciente producción cafetalera; los efectos inducidos en otras actividades eran necesariamente limitados por las escasas interrelaciones técnicas de la producción agrícola y el alto nivel de auto-producción con que satisface sus necesidades la población rural. Los ingresos y el empleo más productivo dependen entonces principalmente de la actividad cafetalera, y el medio urbano participa a través del comercio y algunos servicios poco desarrollados.

Mientras predomina este patrón de crecimiento, la estructura económica y las funciones urbanas son muy restringidas. San Cristóbal crece manteniendo una participación limitada - del orden del 5 por ciento - en la población total, que es esencialmente rural.

Tal como ya se hizo referencia, en la década del veinte San Cristóbal comienza a crecer en forma rápida e independiente del comportamiento de la actividad agrícola. A partir de ese momento inicia un período ininterrumpido de crecimiento similar a Caracas. Ya en 1950, con 54 mil habitantes, sextuplica la población de treinta años atrás y concentra casi el 18 por ciento de la población del Estado.

/Este rápido

Este rápido crecimiento de San Cristóbal, que continúa prácticamente hasta ahora - aunque a menor ritmo - no puede explicarse por el comportamiento de un medio rural, casi estancado en tal período ni por cambiar en la estructura industrial, que sólo se inician en fecha muy reciente.

La evolución comparable con Caracas y otras ciudades importantes sugieren que es la expansión del gasto público la que apoya este rápido proceso de urbanización. Aun cuando no se cuenta con información histórica adecuada sobre la forma cómo evoluciona la acción del gobierno central en el área, los elementos de juicio disponibles permiten inferir que tienen que haber tenido una importancia suficiente como para apoyar este proceso de urbanización de Táchira, dentro del patrón general con que este proceso se dió en el país. Además, de las apreciaciones que pudieran hacerse en función de la evolución general del gasto público, algunos indicadores representativos parciales confirman este supuesto. Así, Táchira llega a la década del cincuenta con una densidad vial interna relativamente alta y en 1960 casi el noventa por ciento de su población urbana cuenta con dotación de agua potable.

El modelo de comportamiento de la subregión en esta época se caracteriza por gastos públicos crecientes dentro de una economía de dimensión reducida, con escasas vinculaciones con el resto del país y recesión de las actividades tradicionales. O sea que la actividad económica y el empleo son impulsados básicamente por los efectos directos e indirectos del gasto público nacional que acompañan la disponibilidad creciente de recursos fiscales. Su difusión y la multiplicación de sus efectos se producen básicamente a través de la provisión de materiales locales para la construcción y el gasto en sueldos y salarios. Estos efectos tienden por su propia naturaleza a concentrarse en el medio urbano, aun cuando el gasto se realice para dotar de servicios y equipamiento al medio rural. La

/concentración se



concentración se manifiesta en la oferta de empleo, lo cual impulsa las migraciones desde el medio rural empobrecido. Ello aumenta la demanda efectiva de servicios e inversiones públicas en los núcleos urbanos, lo que a su vez acelera el proceso. Además, las migraciones tienden a hacer visible la desocupación que el medio rural disfraza, lo que aumenta la presión por una intensificación aún mayor de la acción del sector público en las ciudades.

La forma como había evolucionado antes cada región constituyó además un factor importante en la competencia nacional por los recursos públicos. Esto facilitó el crecimiento de San Cristóbal, que ya había alcanzado una jerarquía urbana importante y que tenía una parte significativa de la población rural de su área de influencia concentrada en sectores de fácil acceso. El propio crecimiento de San Cristóbal permite luego iniciar un proceso de diversificación de su economía urbana. Pero esta diversificación, si bien es importante en el área y puede intensificar los efectos indirectos de la expansión autónoma proporcionada por el gasto público, se ve necesariamente limitada por el tamaño del mercado local.

El relativo aislamiento en que se encontraba la subregión parece haber favorecido sin embargo un crecimiento de ciertas actividades industriales. Entre 1936 y 1963 los Censos Económicos registran un importante crecimiento de la actividad secundaria, que crece a una tasa notoriamente superior a la del resto de Los Andes, e inclusive mayor que la del país en su conjunto.

Pero si la expansión del gasto público creó condiciones para que el medio urbano pudiera desarrollarse en el marco de un aislamiento bastante grande con los mercados externos, no ocurrió lo mismo con el medio rural. Los efectos impulsores que éste recibía se reducían a la demanda por alimentos, que crecía con el crecimiento urbano, pero que era totalmente insuficiente para inducir cambios de significación en la economía rural preexistente.

En estas condiciones, perdidos o deteriorados los mercados internacionales, con un mercado local pequeño y mientras el área no

/logra su

logra su incorporación al mercado nacional, el medio rural cae en un largo período de estancamiento que origina un fuerte proceso migratorio interno y también al resto del país y que, además, repercute en la evolución de las localidades más dependientes de la actividad agropecuaria.

En una primera etapa la población rural continúa creciendo y ocupando tierras cada vez más marginales desde el punto de vista de los recursos naturales, de las dificultades de acceso o de la propensión a la erosión. Ya en la década del cincuenta, y pese a que las tierras bajas recientemente incorporadas aún están en pleno proceso de ocupación, comienza a disminuir en términos absolutos la población dependiente de las actividades agropecuarias ante las fuertes migraciones que se producen en la zona alta.

Así, pese al rápido crecimiento de San Cristóbal, en la década del cuarenta se revierte la tendencia histórica y Táchira comienza a perder participación en la población nacional. En forma paralela aumentan las diferencias entre el ritmo de crecimiento de la economía de la subregión y del resto del país, lo cual se acentúa en la medida en que la distribución interna de los vastos recursos generados por el petróleo y la consolidación del mercado interno introducen modificaciones cada vez más importantes en la estructura productiva y el empleo en el resto del país. En 1960, primer año en que se cuenta con información, el producto por habitante de Táchira sólo llega al 32 por ciento del promedio nacional (43 por ciento si se excluye el petróleo) y el 22 por ciento de los tachirenses han emigrado a otros estados.

Es en este período, en consecuencia, cuando la subregión adquiere dos de sus características más notorias; el bajo nivel de ingreso y las fuertes corrientes migratorias. Ambos aspectos justifican algún análisis antes de considerar la evolución más reciente y el nuevo patrón de crecimiento que parece estarse forjando.

c) Las migraciones y el retraso en el crecimiento del producto generado en la subregión

El paulatino proceso de marginamiento que sufre la subregión cuando se pasa del patrón de crecimiento rural-cafetalero al urbano-gasto público no parece que pueda explicarse sólo por deficiencias de la acción gubernamental. Es evidente, sin embargo, que no se crearon las condiciones para transformar la economía del área en forma suficientemente rápida. Las causas del estancamiento relativo de la subregión son más profundas y tienen una relación estrecha con la forma en que la Venezuela rural se urbaniza y transforma bajo el impulso de los ingresos petroleros y el estancamiento agrícola. Las migraciones no hacen sino poner de manifiesto el cambio de la estructura del empleo que necesariamente debió acompañar al cambio de la base y la estructura económica nacional.

El país evoluciona rápidamente de un modelo básicamente agropecuario, rural y disperso en lo espacial, a un modelo típicamente petrolero - actividad extractiva, de exportación y de altísima productividad -, concentrador y urbano. En otras palabras, el crecimiento del país involucra necesariamente cambios en la estructura productiva - entre otras cosas porque debe modificarse el perfil de la demanda en forma correlativa a la modificación del nivel y la distribución de los ingresos - que no corresponden a la estructura del empleo precedente. El gasto público, principal distribuidor interno de los ingresos petroleros, se vuelca en una prolongada primera etapa a la construcción de infraestructura en el centro del país y a partir de él, fortaleciendo el papel y la atracción de Caracas y su zona de influencia. En cierto sentido, esto aleja al Táchira de los principales mercados nacionales y la margina de los núcleos económicos más dinámicos. Agréguese a ello la crisis cafetalera, que expulsa del campo a parte de la población agrícola.

Las migraciones rural-urbanas en la subregión se dirigen en una primera etapa a San Cristóbal, ciudad que en gran medida concentra el crecimiento en este período. Pero no bien progresan las comunicaciones y el mejoramiento de las condiciones sanitarias incrementa la

/tasa de

tasa de crecimiento vegetativo de la población, las migraciones se orientan también hacia el centro del país.

Estas migraciones constituyen de hecho la reacción de la fuerza de trabajo a la transformación de la estructura del empleo que ocurre en este período en el país. Todo parece indicar que el crecimiento de la economía se tradujera en fuertes cambios de la participación relativa de tres grandes grupos: i) la agricultura tradicional, donde continúan predominando las actividades de subsistencia; ii) nuevas actividades - donde predominan las urbanas, pero que más tarde incluye también sectores rurales - que pueden calificarse como pertenecientes al estrato "moderno" de alta productividad y que es donde se manifiesta el rápido crecimiento del país; y iii) el estrato marginal urbano, que sirve de enlace entre ambos grupos, absorbiendo las migraciones rurales en actividades de servicios de muy baja productividad y por consiguiente con ingresos mucho más cercanos a los del primer grupo, de donde provienen. Este grupo se mantiene en un precario equilibrio a través de la desocupación real y disfrazada que regula el ritmo de acceso de los excedentes de población rural, y por los requerimientos de "adscripción" que presenta el grupo moderno-educación, calificación profesional y regulaciones administrativas - que regulan el paso hacia el mismo. Todo lo cual contribuye a crear notorias diferencias de ingresos.

El rápido crecimiento del país prácticamente no beneficia a un grupo muy importante de población: agricultores en economía de subsistencia o cuasi subsistencia, y marginales urbanos. La distribución del ingreso muestra diferencias mayores cuanto mayor es el ingreso medio, como se observa en la distribución del ingreso estimada para Venezuela en 1962 <sup>1/</sup>, y algunas apreciaciones sobre las condiciones de vida de los grupos antes anotados. En ese año, el 20 por ciento de población de menores ingresos tendría un ingreso promedio

---

<sup>1/</sup> CEPAL, Tendencias y estructura de la economía venezolana en el último decenio, julio de 1972.

equivalente a 77 dólares, o sea del 15 por ciento del promedio nacional estimado para ese año (515 dólares). Por otra parte, en 1960, la productividad media del sector agrícola era solamente un poco más del 20 por ciento de la productividad media nacional (27 por ciento excluyendo petróleo) y la "artesanía" o grupo residual industrial - con más de la mitad del empleo industrial, pero que además refleja las condiciones imperantes en otros grupos marginales urbanos - tenía una productividad de solamente el 16 por ciento del promedio de productividad del sector manufacturero. Si se tiene presente las diferencias de ingreso dentro del mismo sector agropecuario, y que el ingreso medio computado para el estrato artesanal es muy inferior al salario promedio de la industria fabril, es fácil confirmar por esta vía que los ingresos de los estratos inferiores se hallaban muy alejados de los promedios nacionales. Esta distribución se refleja naturalmente en grandes diferencias entre regiones. Así se explica el hecho conocido de que la región andina ha estado alimentando el proceso migratorio con su población rural.

Esto se manifiesta patentemente en Táchira. Pese a la alta migración que caracteriza el período, la subregión mantenía en 1961 aún más del 50 por ciento de su población ocupada en actividades agrícolas. Además, concentraba una parte también mayor de los grupos de menores ingresos del sector agrícola, como lo revela el hecho de que la productividad media del sector apenas alcanzaba al 40 por ciento de la ya baja productividad media del sector agrícola en el país.

El paulatino marginamiento de la subregión fue así resultado de un patrón de crecimiento nacional que concentró sus efectos en los grupos "modernos" y en la zona central del país. Y como el área poseía una proporción muy alta de su población en actividades agrícolas tradicionales, se vio marginada del proceso de "modernización" nacional y quedó prácticamente estancada.

## 2. La evolución más reciente

En la década del sesenta la subregión parece encaminarse finalmente hacia un desarrollo más equilibrado, basado sobre todo en la incorporación de nuevas actividades orientadas al mercado nacional. Si bien su tasa de crecimiento no deja de ser insuficiente, su base económica se diversifica. El gasto público continúa siendo un factor condicionante de la actividad y del empleo en el área, pero el rápido aumento de la producción ganadera (sobre todo carne y leche del Sur del Lago), la reactivación del café, el desarrollo de algunas industrias manufactureras de mayor tamaño y productividad, y el fortalecimiento del centro de servicios "metropolitanos" que es San Cristóbal, entre otras cosas, introducen cambios importantes en la estructura económica de la subregión. Parece iniciarse así un período de transformación que presenta, como toda etapa de transición, un comportamiento muy dispar entre distintos sectores y aún dentro de un mismo sector. En términos generales, sin embargo, puede apreciarse que crecen con mayor rapidez las actividades que pueden participar del mercado nacional, en tanto que continúan estancadas y aún pierden peso relativo otras que dependen del mercado local. El apoyo deliberado y firme de las primeras constituye, como se verá más adelante, una clara línea estratégica para el desarrollo de la subregión y su integración definitiva con la economía nacional.

En esta década la actividad agrícola, cuya lenta evolución caracteriza la etapa anterior, crece a más del 5 por ciento anual acumulativo, lo que es superior inclusive al promedio nacional y casi del mismo orden que el promedio de la economía tachirense en su conjunto. Este rápido crecimiento, aun cuando en parte refleja un incremento del comercio fronterizo no registrado, va acompañado además de una reducción en términos absolutos de la producción de algunos bienes de subsistencia - maíz, yuca, papa en algunos sectores, etc. - dentro de una tendencia a una producción más orientada al mercado.

La actividad industrial, por su parte, crece al 5.5 por ciento. Esta tasa - que podría estar subestimada -, si bien es inferior al

/promedio nacional

promedio nacional de crecimiento del sector, oculta modificaciones importantes en el comportamiento intrasectorial. Durante la década surgen o adquieren significación un conjunto de actividades - sobre todo textiles, de procesamiento de madera y de elaboración de metales - que crecen rápidamente, al mismo tiempo que actividades tradicionales vinculadas al mercado local - confección, calzado, etc. - se estancan y aún disminuyen su producción en términos absolutos.

Estos cambios introducen una nueva tónica en la economía de la subregión, la que si bien continúa creciendo a una tasa inferior al promedio nacional (5.0 por ciento y 5.7 por ciento respectivamente en la década), lo hace a un ritmo suficiente para detener su deterioro en términos del producto por habitante, debido a su menor tasa de aumento demográfico. Esto, claro está, no resuelve ni atenúa los graves problemas sociales que involucran las disparidades existentes con otras regiones del país. El crecimiento del producto por habitante marca ya una tendencia y además - cabe aquí recordar las conclusiones del acápite anterior - dentro de una evolución demográfica que sólo en parte puede considerarse como problema. En efecto, el bajo crecimiento de la población es en esencia una manifestación más del proceso de transformación del área, ya que resulta de la reducción en términos absolutos de la población rural. Esto tiende a lograr un balance de población urbano-rural más adecuado en esta etapa de la evolución de la subregión.

Si bien estos cambios se manifiestan de una manera más clara en la década del sesenta, comenzaron en realidad a producirse en la década anterior, cuando la construcción de la Carretera Panamericana y el saneamiento de las zonas bajas permiten una comunicación mucho más fluida con el resto del país y una incorporación muy importante de tierras aptas para la producción destinada al creciente mercado nacional. Agréguese a ello los resultados de la acción oficial en el café, que ya comienzan a hacerse visibles en esta década y el surgimiento de un grupo empresarial dinámico, aún reducido pero de importancia creciente, dispuesto a competir en el mercado nacional. Además

/la subregión

la subregión muestra ahora síntomas significativos de que también se ha iniciado un proceso de cambio de sus propias fuerzas internas. Uno de éstos es la paulatina formación de un nuevo grupo económico-político y técnico capaz de asumir responsabilidades crecientes, tanto en el sector público como en el privado, para orientar y llevar a cabo transformaciones que la subregión requiere.

### 3. La transformación de la base económica de la subregión

Como ya se señaló, los elementos de juicio disponibles indican que la subregión ha iniciado en los últimos años una transformación más profunda que la que se desprende del análisis de las variables - producto, ingreso, empleo, etc. - con que habitualmente se procura medir el comportamiento de cualquier sistema económico.

La incorporación de la subregión al abastecimiento del mercado nacional, la reactivación de la producción cafetalera y la mayor importancia de los ingresos que generan las transacciones fronterizas, han proporcionado a la subregión nuevas actividades motrices. Son precisamente estas actividades las que han registrado un crecimiento mayor en los años recientes, lo que si bien parece haber sido compensado por la forma como han sido afectadas otras actividades durante esta etapa de adaptación, indicaría una tendencia a un crecimiento más rápido, si se logra consolidar esa evolución e incorporar nuevas actividades productivas

En general, la evolución reciente de la economía de la subregión ha tendido a diversificar y fortalecer su base económica, al mismo tiempo que a especializar su producción dentro de una estructura más apoyada en el intercambio con otras regiones, lo que debería llevar a una mejor utilización de sus recursos y a aumentar su potencial de crecimiento. Estos cambios están contribuyendo además a darle una expresión espacial mucho más amplia: la subregión crece a través de impulsos múltiples que permiten incorporar a zonas y núcleos de población hasta ahora marginadas y apoyar la consolidación del sistema



urbano. El comportamiento bastante dinámico de una parte significativa del sector agropecuario y la incorporación de actividades industriales a la base económica contribuye de manera significativa a crear condiciones para una transformación aún más profunda apoyada en la emergencia de un nuevo polo de desarrollo de orden nacional que, aunque incipiente, comienza a delinearse.

Como se desprende del capítulo III de la Segunda Parte, la base económica de la subregión incluye ahora principalmente: i) actividades que integran lo que puede llamarse su "base exportadora"; ii) actividades con que participa de las transacciones fronterizas, o "intermediación fronteriza"; y iii) actividades que son financiadas por recursos no generados en el área y transferidos a la misma en forma autónoma, en gran medida a través del gasto público. Los elementos de juicio disponibles no permiten un análisis cuantitativo de cada uno de estos rubros, aunque proporcionan una orientación respecto de la importancia creciente de los dos primeros grupos. Veamos a continuación el comportamiento reciente de cada uno de ellos y la tendencia de su evolución, para examinar luego, en forma sucinta, los efectos que estas actividades motrices tienden a inducir en el resto de la economía de la subregión.

a) La base exportadora del área

A comienzos de la década del sesenta el café era prácticamente el único producto "exportado" por la subregión. Como crecía lentamente, su efecto como actividad propulsora era reducido. Pero en los últimos tiempos no sólo este producto ha empezado a crecer en forma rápida, sino que también se ha ampliado en forma significativa la producción "exportable" de otros productos agropecuarios como la carne, la leche, el azúcar, la piña, las papas y las hortalizas, éstos destinados al resto del país. Los antecedentes disponibles indican asimismo que el mercado "externo" a la subregión comienza a ser casi tan importante como el mercado local para sustentar la actividad industrial en el área. Así, la actividad manufacturera fabril, representada por el grupo de empresas que ocupan 5 o más personas,

/estaría vendiendo

estaría vendiendo fuera de la subregión alrededor del 50 por ciento de su producción. A ello debe agregarse la mayor significación que toma la prestación de servicios "metropolitanos" - educación, salud, esparcimiento, finanzas, seguros, etc. - al ampliarse la zona efectiva de atracción o influencia de San Cristóbal.

A pesar de las correcciones que hay que realizar para tener presente las importaciones no registradas, el incremento de estas actividades fue un factor importante para impulsar la economía del área en la última década.

El crecimiento de las actividades agrícolas es en gran medida el resultado de un proceso de intensificación del uso de tierras recientemente incorporadas y de la acción desarrollada con el programa cafetalero. Como se verá con más detalle cuando se presenten los programas del sector agropecuario, en ambos casos existen condiciones y conocimiento técnico suficientes para mantener un crecimiento continuado <sup>1/</sup>. La agricultura de la zona alta aún no está realizando la contribución que puede esperarse en vista del comportamiento que tiene en Estados vecinos. En algunos casos el procesamiento agroindustrial puede ser un requisito para acelerar su participación. En iguales condiciones parecen encontrarse la mayor parte de las tierras de la zona baja aptas para cultivos anuales o perennes.

En la actividad manufacturera, el tipo de industria que está mostrando mayor capacidad de crecimiento parece estar surgiendo y desarrollándose no tanto en base a la disponibilidad de materias primas locales - alrededor de un cuarenta por ciento de los insumos utilizados no son producidos en la subregión - sino más bien de la utilización intensiva de mano de obra y, en particular, de mano de obra calificada. Influyen en ello condiciones locales comunes al resto de Los Andes - costo de vida más bajo y tradición de laboriosidad del andino - así como la proximidad de la frontera, que

---

<sup>1/</sup> Hay que tener presente, además, el efecto del cambio reciente en los precios relativos a la carne, lo que aumenta su importancia relativa en la base económica.

contribuye a abaratar el costo de vida y aumenta la disponibilidad de mano de obra calificada, procedente de Colombia.

El solo hecho que durante la última década haya surgido o se haya consolidado un grupo industrial que hoy se compone de doce o más empresas que ocupan 50 o más personas, que estas empresas en parte significativa no dependan del mercado local y que además varias de ellas muestren haber alcanzado ya condiciones para un crecimiento sostenido, permiten suponer que la expansión de este grupo puede mantenerse y aún incrementarse en forma acelerada con la posible incorporación de nuevas actividades y empresas. Este es uno de los supuestos en que se basa el programa industrial propuesto en este Informe.

En este grupo de actividades industriales "exportadoras" debe incluirse, aunque parezca extraño, el mantenimiento de automotores, que constituye una de las ramas en que la subregión parece encontrar ventajas para competir con Norte de Santander. Esto probablemente explique el rápido crecimiento que registra esta actividad en la última década.

Otras actividades productivas, como minería y turismo, tienen aún un comportamiento débil. En la práctica la minería sólo participa en forma indirecta a través de las materias primas que proporciona a la industria de cemento, pero está expandiendo la producción de coque de fundición para abastecer el mercado nacional y existen buenas posibilidades para un crecimiento rápido si se concretan algunas perspectivas conocidas. En turismo, San Cristóbal, la frontera, Ureña y La Grita parecen constituir los únicos elementos significativos de su contribución a la base económica de la subregión, pero no se tiene información sobre su evolución. Las mejores perspectivas inmediatas residen en el aporte potencial de La Grita, como lo muestra el informe preparado por la CONAHOTU en apoyo del programa de turismo que se propone en el capítulo respectivo.

/b) La intermediación

b) La intermediación fronteriza

Este rubro incluye el valor agregado por la subregión a las transacciones fronterizas. Se compone básicamente del valor agregado por la actividad comercial en la "reexportación" a Colombia de productos adquiridos en el resto del país o importados del exterior y por la "reexportación" de ganado y otros productos agrícolas al resto del país.

Estas actividades han crecido notoriamente en los últimos años, si bien cualquier apreciación cuantitativa es aventurada. El valor agregado por la actividad comercial de las exportaciones a Colombia sólo en parte puede imputarse a la base económica de la subregión, ya que un alto porcentaje de los salarios se gastan fuera de la subregión - en Cúcuta - y es de presumir una transferencia también alta de beneficios. El comercio no registrado de ganado parece haber crecido bastante en la última década. Es muy probable que su contribución a la base económica de la subregión disminuya en forma sensible como consecuencia de la nueva política pecuaria nacional, aunque es también probable que ello será más que compensado por el efecto sobre los ingresos que genere el aumento de los precios. De todos modos, en cuanto concierne a lo que aquí se considera, su importancia tenderá a disminuir por el papel de oferta residual que tiene en el mercado nacional - el aumento de precios puede afectar los niveles de consumo - y la posibilidad de abrir canales regulares de comercialización.

En cuanto a las "importaciones" de café, el área parece absorber una parte importante de la diferencia de precios internos entre Colombia y Venezuela, diferencia que en parte se debe al impuesto sobre la exportación en aquel país. Estas "importaciones" cumplen el papel de oferta complementaria para cubrir el consumo y la exportación del país, o sea que están condicionadas a la capacidad nacional de incrementar la oferta para atender la demanda interna y la cuota de exportación. Esto requeriría en todo caso un esfuerzo importante, del cual la subregión saldría beneficiada, sobre todo si se aplica la política productiva que se sugiere en el respectivo programa agrícola (véase el capítulo III de la Primera Parte).

/c) El gasto

c) El gasto público y otras transferencias

El gasto público financiado con recursos no recaudados en la propia subregión completa en la práctica la base económica de Grita-Torbes. Habría que considerar también en este grupo otras transferencias, como son las ayudas familiares que remesan emigrados del Táchira a residentes del área, y que parecen ser de cierta consideración.

Como ya se dijo, la pérdida de importancia relativa del gasto público - cuya contribución, sin embargo, seguirá siendo crucial por cierto tiempo - es un elemento esencial de la transformación que está experimentando la base económica de la subregión. Así, mientras en la década del cincuenta probablemente el crecimiento del gasto público permita explicar, a través de sus efectos directos e indirectos, la mayor parte del crecimiento del producto, es poco probable que ahora aporte más de la mitad de su base económica. Ella por supuesto es aún suficiente para condicionar el comportamiento general de la subregión.

En este sentido hay que tener presente que la participación directa del gasto público en la base económica es una medición parcial - y desde muchos otros puntos de vista deficiente - de sus consecuencias. Además de lo que significa en términos de condiciones de vida de la población - educación, salud, etc. -, desde el punto de vista de la estructura económica del área interesa destacar su contribución a la inversión, donde aún aporta con cerca de la mitad.

El papel del gasto público en la subregión debe analizarse, así, desde dos puntos de vista complementarios, ambos importantes en un país como Venezuela, donde el sector público tiene un papel tan decisivo. Por una parte, independientemente de los resultados que se alcancen con la realización del gasto, constituye un mecanismo de transferencia de recursos financieros que se traduce en ingresos de gran significación local. Por la otra, deben considerarse los resultados que se alcanzan con la ejecución del gasto. Uno de estos resultados debiera ser, lógicamente, aumentar la capacidad de producción

/de bienes

de bienes y servicios en el área, lo cual depende de la orientación y estructura del gasto.

La crisis cafetalera de la década del treinta afectó la capacidad de inversión de la economía local y la inversión pública pasó a ser el factor decisivo del proceso de capitalización del área. La lenta evolución que caracterizó el período posterior fue en gran medida producto de las características de la inversión pública. Esta se concentró en obras de infraestructura, en la provisión de economías externas indispensables para reorientar la economía de la subregión, sobre todo a través del acceso vial, el saneamiento de las tierras bajas y el equipamiento urbano, principalmente en San Cristóbal.

Para comprender mejor las relaciones entre la inversión pública y el lento crecimiento de la economía del área hay que tomar en cuenta que ese tipo de inversión suele tener distintos efectos a corto y a largo plazo. A corto plazo, su impacto en la economía se difunde a través del empleo, de los insumos - sobre todo materiales y equipos de construcción - y de los beneficios de las empresas constructoras. En lo primero - el empleo - es evidente que la inversión pública contribuyó mucho a evitar un deterioro aún mayor de la situación ocupacional de la subregión, si bien una parte del consumo de los trabajadores provino de fuentes externas a la subregión. De otra parte, los insumos y los beneficios financiaron sobre todo a empresas de otras partes de Venezuela. Esto en cuanto a los efectos a corto plazo.

Si el examen abarca plazos más largos, la situación cambia por completo. Aquí interesan más las economías externas, los estímulos y facilidades que esas obras de infraestructura y equipamiento proporcionan, en el espacio de la subregión, a inversiones reproductivas y de maduración más rápida. No es de extrañar así que la subregión muestre ya una mayor capacidad de generar recursos propios para la inversión. Está en proceso de reconstrucción su capital agrícola, existe una base industrial mínima y un grupo comercial de significación,

/A pesar

A pesar de ello, la etapa que ahora se inicia requerirá una fuerte dosis de inversión productiva que superará sin lugar a dudas los recursos locales. Esto indica que el esfuerzo que aún debe hacerse en el equipamiento del área podrá tener un rendimiento mucho más rápido que en el período anterior, si se establecen mecanismos adecuados de transferencias de recursos para la inversión productiva.

Otro aspecto que constituye un elemento importante de la capacidad de crecimiento y transformación de la estructura económica y aún de la maduración más rápida de la inversión en infraestructura, es la existencia o el surgimiento de unidades industriales con aptitud de expandirse a través de nuevas inversiones. Al igual que en el caso anterior, la evolución de los años recientes ha dado lugar a una base mínima que puede servir de apoyo a un proceso de industrialización, pero que aún requiere consolidarse y ampliarse.

No debe olvidarse por fin que el proceso de urbanización y el equipamiento vial y urbano inducen las inversiones en vivienda, las cuales, aunque no se consideran directamente reproductivas, tienen un alto efecto multiplicador a través del empleo y de una amplia gama de insumos industriales que pueden producirse localmente. Otro beneficio de este tipo de inversión, sin contar el reconocido de la función social de la vivienda, es que estimula el ahorro familiar, retiene capitales en el área y aún puede atraerlos de otras zonas. Un proceso de esta naturaleza se viene manifestando en los últimos años, como lo muestra la evolución de la banca hipotecaria y de las entidades de ahorro y préstamo de la subregión. Agréguese a esto las construcciones del Banco Obrero y se tendrá una visión más clara del papel que este sector de la vivienda ha desempeñado y deberá seguir desempeñando en la economía de Táchira.

d) Actividades inducidas

La expansión de la base económica - y, antes, de la inversión pública que la hizo factible - constituyen por lo general el principal elemento de explicación del comportamiento de la economía de un área como Grita-Torbes. Los cambios que se están produciendo en la propia

/base económica

base económica y en las actividades que permiten difundir sus efectos contribuyen, sin embargo, a modificar el comportamiento general que de otra manera cabría esperar. Así, la evolución reciente del área puede en alguna manera caracterizarse por una doble transformación de su estructura económica. Por un lado, se incorporan nuevas actividades motrices; por el otro, estos cambios han ido acompañados de una apertura de la economía de la subregión, al integrarse ésta en forma más efectiva al mercado nacional y acentuarse el comercio fronterizo.

Cabe preguntarse aquí por qué el ensanchamiento de la "base exportadora" no ha sido acompañado hasta ahora por un comportamiento equivalente de la economía en su conjunto. La primera explicación que surge es que el crecimiento de las nuevas actividades motrices sólo ha tenido el carácter de un impulso marginal. Además, este comportamiento parece haber coincidido con el debilitamiento del papel desempeñado anteriormente por el gasto público y la tendencia a una menor participación de la producción local en el mercado subregional.

El efecto final sobre el crecimiento del resto de las actividades se vio restringido, además, por una estructura productiva en que las relaciones inter-industriales son aún limitadas. Salvo los complejos agroindustriales - como el Central azucarero de Ureña - que en esencia forman una unidad, los efectos indirectos tienden a ser restringidos por la escasa interdependencia de las actividades productivas locales <sup>1/</sup>. Los efectos secundarios se ven reducidos en algunos casos por la propensión que existe, en particular en los

---

<sup>1/</sup> Se consideran aquí efectos indirectos aquellos que resultan de la compra de insumos y secundarios los que resultan del gasto de los ingresos generados. Cabe considerar, además, los efectos que ocasiona la instalación de una actividad o el comienzo de la producción de determinados bienes por las nuevas oportunidades que ello permite, pero que aún no ha tenido mayor significación dado el bajo grado de complementariedad con que está funcionando la actividad económica.



sectores más cercanos a la frontera, de gastar en forma directa parte de los ingresos en el país vecino. Esta tendencia, que parece tener más importancia relativa en los grupos de ingresos más bajos, se suma a la conocida propensión de los grupos de altos ingresos a gastar en bienes producidos en el resto del país o importados, tiene una compensación parcial en la participación relativamente alta que, en general (el comercio fronterizo parece constituir una excepción importante), tiene el capital local en las actividades productivas.

Los cambios que se producen en las actividades motrices de la subregión modifican el tipo y la localización de los efectos inducidos en el resto de la economía. Del análisis de las actividades que caracterizan ahora la base económica del área surgen por lo menos cuatro patrones a través de los cuales se dan estas relaciones entre actividades propulsoras y actividades inducidas: i) relaciones entre el crecimiento de la actividad agrícola y el medio urbano; ii) efectos de la transformación industrial; iii) efectos de la expansión del gasto público; y iv) efectos derivados de la intermediación fronteriza.

El rápido crecimiento de la agricultura en la última década se produjo principalmente en la zona Sur del Lago de Maracaibo y en la Depresión del Táchira. El incremento de los ingresos agrícolas se traduce normalmente en una expansión de la actividad comercial y algunos servicios esenciales en los núcleos vecinos y de las actividades más complejas de los centros mayores. Estos últimos, a su vez, reciben no sólo el impulso del gasto directo sino del crecimiento del ingreso de otros núcleos urbanos menores. La magnitud de ese impulso depende en gran medida de la capacidad de los centros mayores de prestar servicios "metropolitanos" en condiciones más favorables que otras localidades de rango similar.

El crecimiento de los ingresos agrícolas asociados a la evolución de la ganadería de la zona baja, del café y de la caña de azúcar, impulsan así el crecimiento de los núcleos urbanos existentes en la zona baja, principalmente Colencito y La Fría, Urefía, y contribuyen

/a reactivar

a reactivar a ciudades como Rubio y San Juan de Colón. Parte del efecto inducido por el crecimiento de los ingresos agrícolas se transmite en forma directa a San Cristóbal, por la localización geográfica de la actividad agrícola, por la residencia de quienes obtienen ingresos de la actividad o por la prestación de servicios metropolitanos a la población que reside en otras localidades que crecen por efecto del desarrollo agrícola.

Un crecimiento basado en la expansión de la base económica agrícola tenderá, por consiguiente, a una actividad urbana en que primen las actividades comerciales. En la medida en que ello amplíe el mercado local crecerán también ciertas industrias, pero con una baja participación relativa en el producto. El efecto es precisamente el inverso cuando lo que prima en la expansión de la base económica son las actividades industriales que no dependen del mercado local. En este caso, el crecimiento inicial se difunde a través de la compra de insumos y de los bienes y servicios que se produzcan para atender el gasto de los ingresos generados en la actividad industrial. Los efectos inducidos dependen así del origen de los insumos industriales - importantes por ejemplo en el caso de la planta de cemento y en Ureña - y de los consumos de la población. Esto último hace, por ejemplo, que los efectos inducidos sean menores en San Antonio que en San Cristóbal y otras localidades más alejadas de la frontera.

Por la localización de las industrias y de la mayor parte de las actividades de apoyo, así como de los servicios de tipo metropolitano, es obvio que la mayor parte de los efectos directos e indirectos del crecimiento de las actividades industriales de la base económica se vienen concentrando en el área de San Cristóbal. Esto ha influido también en el desarrollo de la producción hortícola en el cinturón que abastece a esta ciudad, importante a pesar de la competencia del comercio fronterizo.

Como se recordará, el efecto del gasto público es en alguna medida similar, salvo en cuanto a que normalmente tiene una influencia mucho menor en la demanda de servicios especializados y por supuesto

/no genera

no genera relaciones inter-industriales. Pese a su tendencia a la concentración en las ciudades mayores, su efecto, sin embargo, tiende a ser más difundido, en especial cuando al reactivarse el medio rural se crean necesidades de nuevos servicios.

El efecto de la intermediación fronteriza probablemente sea relativamente concentrado. Cabe suponer que una parte importante de los efectos locales se vuelquen en forma rápida sobre San Cristóbal cuando corresponde a valor agregado local en el comercio no registrado de ganado y café, pero las exportaciones no registradas tienden a inducir pocos efectos fuera de San Antonio, por las características de enclave que esta ciudad tiene con respecto al resto de la subregión. Es probable incluso que parte significativa de los efectos retornen rápidamente en este caso a Cúcuta.

La forma como operan estas relaciones fronterizas y la dificultad que tiene la subregión - en gran medida por las diferentes estructuras de precios - para generar una corriente de bienes y servicios capaces de participar en forma activa en el abastecimiento del Norte de Santander, dan a los vínculos entre ambas ciudades características peculiares. Mientras para Cúcuta las relaciones fronterizas constituyen una parte significativa de su base económica, principalmente a través del comercio, turismo y ventas de productos agrícolas, para San Cristóbal en la práctica sólo contribuyen a su base económica en forma indirecta, por la necesidad de aumentar las transferencias fiscales para el control de frontera y por ingresos generados en el área con la entrada y tránsito de "importaciones no registradas".

Estas relaciones son más equilibradas - pero no completamente, como se observa en el capítulo III de la Segunda Parte -, al considerar el país en su conjunto. Aquí funciona una especie de balance triangular, en que el comercio local - principalmente de San Antonio, pero también San Cristóbal, como en el caso de los automotores - actúa en parte como instrumento para la exportación de productos nacionales a Colombia.

#### 4. Algunas observaciones sobre empleo y migraciones

Como se recordará, al analizar el proceso de marginamiento de la subregión durante el período anterior se concluyó que esa situación se debía en gran medida al hecho de que una buena parte de su población, al permanecer en el medio rural con ingresos de subsistencia, no pudo participar en actividades "modernas" de más alta productividad. Si a los cambios en la base económica del área en la década del sesenta, y al mayor potencial de crecimiento que esos cambios permiten suponer, se agregan los que en la misma década se producen en cuanto a la estructura del empleo y la distribución espacial de la población - reflejo esto último de fuertes movimientos migratorios -, se puede llegar a la conclusión de que existen actualmente mejores condiciones para corregir los problemas estructurales de los bajos ingresos y el subempleo que todavía afligen a la mayoría de la población tachirense. En este contexto debe considerarse positiva una migración rural que contribuye al incremento de la productividad agrícola, si bien la forma en que se produjo puede haber reducido la difusión de sus efectos.

Aun cuando este proceso migratorio parece haber sido más acentuado en las zonas altas tradicionales, en la práctica el mismo abarcó a todo el medio rural. Aun zonas de gran atracción demográfica en el período anterior se han transformado en áreas de emigración, como es el caso de la mitad norte del Distrito Jáuregui, que de un crecimiento muy superior al promedio de la subregión en la década del cincuenta, en la década siguiente ya lo hace a un ritmo similar (2,3 por ciento). En este caso, la reducción de la población rural no parece estar ligada a la baja capacidad de sustentación de los recursos naturales, como ocurre con frecuencia en la zona alta, sino más bien a las formas de ocupación y explotación de la tierra, que reduce o por lo menos restringe la creación de empleos. Ejemplo claro de esto último es el hecho de que se destinen a actividades pecuarias tierras que podrían tener mayores rendimientos con cultivos agrícolas que emplean mucha más mano de obra.

/Si bien

Si bien el crecimiento de la población urbana es menor en esta década que en la anterior, su participación en el total de la población de Táchira pasa del 49 por ciento en 1961 al 63 por ciento en 1971, año en que San Cristóbal y sus núcleos suburbanos representan el 35 por ciento del total para el Estado. Como comparación, es bueno tener presente que pese a la reducción de la población rural, ésta aún es más del 8 por ciento del total de población rural del país y que dentro del área es todavía responsable del 39 por ciento del empleo.

La reducción que se produce en la población ocupada en actividades agrícolas - del orden del 10 por ciento en la década - permitió que creciera en forma muy rápida el producto generado por persona ocupada en el sector, pese a lo cual se estima que hoy su productividad media aún es no más del 55 por ciento de la del sector en el país. Esta evolución de la población rural va acompañada, como se indicó anteriormente, de una reducción de la producción de autoconsumo, lo que indicaría que aun cuando el crecimiento del ingreso probablemente fue bastante concentrado, las migraciones están contribuyendo a reducir la población rural que permanece con ingresos de subsistencia.

El incremento del producto generado por persona ocupada en actividades agrícolas, del orden del 6 por ciento por año en el período - y su lógica vinculación con el ingreso, aunque no necesariamente con una mejor distribución del mismo -, junto con el cambio en la estructura de empleo rural-urbano que lo acompaña, permite explicar el crecimiento relativamente alto del producto por habitante en la década del sesenta, que fue del orden del 3.6 por ciento al año en Grita-Torbes. Sin duda este es uno de los elementos distintivos del nuevo patrón de comportamiento del área.

De los párrafos anteriores no cabe deducir una imagen demasiado optimista sobre la situación que prevalece en el área, en cuanto a los ingresos y las ocupaciones de sus habitantes. Su estructura económica y el rendimiento de sus principales actividades no alcanzan ni de

/cerca a

cerca a generar - directa o indirectamente - los empleos productivos que permitirían asegurar mejores ingresos y condiciones de vida más adecuadas a la población trabajadora de Táchira. Como es típico de una región de este nivel de desarrollo, el desempleo disfrazado se traslada de los campos a las ciudades.

Así se observa, en lo que hace al medio urbano, que el crecimiento del producto por persona ocupada parece ser más lento que en el medio rural. De todos modos, se insinúa una modificación importante en la estructura del empleo urbano, cuando crece a una tasa más alta que el empleo urbano total el empleo generado por la industria fabril, e inclusive su participación en el empleo fabril total del país. También hay que tomar en cuenta que el ingreso promedio en el medio urbano es, siguiendo una ley de validez bastante generalizada en Venezuela, proporcional al tamaño de las ciudades, lo cual indica una tendencia a concentrar en las mayores aglomeraciones urbanas los empleos mejor retribuidos. Así, San Cristóbal tiene un ingreso medio anual por persona del orden del 8% por ciento de Maracaibo, 106 por ciento de Barquisimeto y 56 por ciento del de Caracas, al mismo tiempo que es superior en más de un 40 por ciento al de núcleos como Rubio, San Juan de Colón.

Las diferencias que hoy existen en las condiciones de vida de la población del área y del país parecen estar estrechamente asociadas a las diferencias de ingreso y acceso a servicios entre el medio rural y el urbano y la participación relativa de estos estratos en la subregión. Así, el índice de analfabetismo del Estado se estima en el orden del 27 por ciento, cuando para el país es de 15 por ciento, pero ello resulta de un analfabetismo que tanto en el medio urbano como en el rural es equivalente a los respectivos promedios nacionales.

Un factor adicional que hay que tener presente al examinar los ingresos reales de la población es la tendencia al deterioro de los indicadores sociales en las zonas de más reciente colonización, como en el eje La Fría-Coloncito. Así, por ejemplo, la disponibilidad de camas hospitalarias y los servicios de agua potable y de alcantarillado

/en toda

en toda la zona baja muestran un equipamiento muy inferior a sus necesidades, Otro síntoma claro y alarmante es la presencia de problemas agudos de desnutrición, que parecen afectar principalmente a la población que viene de Colombia y a la población rural que abandona la producción de autoconsumo de su conuco e ingresa al medio urbano con más expectativas que ingresos.

### 5. Las relaciones fronterizas

A lo largo de las páginas anteriores se han mencionado diversos aspectos de las relaciones fronterizas que han influido y continúan teniendo influencia en la economía de la subregión. Aquí se procurará analizar más a fondo algunas facetas de esas relaciones que parece conveniente destacar.

Táchira y Norte de Santander han mantenido siempre relaciones estrechas, con frecuencia mayores de las que tenían con otros centros importantes de sus respectivos países, a lo que no es ajeno el relativo aislamiento en que se desarrollaron y la proximidad de sus ciudades principales, San Cristóbal y Cúcuta. En años recientes, sin embargo, las diferencias cada vez mayores que se presentan entre las economías de Venezuela y Colombia y la mayor fluidez de las relaciones de cada área con su respectivo país, han hecho que en alguna medida esos Estados fronterizos desempeñen el papel de zona de vinculación y transición donde se ponen en contacto dos estructuras económicas distintas. A ello se agregan las relaciones que en todo caso cabe esperar entre ciudades que en un radio de apenas 60 kilómetros, suman más de medio millón de habitantes, y donde la frontera puede incluso cruzarse sin ningún tipo de tramitación.

Todo esto, que se traduce por ejemplo en un tránsito semi-urbano de más de 5 mil vehículos por día y en que según algunas estimaciones hasta 10 mil personas por día pasan por el puente internacional, influyen necesariamente de una manera directa o indirecta en buena parte de las actividades de la subregión.

Una de las manifestaciones más evidentes es el importante y creciente comercio de frontera, en particular el no registrado, que concurre a unificar el mercado de la zona para algunos artículos pero que también se alimenta de transacciones en que el área actúa meramente como intermediaria. Tal como se desprende del análisis que se hace en el capítulo III de la Segunda Parte de este Informe, con la cautela que allí también se aconseja en cuanto a la exactitud de estas cifras, existen estimaciones que hacen ascender el comercio fronterizo total - importaciones más exportaciones - a no menos de 60 - 70 millones de dólares por año, de los cuales solamente 4.7 millones - que representaban el 11 por ciento de las exportaciones y el 60 por ciento de las importaciones en el total de comercio registrado con Colombia - correspondieron en 1970 a operaciones registradas. Esto es una muestra elocuente tanto de la importancia de este tipo de comercio como de sus características.

El volumen y la estructura de este comercio son en gran medida el resultado de la mayor capacidad de importar de Venezuela - que entre otras cosas se traduce en tarifas aduaneras bajas - y el menor costo de la mano de obra de Colombia - que se refleja en los precios agrícolas y de muchos bienes industriales y servicios personales -, sumado a las exigencias distintas que cada mercado impone a la oferta local, en términos de la relación calidad-precio <sup>1/</sup>. Esto conduce a que en general las importaciones no registradas tengan un contenido alto de productos agrícolas sin elaborar, textiles y confecciones. Las exportaciones no registradas, por su parte, acusan un contenido elevado de productos que a su vez son importados por Venezuela - reexportaciones - y algunos productos de alta calidad - tales como alimentos preparados - o con alto contenido de importaciones en su elaboración, y en todo caso con reducida participación de la producción de Táchira.

---

<sup>1/</sup> Hay que tener presente, además, que a los efectos de las transacciones fronterizas existe una subvaluación de hecho del peso colombiano del orden del 15 por ciento, por el mayor precio del bolívar en Norte de Santander.



No es menos importante el movimiento de personas. Parte de él no es sino el reflejo de la fluidez de las relaciones fronterizas, pues inclusive se da el caso de trabajadores ocupados en San Antonio que mantienen su residencia en Cúcuta. Por su importancia económica se destacan, además, las migraciones temporales destinadas a la zafra de caña de azúcar y principalmente de café, que aportan una parte muy importante - existen estimaciones del orden de 15 a 20 mil personas anuales - de la mano de obra estacional que requiere la actividad económica local.

A estos desplazamientos de personas, que pueden considerarse típicos de la movilidad que surge en una zona fronteriza con relaciones como las que estamos considerando, se agrega una corriente migratoria permanente de Colombia a Venezuela, compuesta en su mayoría por "indocumentados", y en que la subregión suele desempeñar el mero papel de "zona de espera en tránsito". Estas migraciones - que algunas estimaciones llevan a un volumen del orden de hasta 60 personas diarias - responden a condiciones en gran medida ajenas a la subregión y que escapan a las consideraciones que aquí pueden hacerse. Es importante tener presente, sin embargo, que aun cuando sólo una parte permanece en el área, esta corriente migratoria está alimentando a un grupo creciente de población - el Censo de 1961 ya registraba el 20 por ciento de la fuerza de trabajo de Táchira, como extranjera, parte importante sin lugar a dudas incorporada a través de este tipo de migraciones - en gran medida marginados económica y socialmente, y ello sin mencionar el problema de la población "flotante" en tránsito al resto del país.

Este conjunto de relaciones fronterizas, con variadas y dispares connotaciones sociales y económicas, provoca, como es de prever, efectos que también son bastante variados. Como se vió, las exportaciones no registradas generan valor agregado en la subregión principalmente a través de la actividad comercial, ya que el tipo de bienes que se comercializa - importados o de producción nacional más que regional - y una estructura de costos en general favorable a Colombia

/para casi

para casi todos los rubros de producción típicamente local, hacen que la participación de la producción local sea necesariamente limitada. Ello no reduce, sin embargo, la importancia de este comercio fronterizo como instrumento para canalizar exportaciones no tradicionales de la industria nacional.

Parece tener más significación para la subregión el efecto de las importaciones. Estas permiten que la subregión incorpore ingresos durante el tránsito por la misma de productos como café y ganado, contribuyen a reducir el costo de vida, y aportan materia prima que facilita la operación del Central Urefia. Como contrapartida las importaciones fronterizas reducen las posibilidades de producción local de algunos rubros agrícolas, aun cuando con frecuencia esto es compensado por la canalización de esa producción al resto del país.

El costo de vida relativamente bajo que resulta de lo anterior, más la afluencia de mano de obra a través de las migraciones, conduce a salarios nominales que, aun cuando son mayores que en Colombia, son sensiblemente inferiores a los que prevalecen en el centro del país. Esto, sumado a la estructura de costos resultantes en servicios, construcciones, etc. y la disponibilidad en forma relativamente fácil de mano de obra calificada de origen colombiano, parece estar constituyendo un elemento importante del crecimiento industrial registrado en la subregión en la última década.

La contrapartida de lo anterior es el efecto deprimente sobre el nivel general de salarios en el área y el desplazamiento de la mano de obra local, que va en búsqueda de mejores oportunidades a otras regiones del país. Este problema parece ser menor en el caso de la mano de obra estacional para la zafra, cuya escasez parece ya estar constituyendo un problema crítico en otras zonas, y que puede constituirse en una ventaja comparativa del área nada despreciable.

Las condiciones en que se producen estas migraciones y el intenso tráfico de gentes, productos agropecuarios y bienes manufacturados por la frontera, tienen además otras connotaciones que es necesario subrayar. En primer lugar, el solo hecho de que exista un grupo

/grande de

grande de población "legalmente" marginada crea una situación irregular que afecta las condiciones de vida de la misma, pero que necesariamente tiene efectos difundidos al influir en los ingresos y estabilidad de todo el personal asalariado, y al establecer "bolsones" humanos que viven en condiciones sumamente precarias. En segundo lugar, la similitud de condiciones ecológicas y la alta movilidad que se produce a lo largo de la frontera crea problemas no menos importantes, entre ellos los relacionados con el control de enfermedades transmisibles, el control ambiental de endemias como la malaria y el control de epizootias como la aftosa.

Lo anterior sólo destaca algunas de las principales ventajas y desventajas que derivan para la subregión de su situación fronteriza. Tampoco pueden ignorarse otros problemas de índole social y cultural, y aún política, que trascienden a la subregión, pero cuyos efectos se sienten en forma más aguda en el área, y que son por su naturaleza propios de las relaciones entre los dos países.

#### 6. El polo emergente

Es indudable que en la subregión se está conformando un nuevo patrón de crecimiento, que no sólo modifica la base económica del área sino también la de San Cristóbal, su ciudad principal, que insimía ya una mayor vocación para asumir un papel propio en el sistema de polos nacionales de desarrollo.

Cuando el CENDES analizó el sistema de ciudades de Venezuela, como parte del estudio "Fenómeno de Urbanización en Venezuela", puso en evidencia la situación un tanto singular de San Cristóbal y el "conurbano" vecino, pues pese al tamaño que ya había alcanzado la ciudad su mercado de trabajo tenía una participación muy baja en las actividades motrices nacionales. De ello se llegaba a la conclusión de que San Cristóbal no reunía aún las características de polo de desarrollo, limitando sus funciones al ámbito local.

Si tenemos en cuenta que el criterio principal para efectuar esta calificación era la participación en actividades industriales

/motrices - definidas

motrices - definidas en función de un crecimiento superior al promedio y por consiguiente produciendo para el mercado nacional donde se estaba sustituyendo importaciones -, la conclusión del CENDES era coherente con el patrón de crecimiento predominante hasta entonces. En efecto, si se recuerda lo dicho anteriormente, hasta que se inicia el proceso de transformación hoy en curso en el área, sus actividades urbanas son básicamente el resultado de la expansión del gasto público y el impacto que le pudiera transmitir la situación fronteriza. Si bien las actividades industriales están vinculadas al abastecimiento del propio mercado local y el estancamiento agrícola tampoco facilita la diversificación de las actividades urbanas, San Cristóbal ya tiene tamaño suficiente como para que el gasto público y la frontera puedan permitirle un crecimiento rápido.

Este patrón de crecimiento de San Cristóbal, insuficiente para mantener un crecimiento a largo plazo, comienza a transformarse en la última década, dentro de la transformación general de la economía del área. Este cambio y la modificación en las vías de transporte a la que está asociado, introducen dos nuevos elementos. Por un lado, su zona de influencia se amplía y adquiere un nuevo dinamismo, lo que acentúa la función "metropolitana" de San Cristóbal, diversificando sus actividades y ensanchando su base económica. Por el otro, comienza a surgir una industria orientada al mercado nacional, con lo que el medio urbano empieza por primera vez a participar de la base económica de la subregión, introduciendo impulsos que se difunden en el resto del sistema local. Como se vió, estos impulsos tienen todavía un efecto muy limitado, por el bajo grado de relaciones inter-industriales y la reducción de los efectos multiplicadores por la estructura de abastecimiento del mercado local, en que participa en forma preponderante la oferta extraregional.

En el nuevo patrón de crecimiento que caracteriza a la subregión comienza a tomar forma un germen de polo de desarrollo y centro de servicios metropolitanos para un área de influencia creciente. Ambos procesos se apoyan mutuamente, ya que una mayor actividad industrial

/justifica actividades

justifica actividades de producción de bienes y servicios que aumenta el poder de atracción de la zona de influencia, y al aumentar la demanda de la misma justifica nuevas actividades que favorecen la instalación de nuevas industrias.

Cabría suponer que este proceso aceleraría el crecimiento de San Cristóbal. Sin embargo, éste es más lento ahora que cuando el área crecía principalmente por acción del gasto público. Esta aparente paradoja tiene dos explicaciones complementarias. Por una parte, el crecimiento urbano es ahora más difundido que en décadas anteriores, creciendo asimismo otras localidades. Por la otra, el carácter de etapa de transición que tiene el período reciente, cuando las nuevas actividades que dinamizan la subregión son precisamente el fruto de una economía mucho más abierta, que se incorpora al mercado nacional y por consiguiente a la competencia de la industria del centro del país, que se suma a la competencia del mismo tráfico fronterizo.

Así, si consideramos las actividades urbanas de tres grandes rubros: i) actividades que son competitivas con la oferta externa al área y que al abrirse la economía a partir de las mejoras del sistema de transporte no pueden mantener su participación en el abastecimiento del mercado local alcanzada en la etapa anterior de desarrollo semicerrado; ii) actividades "locales" que crecen en función del mercado local; y iii) actividades que se desarrollan en función del mercado externo, la etapa actual se caracteriza por transformaciones en que al mismo tiempo que aumentan las terceras se estancan o disminuyen en términos absolutos las primeras <sup>1/</sup>. Ello hizo que el empleo creciera a una tasa más lenta, reduciéndose por lo tanto la atracción de población.

---

<sup>1/</sup> Klaasen, por ejemplo, en Growth Poles and Regional Policies considera que ambos grupos forman parte de la base económica, por lo que el resultado para el conjunto de actividades dependería de la rapidez con que evolucionen uno y otro componente, que en este caso tienen signo contrario.

Es importante tener presente además que el crecimiento del polo y centro metropolitano experimenta en alguna medida un proceso de aceleramiento en que la diversificación de actividades, las industrias de exportación y la ampliación de la zona de influencia se apoyan mutuamente. Aun cuando no se cuenta con un análisis específico de las condiciones existentes en Venezuela, algunos estudios internacionales sugieren que es difícil que existan condiciones para un polo de desarrollo si no se cuenta con un núcleo de por lo menos 200-250 mil habitantes, y que a partir de ese tamaño es posible que una ciudad cuente con casi todos los servicios y actividades básicas para sustentar la consolidación del polo de desarrollo. Así, por ejemplo, un estudio reciente sugiere que para el caso de Alemania las ciudades con más de 275 mil habitantes han desarrollado ya esa capacidad de crecimiento sostenido.

Lo anterior es interesante si se considera que el polo tachireense que parece estar emergiendo - San Cristóbal y núcleos vecinos integrados en el mismo mercado de trabajo - se encontraría precisamente dentro de los límites antes considerados, con una zona de influencia que apoya su crecimiento y requiere a su vez de los servicios metropolitanos del polo, y que además están surgiendo actividades motrices propias del polo. Esto, sumado al impacto de fuertes inversiones públicas y privadas, apoyan la reestructuración urbana en curso y parecen crear condiciones para transformar el germen de polo emergente en un nuevo polo de desarrollo urbano. No parece vano mencionar a este respecto que en el citado estudio del CENDES San Cristóbal aparece como la mayor de las ciudades del país que aún no podría considerarse como polo de desarrollo a la luz de los criterios utilizados en el estudio. El nuevo patrón de crecimiento parece crear condiciones para este salto cualitativo en las funciones de la ciudad, lo que debe contemplarse además en el contexto de las relaciones que a través del mismo mantiene o puede mantener la subregión con otros polos de desarrollo.

En primer lugar, cabe hacer notar que este polo emergente en Táchira se apoya en ambas vertientes de Los Andes y forma parte del

/eje Maracaibo-

eje Maracaibo-San Cristóbal-Barinas, de importancia nacional. Es además parte del eje urbano fronterizo San Cristóbal-Cúcuta, que reúne en no más de 60 kms. cerca de 500 mil habitantes. Forma parte también del eje Caracas-San Cristóbal-Cúcuta-Bogotá, en que se apoya una parte significativa de las vinculaciones económicas entre los dos países, que sin duda se acentuarían y transformarían con la eventual incorporación de Venezuela al pacto Andino. A ello se suma la fácil vinculación que San Cristóbal tiene con los otros centros importantes de la Región Andina, que parte del Alto Llano Occidental venezolano y aún de los llanos colombianos están en alguna medida dentro de la zona de influencia potencial de este polo, y que la misma zona fronteriza tiene ya hoy una población de más de un millón de habitantes. Aun cuando este mercado fronterizo potencial no desempeña hoy sino un papel limitado para San Cristóbal, podría constituir un factor importante para consolidar algunas de sus funciones metropolitanas, lo que a su vez ayudaría a establecer relaciones de frontera más equilibradas.

La consolidación de este polo involucra así dos objetivos básicos y complementarios para el desarrollo de la subregión. Por un lado, darle una mayor base industrial, y por otro crear condiciones para consolidar su papel de área metropolitana local que preste servicios a una amplia zona de influencia.

### C. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Del análisis de la situación existente en la subregión y de su evolución reciente surgen una serie de elementos característicos que, ya sea como problemas a resolver, ya como factores en que se apoya la acción a realizar, constituyen elementos básicos alrededor de los cuales se deberá plantear la estrategia de desarrollo de la subregión. Estos elementos son:

- Bajo nivel de ingreso por habitante.
- Uso y conocimiento inadecuado de los recursos naturales.
- Incorporación incipiente a la economía nacional.
- Nivel de precios y de salarios más bajos que en el resto del país y disponibilidad de mano de obra.
- Base económica en proceso de transformación, pero aún débil.
- Baja capacidad para generar empleo y fuerte proceso migratorio.
- Marginalidad rural y urbana.
- Relaciones fronterizas que influyen sobre las actividades y migraciones del área.
- Ingresos e inversiones que aún dependen en gran medida del gasto público.
- El polo emergente de San Cristóbal y su zona de influencia.
- Insuficiencias de infraestructura en vialidad y comunicaciones.

#### 1. Bajo nivel de ingreso por habitante

La subregión se encuentra rezagada en relación con el país, con un ingreso por habitante que es la tercera parte del promedio nacional (el 40 por ciento si se excluye el petróleo). El ingreso en Grita-Torbes tiene un promedio entre 300 y 400 dólares anuales por habitante, lo que es, aún en términos absolutos, una indicación de atraso económico.

Influye en este bajo nivel de ingreso la participación aún alta de población rural con ingresos de subsistencia, lo que se refleja en un producto generado por persona ocupada en el medio rural que es muy bajo, pese al rápido crecimiento del producto sectorial en años recientes y a la disminución de la población. El rápido crecimiento



de la última década no parece haber tenido un efecto difundido y el mejoramiento de los ingresos de parte de la población rural está comprometido por la cantidad o calidad - degradables, inundables, etc. - de la tierra a que tienen acceso.

Los ingresos urbanos, si bien son sensiblemente superiores a los promedios del medio rural, son también bajos en relación al resto del país. Influye en ello, además del efecto que ejercen las condiciones predominantes en el medio rural y las migraciones fronterizas que presionan sobre el nivel de salarios, la participación más reducida de la subregión en los empleos mejor retribuidos, que la experiencia indica tienden a concentrarse en los grandes centros urbanos del país.

En años recientes el crecimiento del producto generado por habitante parece haberse acelerado, en particular en el medio rural. Esto ha permitido un ritmo de crecimiento ligeramente superior al del país en su conjunto, pero insuficiente para superar en plazos razonables el retraso con que la subregión se está incorporando a la economía nacional. Ello da como resultado una estructura de empleo donde predominan las actividades de baja productividad y bajo nivel de ingreso. Esto último, en gran parte una consecuencia del patrón de crecimiento nacional, no es sino una manifestación interregional de los problemas de distribución de ingresos que se presentan en el país.

## 2. Uso y conocimiento inadecuado de los recursos naturales

La subregión presenta un desequilibrio evidente en la utilización de sus recursos naturales, hecho que se ve acentuado por el inadecuado conocimiento de parte importante de los mismos. Esta limitación es más notoria en el caso de la minería donde no hay relevamientos de las existencias minerales del área y los yacimientos conocidos no están ubicados.

/El conocimiento

El conocimiento de los recursos naturales de uso agrícola ha mejorado en forma reciente, en gran medida por los estudios que está realizando el MOP en la zona baja y CORFOANDES en la zona alta. Es embargo insuficiente en áreas importantes, como en la parte cafetalera, de la zona baja no cubierta por los estudios del MOP y en las zonas conflictivas por su erodibilidad. Los elementos de juicio son suficientes, sin embargo, para apreciar que en forma simultánea con la sobreutilización y degradación de algunos recursos agrícolas existen zonas donde se puede intensificar en forma importante su uso, y que las perspectivas de una mayor contribución de la minería al desarrollo de la subregión son dignas de tener presente.

Hoy en día, la ocupación agropecuaria ya supera los límites que serían ecológicamente recomendables en muchos sectores de la zona alta y del piedemonte. Aun cuando las migraciones espontáneas tienden a facilitar en muchos casos un uso más equilibrado de los recursos naturales, existen procesos de deforestación - y con frecuencia afectan a explotaciones pecuarias y no sólo al conuco de subsistencia - que tienden a una degradación rápida de los recursos en ambas vertientes.

Las tierras bajas, por lo contrario, admiten un uso más intensivo y pueden aumentar en forma sensible su contribución al desarrollo. Existen áreas con un alto potencial agrícola - palma africana, citrus, cacao, etc. - que pueden incorporarse a la producción si se mejora el drenaje; por otra parte, en las tierras pecuarias, con el conocimiento y experiencia existente y obras menores de saneamiento, resultaría fácil duplicar su rendimiento económico. En la zona alta existen valles que mejorando el riego y la comercialización pueden aumentar en forma importante la intensidad de su uso; es posible por lo menos duplicarse la producción de café, concentrando el mejoramiento en las zonas aptas y mejorando el acceso a ellas; y también se puede ampliar la producción de caña de azúcar en el área de influencia del Central Urefia.

Los recursos mineros que presumiblemente dispone la subregión - carbón, arcillas, cobre, fosforita - deberían permitir que esta actividad adquiriera una significación muy superior a la actual si se confirmaran las perspectivas que promete el conocimiento actual. El turismo, un uso al fin de los recursos naturales - y una excepción en cuanto a su conocimiento - pueden también aumentar su contribución, si se logra orientar al área parte de las crecientes corrientes que ya hoy moviliza el turismo interno en el país.

### 3. Incorporación incipiente a la economía nacional

El proceso de incorporación de la economía tachirense a la del Centro del país se ha acelerado en años recientes, pero aún así es todavía incipiente e incompleto. En una forma general, esta debilidad de Grita-Torbes se expresa por el hecho de que sus más diversos indicadores económicos asumen poca importancia en el marco nacional. Frecuentemente, tal participación es menor que la de su población relacionada a la población de Venezuela. La situación cambia solamente para algunos productos como el café, la leche y la carne.

La interdependencia de la economía tachirense con los otros estados andinos y con Zulia, es un poco más acentuada. Aún aquí hay muchas brechas cuya eliminación traería beneficios recíprocos, debiendo ser uno de los puntos a considerar en la estrategia de desarrollo de Grita-Torbes.

En parte, la debilidad de esta subregión y su poca integración económica con el Centro, no son características específicas, sino rasgos en común con otros estados venezolanos. Por ello, su superación no depende totalmente de una política de desarrollo para Táchira, sino también de la eficacia que cobren los esfuerzos para nivelar el desarrollo de las distintas regiones del país. La situación fronteriza de Táchira, sin embargo, le da algunos rasgos de especificidad que hacen al problema de su integración con el Centro y que debieran llevar a que ésta sea altamente prioritaria. De hecho, más allá del ámbito

de la producción de bienes y servicios, Táchira tiene esa importancia especial que justifica los esfuerzos para integrarla al Centro, aunque esto exija inversiones u otras transferencias de recursos que no puedan medirse con los criterios convencionales de economicidad.

#### 4. Nivel de precios y salarios más bajos que en el resto del país y disponibilidad de mano de obra

Como toda zona con economía dependiente del medio agrícola, y más aun cuando el clima ofrece opciones de producción tan variada, la subregión presenta condiciones para permitirle un costo de vida más bajo que los grandes centros nacionales y una disponibilidad elevada de mano de obra.

La condición fronteriza de la subregión acentúa estos dos aspectos, al asimilar a su canasta de consumo los costos de alimentación y vestuario de Norte de Santander e incorporar a su mercado de trabajo parte de la corriente inmigratoria fronteriza. Aun cuando esto último, como ya se indicó, se suma a las condiciones existentes en el área para presionar los salarios más allá de lo que compensaría el bajo costo de vida, este factor permitiría elevar los salarios reales manteniendo costos competitivos. Es decir, usar el bajo costo de vida como recurso del área, al mismo tiempo que como instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población.

Una ventaja latente para Grita-Torbes, en el aspecto que aquí se comenta, es que cuenta con mano de obra abundante en diferentes estratos de la pirámide de calificación profesional. La acentuada diferencia de sueldos con Norte de Santander - manifestación particular de una disparidad aún más aguda entre los sueldos promedios de Venezuela y Colombia - permite el fácil reclutamiento en el mercado de trabajo colombiano de obreros especializados, cuando eventualmente no los haya en Táchira. A los niveles actuales de remuneración del trabajo en la subregión, pues, hay que percibir no solamente una abundancia relativa de la mano de obra local sino también la posibilidad de atraer, en los casos necesarios, mano de obra que en el presente está radicada al otro lado de la frontera.

#### /5. Base económica

5. Base económica en proceso de transformación,  
pero aún débil

En la década del sesenta la subregión comienza a mostrar signos de haber iniciado un proceso de transformación de su base económica. Luego de un largo período caracterizado por una dependencia casi total del gasto público y en que la inversión se orientó - como requisito necesario del proceso de integración económica y social a la economía nacional y a las condiciones de vida que permiten la evolución del país - hacia la inversión en infraestructura, saneamiento del territorio y equipamiento social, la subregión parece entrar en un período de maduración de esas inversiones, acentuando el papel de las actividades productivas.

La base económica de la subregión se diversifica y se fortalece por el rápido crecimiento agrícola en las nuevas tierras que se comienzan a habilitar en la década anterior, el mejor comportamiento del café, y el surgimiento de un grupo industrial - aún pequeño pero ya significativo - con capacidad de participar en el mercado nacional. También se incrementa el efecto de las transacciones fronterizas.

Si bien los cambios en curso crean condiciones mucho más favorables para un rápido crecimiento, no han logrado aún modificar el comportamiento general de la subregión. Infiuye en ello que las actividades "exportadoras" sólo ahora comienzan a tener peso relativo en la base económica, pero también el efecto negativo que paralelamente tiene la integración en el mercado nacional sobre las actividades tradicionales vinculadas al abastecimiento del mercado local. Se suma a ello, aparentemente, un menor efecto expansivo del gasto público, que continúa condicionando el comportamiento general de la economía del área.

La transformación en curso de la estructura económica ha dinamizado el comportamiento del medio rural y de los núcleos urbanos más directamente vinculados a las zonas dinámicas. El medio urbano, sin embargo, aun cuando mantuvo un ritmo relativamente alto de crecimiento en conjunto, creció más lentamente que lo que correspondería si hubiera acompañado

/al crecimiento

al crecimiento de las actividades más dinámicas. Se aplica a este caso, como es obvio, las consideraciones ya hechas sobre el comportamiento de las actividades vinculadas al abastecimiento del mercado local y del gasto público, lo que condujo a un crecimiento algo más lento que en años anteriores de San Cristóbal.

La base económica de esta ciudad - entendida como el conjunto de actividades industriales y servicios cuya expansión depende de factores externos a la misma, esto es, su "hinterland" y el mercado externo a la subregión - se diversificó al ampliar la industria tachirense sus vínculos con la economía central del país y la gama de productos que puede comercializar fuera de su área de influencia. La mayoría de los establecimientos, sin embargo, siguen siendo pequeños y participan aún modestamente de la modernización que se puede observar en las ramas más dinámicas de la industria venezolana. El proceso de urbanización - y el crecimiento del empleo - requiere ser reforzado por las actividades industriales de la base económica de las ciudades tachirenses, y en particular de San Cristóbal. La expansión de estas actividades puede apoyar la estrategia de desarrollo a largo plazo de Grita-Torbes.

#### 6. Baja capacidad para generar empleo y fuerte proceso migratorio

Cuantitativa y cualitativamente las oportunidades de trabajo en el área son insuficientes para atender la demanda de su población, deficiencias éstas que se verifican tanto en el sector rural como en el urbano. Los movimientos de población en toda la zona fronteriza agravan tal desequilibrio y en la economía de Grita-Torbes aumenta la importancia relativa del subempleo y el desempleo disfrazado.

Lo anterior se traduce en fuertes corrientes migratorias, que reflejan el proceso de ajuste que se está produciendo en el medio rural. En él, la disminución de la población y una mejor utilización de los suelos están concurriendo a mejorar el balance entre población y recursos naturales y a un rápido crecimiento de la producción por persona

/ocupada. La

ocupada. La dirección de este proceso es en general correcta para permitir una rápida integración de la población rural a las oportunidades que resultan de la evolución del país, aunque no siempre tiene el sentido más adecuado - a lo que no es ajena la estructura de la tenencia de la tierra -, y la participación de los grupos de más bajos niveles de ingreso en el crecimiento del ingreso parece ser aún reducida.

El empleo urbano está evolucionando en forma positiva - cantidad y calidad -, pero insuficiente. Crece en forma más rápida que la población total de la subregión y, por ejemplo, el empleo manufacturero fabril - en establecimientos que ocupan 5 o más personas - está creciendo en forma más rápida que el empleo urbano y por lo menos al mismo ritmo que el promedio sectorial nacional. Pero la intensidad de los cambios es aún reducida y el área mantiene una proporción reducida de empleos bien remunerados. Es necesario así fortalecer la base económica urbana acentuando la intensidad de los cambios en curso y, en especial, la expansión de la base industrial del polo de desarrollo emergente en San Cristóbal.

Todo esto no puede hacer perder de vista, sin embargo, que el desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo no es una peculiaridad de Táchira y sólo puede recibir corrección parcial en los límites del Estado. En particular, las medidas que buscan restringir la oferta de mano de obra colombiana no podrán emerger de una política de ámbito subregional, sino que implican decisiones de alcance más amplio, parte de las cuales se enmarcan en la política externa de Venezuela.

#### 7. Marginalidad rural y urbana

La subregión no sólo tiene una proporción más alta de su población en los grupos de más bajos ingresos que el país en conjunto, sino que tiene también una proporción más alta de analfabetos, una menor cobertura de los servicios médicos, una proporción más baja de población cubierta por servicios de seguridad social, etc.

/En parte

En parte importantes, estos indicadores reflejan las precarias condiciones predominantes en el medio rural. Con excepción de los años recientes, y ello en forma parcial, el medio rural sólo participó del crecimiento del país a través del proceso migratorio, manteniendo el grueso de su población con ingresos de subsistencia y precarias condiciones de acceso a los servicios sociales básicos. Esto, sumado a la inmigración no registrada, da lugar a un doble proceso de marginalización en el medio rural. Uno es el de los minifundarios, conuqueros y grupos similares que carecen de tierra en cantidad o calidad adecuada, pero también el de aquellos pequeños productores campesinos que faltos de apoyo técnico y financiero no logran superar sus bajos niveles de ingreso, aún disponiendo de un mínimo de tierra. El otro caso es precisamente el de los "indocumentados", con gran frecuencia asalariados rurales, cuya situación irregular se traduce no sólo en una marginalidad económica - bajos salarios que afectan además la estructura general de salarios -, sino también social y política.

La marginalidad urbana es alimentada en la subregión por las migraciones rurales y las migraciones fronterizas, pero alimenta a su vez la marginalidad de los grandes centros urbanos. De hecho, constituye un único sistema de vasos comunicantes que se inicia en la población marginal del medio rural y la inmigración fronteriza y concluye en Caracas. Forman parte de estos grupos el grueso de la población ocupada en actividades urbanas de baja productividad, los semiocupados y por supuesto los desocupados. Aun cuando pueden tener acceso a mejores servicios sociales y educación y salud, por ejemplo -, con frecuencia han deteriorado sus niveles nutricionales antes cubiertos por la producción de autoconsumo. También son precarias - y ello se agudiza con la población que ha ingresado al país en forma irregular - las condiciones habitacionales y ambientales, generando un cúmulo de problemas sanitarios y sociales.

En los años recientes, el mismo proceso de migraciones ha tendido a reducir la marginalidad rural, acentuando la urbana, pero aún aquella tiene mayor significación. Si cabe considerar la posibilidad

/de resolver



de resolver la marginalidad rural a través de acciones locales, la marginalidad urbana es un problema que por sus interrelaciones dentro del sistema urbano nacional y las relaciones fronterizas entre Colombia y Venezuela, sólo pueden tener solución en el marco de políticas de más vasto alcance. Se está así en presencia de un problema que persistirá en los próximos años y que requerirá de medidas compensatorias para lograr un mínimo de oportunidades y condiciones de vida para la población afectada.

8. Relaciones fronterizas que influyen sobre las actividades y las migraciones del área

La frontera en Táchira es, más que un accidente geográfico, un elemento incorporado a su realidad económica y social por una historia común de aislamiento y dependencia mutua que condicionó incluso el poblamiento del área. Más allá de las variaciones que imponga la coyuntura, las activas relaciones fronterizas que hoy existen constituyen una realidad con la que se debe por lo menos coexistir y en lo posible modificar en mutuo beneficio de los dos países.

Esta realidad, que los hechos se encargan de recordar a cada paso, tiene necesariamente efectos múltiples, en que se entremezclan perjuicios y beneficios no igualmente distribuidos entre toda la población ni tampoco coincidentes para grupos distintos.

Para muchos efectos, la zona de frontera constituye un área semintegrada, donde el tránsito de personas y mercancías sólo presenta restricciones un poco mayores que las que se presentan entre áreas nacionales algo más distantes, y por cierto notoriamente inferiores a las que son habituales entre áreas vecinas separadas por una frontera. Esto ha conducido, entre otras cosas, a que para algunos productos la zona de frontera constituya en la práctica una única área de mercado, lo que modifica sensiblemente los precios internos en cada país - menores precios de alimentos y vestuario para Táchira y menores precios de bienes de consumo durable para Norte de Santander, por ejemplo - dando un perfil comercial con especializaciones significativas en cada lado de la frontera.

/También ha

También ha conducido a una integración menos deseable, la de la marginalidad y la que permite el trasvasamiento de problemas de sanidad humana, ambiental y animal.

Las migraciones no legalizadas y el tráfico no registrado que dan lugar a estos fenómenos no son, sin embargo, esencialmente locales. Constituyen en gran medida parte del papel de "antesala" que tiene la subregión en relación a flujos de personas y bienes cuyo destino final es el resto del país. Dejan en el área parte de los ingresos y parte de los problemas generados, pero en su esencia son fenómenos nacionales y no locales.

La importancia de las relaciones fronterizas superan, sin embargo, esta situación. Contribuyen a la base económica de la subregión, hacen a la rentabilidad de algunas actividades nuevas - y a la reducción de otras viejas - y acentúan el proceso migratorio, al introducir un grupo que oferta su trabajo en condiciones inferiores a las que puede optar el trabajador local en otras partes del país. Esto conduce en alguna medida a un desplazamiento de mano de obra local y su reemplazo por inmigración fronteriza, que por sus condiciones de ingreso carece de capacidad para fijar condiciones de trabajo y presiona hacia abajo sobre el nivel de los salarios.

Resulta así un complejo patrón de efectos fronterizos, que hacen en forma directa o indirecta a casi todas las actividades del área. Su adecuado manejo y transformación en un factor positivo para la evolución del área constituye, sin lugar a dudas, un problema importante.

9. Ingresos e inversiones que aún dependen en gran medida del gasto público

En una economía como la venezolana, donde el gasto público es el gran motor del crecimiento económico, no puede constituir una sorpresa esta dependencia. Pese a que el gasto público por habitante es en Táchira sensiblemente inferior al promedio nacional, su alta participación en la base económica y en el total de la inversión pone en evidencia el atraso con que la subregión se está integrando en la economía nacional.

El esfuerzo de inversión que se debió realizar para crear economías externas - vialidad, saneamiento de tierras, etc. - como paso previo a la transformación de la estructura productiva, explican en gran medida esta dependencia de la inversión pública y el impacto aún insuficiente que este esfuerzo ha tenido hasta años recientes en el crecimiento de la economía subregional. Sólo cuando se crean esas economías externas puede activarse la inversión productiva, pero ésta sigue dependiendo en buena parte de los recursos públicos. La falta de capacidad de inversión de la economía local ha hecho que el crédito estatal tuviera que ayudar a reconstruir el capital agrícola y apoyar la formación del capital industrial, en parte mediante la inversión directa. Los bajos ingresos de la subregión han acentuado, por otra parte, la importancia que tienen los recursos públicos para la construcción de viviendas en todo el país.

La elevada participación de los recursos públicos en la inversión total, y su canalización preponderante hacia infraestructura y servicios, explica que el período inicial de crecimiento haya sido lento. Sin embargo, en años recientes se advierte una reacción de la inversión directamente productiva, lo que si bien no disminuye la importancia de los recursos públicos - inversión directa y crédito -, modifica la estructura de la inversión global y permite acelerar el ritmo de crecimiento.

/Otro factor

Otro factor que contribuye a una lenta respuesta a la inversión es su menor capacidad para inducir efectos secundarios en la economía local, con lo que un incremento de la inversión pública tiende a reflejarse más en la evolución a largo plazo de la economía que en su comportamiento inmediato. En la medida en que el parque industrial de Táchira y sus actividades agropecuarias se expandan y diversifiquen, aumentarán los beneficios que la subregión deriva del gasto público.

En la actualidad, si bien la capacidad de generar recursos para la inversión sigue siendo sensiblemente inferior a las necesidades - y al tamaño de la inversión que permita una rápida maduración de las economías externas creadas o en proceso de creación por la inversión pública de base -, existe ya un proceso de reconstrucción del capital local. Si bien, se requiere mantener una activa política de transferencia de recursos e inversión al área, también es necesario acentuar la propia movilización interna. Es innegable que muchos capitales financieros generados en un sector de la economía tachirense pasan a otros en la forma de inversiones o préstamos. Sin embargo, los mecanismos de transferencia de capital que existen son aún insuficientes y deben reforzarse. Pero la necesidad de mayores recursos para la inversión productiva debe conducir a líneas de crédito adecuadas, sobre todo de largo plazo, y en condiciones más favorables a la situación del área.

#### 10. El polo emergente de San Cristóbal y su zona de influencia

La zona de influencia de San Cristóbal se extiende, de una manera general, desde Guasqualito en los llanos occidentales hasta Tovar en la Cordillera y hasta El Vigía y la zona adyacente en la cuenca del Sur del Lago de Maracaibo. Esta influencia es compartida en las zonas más alejadas con Barinas, Mérida, Maracaibo y Cúcuta. La influencia de esta ciudad tiende a ser importante en la zona fronteriza y, para algunos aspectos, es casi parte de un sistema urbano bipolar en que se comparten algunas funciones metropolitanas.

/Las vinculaciones

Las vinculaciones de la subregión con el resto del país son, por otra parte, bastante específicas: Maracaibo, Caracas, Mérida y en menor grado y en forma más reciente con Barinas. Esto sugiere la existencia de tres subsistemas adyacentes, el de San Cristóbal, Mérida y Barinas, que se relacionan entre sí y que las dos primeras - junto con Trujillo - tienden a asociarse con Zulia dentro de un sistema occidental. Las relaciones directas con Caracas son, por supuesto, muy importantes.

En cuanto a la estructuración interna de la subregión, se han fortalecido un conjunto de centros de apoyo secundarios, de jerarquía zonal, pero la estructura resultante no está aún suficientemente consolidada. Esto puede verse, por ejemplo, en la zona del Sur del Lago donde comparten funciones de núcleo zonal San Juan de Colón, La Fría y Coloncito. La integración interna de la subregión es aún débil en algunos sectores, en particular la cuenca del Uribante.

Existe un activo proceso de formación de una comunidad metropolitana alrededor de San Cristóbal, cuya población llega casi a los 200 mil habitantes. Esta comunidad está integrada por San Cristóbal-Táriba-Palmira y en menor grado por Independencia, Libertad y Cordero, pero puede preverse que durante la presente década se acentúen además las interrelaciones con Rubio. La integración de esta comunidad deberá reforzarse a través de la política de equipamiento vial y de comunicaciones, lo que constituirá un elemento importante para fortalecer su consolidación como centro de servicios metropolitanos y polo de desarrollo.

El papel de centro de servicios metropolitano es facilitado por las funciones que ya cumple y las que deberá intensificar como consecuencia de su propio crecimiento, la de su zona de influencia y la de la base industrial que está en proceso de consolidar. Esta base industrial constituye por otra parte un elemento importante en la transformación de su estructura económica, que ha de permitirle desempeñar un nuevo papel como centro propulsor o matriz del desarrollo de la subregión y no solamente un centro de servicios que crece impulsado por el gasto público y el crecimiento de su zona de influencia,

/Esta transformación

Esta transformación de su estructura económica, la existencia de un grupo mínimo de empresas con un adecuado potencial de crecimiento y la formación de una nueva élite capaz de movilizar los recursos locales, constituyen piezas importantes de un nuevo polo emergente que puede consolidarse con un esfuerzo razonable y rentable. Para ello es necesario facilitar su integración con el propio mercado nacional y fortalecer su incipiente base industrial.

## 11. Insuficiencias en la infraestructura económica

Al analizar la dotación de infraestructura económica en la subregión, en particular en lo que a los sectores de transporte y de energía se refiere, pueden ser observadas algunas deficiencias. Las que son señaladas en comunicaciones, sin embargo, son también observadas en la mayor parte del interior venezolano.

En transporte las conclusiones más relevantes son en primer término el alto grado de congestionamiento que presentan varias carreteras, en particular las de acceso a San Cristóbal. Esta situación sólo es similar, dentro de la vialidad interurbana de Venezuela, a lo que acontece en las cercanías de Caracas, Valencia, Barquisimeto y, en menor grado, Mérida. Por otro lado, en lo que hace a la dotación interna en la subregión, se observa que algunas veces la red secundaria de carreteras es altamente deficitaria, como ocurre especialmente con el distrito Uribante. En general, la difícil topografía de la zona, junto con problemas geológicos y la relativa antigüedad de gran parte de la red de carreteras, explican en buena medida las deficiencias anotadas, pese a la importancia relativa del esfuerzo de inversión realizado. Al mismo tiempo destacan la necesidad de ejecutar estudios muy cuidadosos para asegurar la mejor eficiencia en las soluciones que se planteen.

Otro aspecto relevante es la situación del transporte aéreo en que el principal usuario - San Cristóbal - está relativamente alejado del único aeropuerto que en la actualidad puede prestar un servicio eficiente, como es el aeropuerto de La Fría. En cuanto a energía, su disponibilidad tiende a acompañar el crecimiento de las necesidades del área, a lo que se suma la ejecución del proyecto Uribante-Caparo los beneficios directos e indirectos que dicha construcción puede reportar.

## Capítulo II

### BASES PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA SUBREGION

#### A. OBJETIVOS GENERALES DEL DESARROLLO DE GRITA-TORBES

Cualquier programa que se proponga el desarrollo de la subregión debe necesariamente perseguir como objetivo fundamental el mejoramiento de las condiciones de vida de su población, lo que entre otras cosas significa un adecuado acceso al empleo, a los servicios que presta la comunidad organizada, a la cultura, y a la participación social y política. Este objetivo puede en alguna manera plantearse como el logro de una efectiva integración de la comunidad subregional en el proceso nacional de desarrollo. En Grita-Torbes, esto adquiere particular importancia por su localización fronteriza y porque su misma integración física con el centro del país es relativamente reciente.

Planteado en términos de integración, el objetivo básico enunciado significa alcanzar y mantener una estructura económica y social en que las actividades y las personas que permanezcan o se instalen en la subregión tengan acceso a las mismas oportunidades de retribución, satisfacción de sus necesidades, progreso y participación que en cualquier otra zona del país.

La orientación e intensidad de los cambios que proponga la estrategia de desarrollo de la subregión debe tomar en cuenta los requerimientos, posibilidades y limitaciones que surgen del análisis de la situación actual y de las políticas nacionales vigentes. Pero tiene también que ubicarlos en el cauce de los cambios a más largo plazo que deben permitir la transformación deseada de la subregión. En última instancia la programación del desarrollo consiste en el diseño del puente que permita pasar de las limitaciones del presente a las aspiraciones del futuro.

Esta construcción consciente del futuro involucra necesariamente ubicar el cambio deseado o posible en la subregión en el

/contexto de

contexto de la evolución previsible del país a largo plazo. Las previsiones o las conjeturas que se hagan sobre esta evolución son necesariamente aleatorias y en buena parte influidas por muy legítimos juicios de valor. Sin embargo, el modelo de producción desarrollado por CENDES-CORDIPLAN <sup>1/</sup>, permite tener una apreciación de la dirección de los cambios que presumiblemente pueden producirse en el país en los próximos veinte años. Considerando una alternativa de crecimiento intermedia entre las que se experimentarían con ese modelo, resultaría - para una Venezuela que a fines de la década del ochenta tendría una población del orden de los 18 millones de habitantes, si se mantiene el ritmo de crecimiento de la década pasada, y un producto per habitante del orden de los dos mil dólares por año - la siguiente tendencia en la evolución de la estructura del producto y el empleo:

<u>Sector</u>	<u>Participación en el producto</u>		<u>Participación en la ocupación</u>	
	<u>1967</u>	<u>fines dec. 80</u>	<u>1967</u>	<u>fines dec. 80</u>
Agrícola	7.2	5.2	32.9	15.8
Petróleo	22.9	11.4	2.2	1.6
Industria y Construcción	22.0	28.7	19.3	28.2
Servicios	48.9	54.7	45.6	54.4
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Como no podría ser de otro modo, la estructura del empleo resultante es mucho más urbana; entre el 80 y el 85 por ciento de la población viviría entonces en ciudades con ingresos dependientes de actividades secundarias y terciarias. El crecimiento de la

<sup>1/</sup> Esta imagen está basada en un modelo preparada por CENDES y CORDIPLAN cuya interpretación se presentó en el documento preliminar (mimeógrafo) Informe de avance sobre los trabajos para la formulación de una estrategia de desarrollo venezolano en el marco de la integración subregional, Caracas, agosto de 1968.



actividad agrícola, que difícilmente pueda acompañar la evolución de la economía en su conjunto, debería apoyarse básicamente en incrementos del producto generado por persona ocupada. Sin embargo, siempre siguiendo esa hipótesis, pese al crecimiento de la productividad agrícola, ésta continuaría mostrando discrepancias grandes con la media de los restantes sectores, en especial en aquellas zonas donde por una u otra razón se retrase la evolución de la productividad. De esto se infiere que concentrar la población rural en las áreas con mayor potencial agrícola es un requisito para un rápido crecimiento regional.

El menor peso del petróleo en la economía nacional sugiere una economía más diversificada. Sugiere también una reducción de la importancia relativa de las transferencias a las regiones, a través del gasto público, de ingresos generados por el petróleo, lo cual hace prever una mayor contribución local al financiamiento fiscal general. La evolución y jerarquía de las ciudades - y por consiguiente de las regiones en las cuales se inserten, por el peso cada vez mayor que adquirirá el medio urbano - estarán así estrechamente condicionadas a la forma como hayan podido incorporarse al proceso de industrialización.

Esta imagen prospectiva - parcial y que no puede dejar de proyectar situaciones y condicionantes actuales - ofrece con todas sus limitaciones una orientación razonable de la tendencia con que probablemente se irá transformando la estructura productiva y el empleo nacional, cambios a los que debe adaptarse el área en su proceso de integración efectiva a la economía nacional. En ese marco se pueden esbozar los objetivos de la evolución a largo plazo de la subregión, que debería conducir a:

- Una estructura económica y ocupacional que proporcione a la población del área condiciones de vida y oportunidades de participación en las actividades económicas, sociales, culturales y políticas de la Nación acorde con la evolución general del país.

- Una parte minoritaria de la población dependiente del agro, que viva en lugares con acceso adecuado a todos los servicios que pueda prestar una comunidad organizada, utilizando en forma intensiva y con alta tecnología sólo los recursos naturales más aptos.

- Una actividad urbana en que el área participe plenamente de las actividades más especializadas - industrias, servicios de alta calificación, etc. -, en condiciones igualitarias con los otros centros importantes del país.

- Un sistema urbano capaz de proporcionar todos los servicios - en cantidad y calidad - de jerarquía regional, dentro de la especialización que se adopte con otras ciudades del sistema urbano de la Región.

- Un espacio subregional integrado no sólo física sino también económica y socialmente, donde los núcleos menores y el polo central sirvan de apoyo efectivo a todas las actividades del área, facilitando la participación efectiva de toda la población en el desarrollo social, cultural y político de la subregión.

- Un nivel de actividad económica adecuado para que la subregión contribuya equitativamente a su propio desarrollo y a los servicios que presta la comunidad organizada.

- Un sistema de relaciones interurbano - incluyendo los principales centros de las ciudades colombianas más cercanas y en particular Cúcuta - capaz de valorizar y desarrollar relaciones humanas e institucionales fluidas y dentro de un adecuado equilibrio entre los beneficios y costos de tales relaciones.

Esta imagen parece compatible con la que resulta para la evolución general del país a que antes se hizo referencia, y necesaria si no se quiere acentuar aún más las disparidades que arroja la distribución de ingresos en el país. Las modificaciones más significativas deberán producirse así principalmente en la estructura del empleo, la transformación de la base económica con énfasis en las actividades industriales y los servicios especializados y el reordenamiento del

/espacio rural

espacio rural orientado a un uso adecuado a su potencial y a la extensión de las condiciones de vida urbana a la población que dependa del mismo.

Dentro de este marco de la evolución deseada a largo plazo, los objetivos de la acción a corto y mediano plazo establecidos para el programa se traducen en:

1. Mejoramiento de la situación existente

- Crecimiento del ingreso - mejorando su distribución - a una tasa significativamente mayor que la tasa media nacional.
- Mejoramiento del empleo, tanto en cantidad como calidad.
- Reducción en forma significativa de la marginalidad rural y control de la urbana.
- Integración efectiva de la población a los servicios que presta la comunidad organizada (educación, salud, vivienda, etc.).
- Conocimiento de los recursos naturales y evaluación de su potencial de desarrollo.
- Uso adecuado de los recursos naturales y balance entre la población y esos recursos.
- Presencia efectiva del país en la zona de la frontera.
- Equilibrio de las relaciones fronterizas, haciendo de ellas un recurso para el desarrollo sostenido de la subregión.
- Afirmación y expansión del crecimiento industrial.
- Completar el equipamiento económico y social, con miras a la integración espacial del territorio.

2. Transformación de la estructura económica

- Fortalecimiento de la infraestructura industrial, especialmente de las empresas con capacidad de crecimiento y de las actividades básicas capaces de apoyar nuevas industrias.
- Capacitación de los recursos humanos - operarios, técnicos, ejecutivos - que ha de requerir el crecimiento de la industria y de los servicios especializados vinculados a la producción.

/- Fortalecimiento de

- Fortalecimiento de la capacidad de San Cristóbal como centro de prestación de servicios metropolitanos.

Estos objetivos permiten definir la dirección del esfuerzo a realizar. La definición de metas más específicas que orienten la acción concreta de cada sector o actividad debe hacerse en el contexto de la estrategia de desarrollo para la subregión. Esta, a su vez, surgirá del análisis de las distintas opciones que, en el marco de las políticas nacionales vigentes, pueden realizarse para avanzar hacia esos objetivos.

#### B. EL MARCO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE DESARROLLO

Si bien el Plan Nacional no está desagregado regionalmente - lo que incrementa el número de opciones que considera cada región - y sus programas sólo en parte tienen una manifestación claramente identificable con un espacio geográfico determinado, el mismo define un conjunto de políticas que proporcionan un marco de referencia imprescindible para orientar la estrategia de desarrollo de la subregión.

Más allá de las políticas específicas de cada sector, y dentro del ámbito de preocupaciones que ayudan a definir los lineamientos de estrategia y bases para el programa en Grita-Torbes, el IV Plan de la Nación da énfasis a tres líneas importantes: i) la diversificación de las relaciones económicas internacionales; ii) el mejoramiento del empleo y de la distribución de ingresos; y iii) la regionalización de la acción pública y la reducción de los desequilibrios regionales.

##### 1. Diversificación de las relaciones económicas internacionales

Uno de los objetivos importantes del IV Plan de la Nación es aumentar su autonomía externa. Si bien se mantiene la política de sustitución de importaciones, la prioridad mayor se acuerda a la diversificación de las exportaciones, como parte de una política más general orientada a modificar la forma como ha estado insertada Venezuela en el mercado internacional.

/La programación

La programación del sector externo fija así como objetivos fundamentales de la política comercial, entre otros, "reducir la vulnerabilidad que la monoexportación presenta para el desarrollo del país y ampliar y diversificar el intercambio con el resto del mundo, particularmente con los países latinoamericanos". Con tal fin, "se realizará una política más activa en materia de integración económica.....(y) se explotarán las posibilidades de complementación industrial" <sup>1/</sup>.

Está en el espíritu de esta política la incorporación de Venezuela a la ALAIC en el año 1965, las conversaciones que se están realizando con los países del Grupo Andino, la denuncia del Tratado de Reciprocidad Comercial con Estados Unidos, la participación de Venezuela en la Corporación Andina de Fomento y sus conversaciones para participar en el Banco de Desarrollo del Caribe. La importancia de estas relaciones son destacadas, por otra parte, en el último mensaje presidencial, cuando se expresa que "la activa participación durante el año en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAIC), la continuación de las conversaciones con los países de la subregión andina relativas al análisis de la posición venezolana en este esquema de integración, así como los diferentes actos de amistad de nuestras relaciones con Centroamérica y los países del Caribe, manifiestan claramente el interés de Venezuela en estrechar al más alto grado posible los vínculos con las naciones latinoamericanas" <sup>2/</sup>.

Para apoyar esta política de diversificación de las relaciones externas se proyecta incrementar las exportaciones nuevas en rubros como frutas y hortalizas, productos pesqueros, productos derivados de la actividad petrolera y de las industrias de base. Se realzan empero, las posibilidades más amplias de la industria, que si bien

---

1/ IV Plan de la Nación, 1970-74. Programación del Sector Externo, pág. 117 y 118.

2/ Tercer Mensaje del Presidente de la República, Rafael Caldera, al Congreso de la Nación, Caracas, marzo de 1972, pág. 55.

"tiene una menor experiencia en relación a muchos otros países latinoamericanos", se ve favorecida por las condiciones en que se desarrolló, que han "facilitado un uso más intensivo del capital, que la coloca en posición ventajosa respecto a las técnicas de producción existentes en el ámbito regional". El programa industrial asigna, así, alta prioridad al crecimiento de la industria con capacidad de exportación, incluso mediante el apoyo de una política de precios en los insumos básicos y la utilización del mercado interno como base de apoyo para generar capacidad de exportación <sup>1/</sup>.

En lo que hace a la subregión, la política de sustitución de importaciones aún vigente, pero más selectiva, alienta la producción de carne y de leche, y la política de exportaciones tiene relación directa con el apoyo que pueda recibir la producción cafetalera - a la que se asigna una meta alta de incremento de las exportaciones - y la posibilidad de establecer una industria procesadora de frutas y hortalizas. Tiene especial significación, sin embargo, considerar la posible participación de la subregión en la política de diversificación de las exportaciones industriales y de participación activa en el esquema de integración andino, teniendo presente su localización fronteriza, dentro de un cambio en el papel que habitualmente ha tenido en las relaciones Colombo-Venezolanas. En particular cabría considerar la posibilidad de acentuar el crecimiento sobre la base del mercado nacional de algunas actividades que pudieran participar del mercado colombiano. Al respecto, una línea de acción orientada a acuerdos de complementación industrial sería probablemente más ajustada a las prioridades nacionales - presentes y futuras - que las actividades que tradicionalmente se han incluido dentro de la integración fronteriza.

---

1/ IV Plan, Programación del Sector Externo, p. 114 y Programa de la Industria Manufacturera, p. 297.

## 2. Mejoramiento del empleo y de la distribución del ingreso

De cierta manera en el otro extremo del abanico de las preocupaciones en materia de desarrollo, la política social del Plan de la Nación pone énfasis en el mejoramiento del empleo como forma de atacar el problema del progresivo aumento de la marginalidad social que afecta a amplios sectores de la población, tanto urbana como rural. Se plantean así los tres grandes objetivos de la política social: i) la incorporación de todos los sectores de la población a los procesos de producción y distribución de la riqueza; ii) la participación popular en todas las tareas de organización y ejecución del desarrollo; y iii) la organización y el funcionamiento de los servicios relativos al bienestar social. Dentro de este contexto, la "incorporación sistemática de todas las personas en capacidad de trabajar al proceso productivo constituye el instrumento más importante y decisivo de la política social" <sup>1/</sup>.

La política del empleo se apoyaría en la elevación del nivel de inversión, procurando su distribución en beneficio de aquellos sectores que favorecen la creación de empleos; en un mayor esfuerzo educacional y de formación profesional; y en procurar que la incorporación de fuerza de trabajo del exterior se realice dentro del marco de una política de inmigración selectiva.

En forma supletoria, se asigna a la política de promoción popular dos objetivos principales vinculados a la población marginada: acelerar la incorporación de la población al proceso de la producción y distribución de riquezas y lograr la participación popular en las tareas de organización y ejecución del desarrollo. Como parte de esta política se da prioridad, entre otros aspectos, al programa destinado a mejorar las condiciones habitacionales de la población marginada.

Es muy conocida la estrecha relación que existe entre los problemas que hacen a la distribución de ingresos entre personas y

---

<sup>1/</sup> IV Plan, El Desarrollo Social, pp. 186 y 187.

entre regiones. En el caso de Grita-Torbes, las prioridades nacionales de la política social apoyarían una acción orientada a mejorar la calidad del empleo en el medio rural e impulsarían el crecimiento de la pequeña y mediana industria en el medio urbano. También conducirían a procurar una solución al problema de la población indocumentada, único modo de cumplir al mismo tiempo el objetivo de corregir la marginalidad y de realizar una política de inmigración selectiva en el área. Las condiciones que existen en algunos sectores urbanos justifican por otra parte prestar atención al Programa de Urbanización y Equipamiento de Barrios.

En relación a la creación de empleos, cabe tener presente que conforme a las metas del Plan, aproximadamente el 40 por ciento del incremento ocupacional correspondería a actividades secundarias, la mitad de las cuales es manufactura.

Otro aspecto de interés para la subregión es que se asigna mayor prioridad a extender los servicios básicos a la población no integrada a los mismos que a aumentar la dotación que beneficia a la población ya incorporada. Esto se traduce en metas más altas que las registradas hasta ahora para la educación primaria, la prioridad a San Cristóbal en el Programa Experimental de educación pre-escolar y la mayor cobertura que se espera alcanzar con el servicio de salud.

### 3. Regionalización de la acción pública y reducción de los desequilibrios regionales

Las fuertes diferencias que acusa el desarrollo de las distintas regiones del país y que el paso del tiempo ha acentuado más que compensado, se están reflejando de una manera cada vez más notoria en las políticas nacionales. Cuando se crea la Corporación de la Guayana, su objetivo fue impulsar el desarrollo de un vasto potencial de recursos, en especial el potencial hidroeléctrico del Caroní, promoviendo así el desarrollo de un área alejada del centro del país. Más tarde, sin embargo, la preocupación se centró cada vez más en el problema del desequilibrio en el desarrollo de distintas regiones del

/país y



país y la movilización de las áreas rezagadas, como lo atestigua la creación de CORPOANDES en 1964. Es precisamente ésta una de las principales preocupaciones que recoge el decreto de regionalización de Venezuela (Decreto N° 72, de junio de 1969) y el IV Plan de la Nación en su definición de la Política de Desarrollo Regional.

En el Plan de la Nación se plantea así que "el desarrollo regional coadyuvará a la conformación de una estructura distributiva del ingreso más equitativa y justa, que conduzca a un mejor aprovechamiento de los frutos del progreso por parte de la población" y que ello involucra la "intervención deliberada y consciente del Estado a través de un conjunto de acciones concretas identificadas con el logro de los siguientes aspectos fundamentales que conforman la estrategia para el desarrollo regional: la descentralización de actividades económicas, el condicionamiento del espacio físico-espacial y la descentralización de la administración pública" <sup>1/</sup>.

a) La descentralización de la actividad económica

Ante los desequilibrios que origina la concentración existente de los polos de desarrollo, la política de desarrollo regional plantea que "la acción directa e indirecta del Estado estará dirigida a dispersar las actividades económicas futuras en una serie de polos de desarrollo en las regiones administrativas, escogidos de acuerdo a las necesidades, recursos y posibilidades de cada una de ellas". Para ello la estrategia de desarrollo regional contempla <sup>2/</sup>:

- Fortalecer la base económica regional en aquellas actividades de exportación hacia otras regiones del país y hacia el exterior, que estimulen un proceso acumulativo de progreso e incrementen las transacciones interregionales. En tal sentido se fomentará la explotación de recursos naturales favorables ociosos • subutilizados y se promoverá la industrialización de los mismos;

---

<sup>1/</sup> IV Plan de la Nación, La Regionalización del Desarrollo, pp. 128 y 131-134.

<sup>2/</sup> IV Plan de la Nación, Programa de Industria Manufacturera, pp. 295 y 308.

- Identificar y promover actividades que tiendan a fortalecer las economías locales y mejorar las relaciones intrarregionales, sobre todo las urbano-rurales, a fin de lograr una mayor integración dentro del ámbito de cada región y un mayor arraigo de la población en su lugar de origen.

- Realizar una política sostenida de regionalización de las inversiones públicas y de incitación a las inversiones privadas mediante créditos públicos, asistencia técnica, ventajas fiscales y la estructuración y consolidación de mercados de capital regionales.

Concordante con lo anterior, la política industrial establece que el desarrollo de las industrias destinadas al mercado interno "se canalizarán preferentemente hacia la creación de fuentes de trabajo, a una mayor utilización de materias primas nacionales y a estimular una descentralización de la producción nacional.... procurando maximizar su contribución al desarrollo regional". Se incluyen en este grupo el conjunto de actividades que se orientan preferentemente a abastecer el mercado interno por una o varias de las siguientes razones: producción para mercados locales limitados; producción cuya capacidad de competir está condicionada por factores ajenos a la eficiencia de la industria; producción y servicios que por su naturaleza no son exportables; y producción de bienes de consumo no durable, cuyas capacidades instaladas abastecen el mercado interno, pero que no son sujeto de intercambio por producirse en condiciones similares en la mayoría de los países.

Este aspecto de la política de desarrollo regional y su contraparte de la política industrial aportan una clara prioridad para utilizar el mercado interno como apoyo para el desarrollo regional. Un instrumento que puede tener significación para la subregión, sobre todo para su industria metal-mecánica, es la importancia que el Plan acuerda al "desarrollo de programas organizados por producciones pequeñas en base a subcontratación para fábricas mayores" <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> IV Plan, Programa de Industria Manufacturera. p. 295.

b) El acondicionamiento físico-espacial

En complemento de la política de descentralización de la actividad económica, la política de acondicionamiento físico-espacial establece que la acción a realizar debe contribuir a la promoción e integración de esas actividades en el ámbito regional y nacional a través de la organización del sistema urbano y del medio rural, lo que implica:

- Organizar la red urbana de acuerdo a la distribución territorial de las actividades económicas. Se trataría de que los centros urbanos de regiones deprimidas y atrasadas, que actualmente cumplen funciones administrativas y de servicios y que posean condiciones para que en ellos prosperen actividades industriales, se conviertan en polos o subpolos de desarrollo.

- Organizar el espacio urbano, dotando a las ciudades de los servicios e instalaciones necesarios para incrementar y mantener el bienestar de sus habitantes y para el adecuado desenvolvimiento de sus actividades económicas.

- Mejorar el medio rural, para lo cual los programas integrales de desarrollo agropecuario y, en especial los de reforma agraria, como versiones concretas de los planes regionales, fomentarán el establecimiento y consolidación de centros de servicios convenientemente dotados, que aseguren a la dispersa población rural la satisfacción de necesidades educacionales, culturales, sanitarias, etc.

Es importante para Grita-Torbes la prioridad que esta política asigna a la transformación de los centros urbanos de servicios en polos de desarrollo mediante la expansión de las actividades industriales, planteamiento que alienta a impulsar el incipiente proceso de industrialización de San Cristóbal. Es importante también para la subregión la prioridad que se atribuye al desarrollo integrado de áreas agrícolas y a la reforma agraria como manifestación operativa de los planes regionales.

/c) Descentralización

c) Descentralización progresiva de la administración pública

El Plan plantea como meta de esta política trasladar en toda la extensión posible la autoridad y responsabilidad del centro administrativo a los niveles intermedios, fortaleciendo al mismo tiempo el nivel regional de decisión. Una manifestación importante de esta política es el Decreto de Regionalización de junio de 1969, que busca "acelerar el desarrollo integral y armónico del país mediante una ordenación de las múltiples actividades que realiza la Administración Pública en todo el ámbito nacional". La regionalización de la Administración Pública concurre así a dos objetivos: por un lado, a la descentralización de la actividad económica - en la medida que se acepta que es una de las causas de la fuerte concentración de la misma en Caracas - y por otro, a facilitar la participación de la población en las actividades inherentes a la planificación y promoción del desarrollo.

Dentro de la misma tónica el Plan plantea una participación activa de las corporaciones regionales en el financiamiento de los proyectos que contribuyan al desarrollo de la región y que por su magnitud y naturaleza no formen parte de programas de ámbito nacional.

### C. Orientaciones para el desarrollo de la subregión

Para definir la política de desarrollo que requiere la subregión para completar el proceso de transformación ya iniciado es necesario analizar un conjunto de opciones que en forma explícita o implícita guiarán la definición de sus grandes líneas. Las acciones en curso, los recursos disponibles, la dirección de los cambios que se están produciendo, el marco de las políticas nacionales y los mismos objetivos que se plantean constituyen factores que conducen a restringir el ámbito de las opciones posibles, pero necesariamente no lo agota. En la medida que las proposiciones que se han de presentar constituyen bases para un programa, más que un programa mismo, se hace aconsejable procurar la formulación más explícita posible de los fundamentos de esas proposiciones, o sea de la orientación misma del desarrollo de la subregión.

Se examinarán en primer término las opciones que tienen relación con aspectos económicos, ya que es en este terreno donde las alternativas a considerar son más amplias. Se consideran luego las alternativas para mejorar el empleo, tanto en volumen como en calidad, lo que está íntimamente ligado a la política de ingresos. Finalmente se analizan las relacionadas con el equipamiento del territorio, incluyendo las consideraciones que hacen al manejo de la variable espacial.

No se penetra, como es obvio en un trabajo de esta índole, en el análisis crítico de las grandes líneas de la política nacional, que como ya se dijo constituyen un marco dentro del cual debe insertarse la estrategia de la subregión. De igual modo, se supone en general que las metas de prestación de los servicios que proporciona el Estado - educación, salud, etc. - constituyen un elemento exógeno, por lo que no se tratan como opción sino como instrumentación en la subregión y conforme a su propia realidad de las metas nacionales.

#### /1. Algunas opciones

1. Algunas opciones importantes en el campo económico

Aunque obviamente el crecimiento y fortalecimiento de la economía no constituye el fin último que se aspira alcanzar, es sin duda un requisito esencial de los cambios que se deben introducir en la subregión y en gran medida depende del éxito que se alcance en este terreno la forma como podrán satisfacerse los restantes objetivos. Es aquí donde se deben considerar muchas de las proposiciones que más han de influir sobre el futuro de la subregión. Por eso, las opciones que se consideren en el campo económico irán definiendo en gran medida los lineamientos en que se apoyará la estrategia general de desarrollo. Entre estas opciones se destaca la necesidad de dar respuesta a por lo menos tres interrogantes básicos: i) un desarrollo más o menos asociado al papel fronterizo del área; ii) el papel del mercado local y de las relaciones interregionales; y iii) cuáles son las actividades que han de impulsar el crecimiento de la subregión.

a) Una opción vulnerable: el desarrollo en base a actividades tradicionales de la integración fronteriza

En blanco y negro, podría plantearse una estrategia apoyada básicamente en un proceso activo de integración fronteriza, como alternativa de una acentuación del proceso de integración en el mercado nacional. En estos términos, la opción quedaría en gran medida descartada por el objetivo superior de intensificar la integración de Grita Torbes con la economía nacional. Se suma a ello que es en este último contexto donde las posibilidades de crecimiento de la subregión son mayores, y además la experiencia indica que sólo en el marco de una efectiva integración nacional pueden darse las condiciones necesarias para un proceso activo y permanente de complementación de actividades fronterizas. Pero una opción planteada en estos términos no es realista, por cuanto tampoco es posible dejar de considerar la frontera como una realidad que da lugar a las activas relaciones que hoy existen y que, como se dijo, tienen una influencia importante sobre el comportamiento

/general del

general del área. Para la subregión, la frontera más que una opción es un desafío para hacer de ella un recurso más apto para su desarrollo.

La subregión puede considerarse como punto de contacto de dos grandes ejes. Uno sería el eje Caracas-San Cristóbal-Cúcuta-Bucaramanga-Bogotá, estructurado sobre la Carretera Panamericana y que tendría una manifestación local en el eje fronterizo San Cristóbal-Cúcuta. El otro, el eje Maracaibo-San Cristóbal-Barinas, virtual corredor fronterizo que valorizaría dentro de la subregión el nexo transmontano que une ambos piedemontes - en parte a través de la misma Carretera Panamericana - con centro en San Cristóbal.

Estos dos ejes visualizan, en alguna manera, la doble personalidad de San Cristóbal: parte de un sistema urbano bipolar con Cúcuta - tradicional y cuyo tamaño conjunto no es despreciable - que sirve de vínculo entre ambos países, y parte del sistema urbano nacional, con un papel creciente que valoriza el constituir ya la sexta ciudad del país. Armonizar más que enfrentar esas dos personalidades puede ser una de las claves para hacer de la frontera un recurso para el desarrollo de la subregión.

Desde el punto de vista económico la frontera influye o puede influir sobre tres aspectos: i) los ingresos que el área percibe por su función de intermediación fronteriza; ii) el mercado que puede proporcionar a bienes y servicios producidos en el área; iii) su influencia sobre el costo y disponibilidad de bienes de consumo y factores de la producción en la subregión.

La intermediación fronteriza - exportación no registrada de bienes no producidos en la subregión e importación también no registrada de bienes no destinados a la misma -, aun cuando tiene influencia en el comportamiento de la base económica, no es en sí misma factible de programación y ni siquiera de una previsión de su comportamiento futuro. Como un ejemplo ilustrativo puede hacerse referencia al comercio de ganado - aunque parezca paradójico la subregión se beneficia más del comercio de importación que de exportación - "comercio" que es probable que al aplicarse la nueva política ganadera deje de tener la significación que tuvo en años recientes. Aunque este efecto se verá probablemente compensado por la transferencia de ingresos

/que recibirá

que recibirá el área por vía de los mayores precios de la carne vacuna, es evidente la aleatoriedad de un crecimiento basado en estas actividades. Es posible, además, que una vinculación más estrecha de Venezuela con los países del Grupo Andino acarree como resultado modificaciones significativas a la estructura y volumen del comercio fronterizo no registrado.

El segundo de los aspectos a considerar es la posibilidad que tiene el mercado fronterizo para apoyar el crecimiento de la actividad económica de la subregión. Aún sin considerar el riesgo involucrado en "operaciones no registradas", esa posibilidad no parece significativa, al menos en el corto plazo. Por un lado las estructuras productivas de las zonas fronterizas de ambos países no difieren demasiado, y más bien predominan en la subregión actividades en que los costos relativos - en gran medida derivados del costo de la mano de obra - son más bajos en Norte de Santander, caso que por ejemplo se da en la mayor parte de los productos agrícolas y parte importante de los materiales de construcción. Por otro, las industrias que están surgiendo con costos relativos favorables para el mercado nacional tienden a producir bienes en que el mercado fronterizo no tiene significación. Finalmente, pero no menos importante, los rubros en que se produce el grueso del comercio de exportación no registrado - electrodomésticos, equipo electrónico, automóviles, etc. - son por lo general aquéllos que por sus características deben ser producidos en escalas muy superiores a las del mercado fronterizo.

Aun cuando esto no elimina la posibilidad de que algunos productos de producción local encuentren colocación en el mercado fronterizo, reduce su importancia práctica. Una excepción importante parece constituir el mantenimiento de vehículos y motores, en que sí el mercado fronterizo parece estar constituyendo un condicionante importante del tamaño que ha alcanzado esta actividad. Ciertos servicios especializados parecen así constituir una línea en que la participación en el mercado fronterizo resultaría interesante. Esto no sólo facilitaría la instalación y crecimiento de algunas de ellas en

/San Cristóbal



San Cristóbal - su baja movilidad los hace esencialmente locales, por lo que la posibilidad de extender su radio de acción a una ciudad como Cúcuta es importante - sino que parece orientar una línea para mejorar el equilibrio local de las transacciones fronterizas. En este sentido cabría incluso explorar la posibilidad de acentuar el papel de San Cristóbal como centro de servicios metropolitanos en un área amplia de los llanos orientales colombianos, carentes de un centro de apoyo equivalente.

Distinto resulta el planteamiento al considerar la forma en que las relaciones fronterizas pueden influir sobre las posibilidades de producción de la subregión. Uno de los efectos conocidos del comercio fronterizo es disminuir la participación de la producción local en el abastecimiento de su propio mercado, pero también ello da lugar a un costo de vida sensiblemente más bajo al que existe en el centro del país. Esto, sumado a la disponibilidad de mano de obra calificada de origen colombiano, parecen estar constituyendo un incentivo para la localización industrial, compensando el efecto negativo que citamos anteriormente.

Este efecto sobre el costo de vida constituye uno de los recursos para impulsar el crecimiento y diversificación de la economía de la subregión. Si bien hoy el costo de vida bajo no compensa el bajo nivel de las remuneraciones, con lo que el salario real resulta inferior al del Centro del país, sería más fácil lograr un crecimiento rápido de las condiciones de vida de la población manteniendo esta situación, ya que podrían elevarse los salarios reales sin afectar en forma importante la estructura de costos industriales.

Pero esto constituye una ventaja para el área - y permite aspirar a una elevación de los salarios reales - sólo en relación al resto del país, no con relación al mercado fronterizo. Disminuiría sí las desventajas del país para competir en el mercado colombiano, pero esto tiene significación para actividades que el mercado fronterizo por sí solo difícilmente puede sustentar.

### Un nuevo enfoque

De lo anterior resulta que la posibilidad de utilizar la integración fronteriza como instrumento del desarrollo de la subregión es muy limitada dentro de los esquemas con que han venido operando estas relaciones. Si se ~~excluye~~ la posibilidad de utilizar el mercado fronterizo en algunos servicios especializados - que no deja de ser un elemento de interés pero de alcances limitados a corto plazo - la mayor utilidad que la subregión puede extraer de su situación fronteriza es precisamente el mejor acceso que le proporciona al mercado venezolano por su influencia en la estructura de costos y en la disponibilidad de mano de obra. En lo inmediato es éste sin duda el principal recurso de crecimiento que proporciona a la subregión su localización fronteriza, pero es al mercado nacional a donde debe integrarse también sin lugar a dudas la economía subregional.

Es posible, sin embargo, adoptar un enfoque distinto y más ambicioso: el papel que podría desempeñar San Cristóbal en las relaciones de intercambio entre Colombia y Venezuela y su participación en eventuales acuerdos de complementación industrial.

El eje fronterizo al que pertenece San Cristóbal constituye en alguna medida el principal eslabón que vincula los dos sistemas de polos nacionales: el venezolano constituido por el arco septentrional y el colombiano con sus cuatro centros principales. Salvo las relaciones entre Barranquilla y Maracaibo, ya hoy la mayor parte del comercio oficial y no registrado entre ambos países se produce en la frontera de Grita-Torbes. Nada parece impedir que esta situación se consolide, máxime si la subregión puede contribuir a mejorar la capacidad competitiva de la industria venezolana para facilitar su penetración en el mercado colombiano.

Sin embargo, la sola ubicación de una planta industrial cerca de la frontera no constituye de por sí una ventaja para exportar. Inclusive es fácil que ocurra todo lo contrario, por las dificultades que presenta estar fuera de centros industriales ya consolidados como los del centro del país.

/Las ventajas

Las ventajas de la subregión se presentan sólo a partir de la posibilidad de utilizar recursos en que la misma situación fronteriza sea una ventaja relativa; esto es, cuando utilice para ambos mercados factores de producción originados en ambos países. Una de estas posibilidades, de por sí interesante es obviamente la de combinar partes y materias primas. Sin embargo, una de las condiciones diferenciadas más importantes entre la subregión y el centro del país es, como ya se dijo, la diferencia de costos de vida, lo que permite minimizar una de las desventajas - costos de mano de obra o salarios nominales - sin que sea necesario reducir las ventajas con que se espera que compita la industria venezolana en el exterior, es decir su mayor tecnificación.

Como ejemplo de lo anterior puede citarse que si la incipiente industria metal-mecánica de la subregión puede competir en los mercados del centro del país, necesariamente estará en mejores condiciones para participar en esos rubros en el mercado colombiano, máxime si se pueden utilizar incentivos fiscales y de precios de insumos básicos. Es preciso, sin embargo, ser cautos, ya que dada la estructura de costos existentes es probable que las actividades que encuentren mejores condiciones para competir en el centro del país - con gran intensidad de mano de obra - no sean precisamente las que puedan participar del mercado colombiano, sino en general las industrias más tecnificadas y con más intensidad de capital.

Aún teniendo presente esta nota de precaución, la opción que se está considerando adquiere una significación substancialmente distinta. El interés no se concentra ya en el mercado fronterizo, restringido y con difícil participación en actividades que pueden aportar la demanda mínima suficiente para justificar su producción, sino la posibilidad de combinar factores de producción originados en ambas zonas de la frontera - que para estos efectos comprende también Bucaramanga en Colombia y posiblemente Maracaibo y Valera en Venezuela - con destino a ambos mercados nacionales. No deja de tener interés, además, la posibilidad de que esta misma combinación

/de factores

de factores de producción permita una estructura de costos apta para la producción de algunos bienes destinados al mercado internacional en general y al Grupo Andino o ALALC en particular.

En esta línea de razonamiento la opción que en una primera etapa parece tener mayores posibilidades es la de procurar una complementación al nivel de partes, manteniendo las empresas de cada país la vinculación directa con sus respectivos mercados, lo que permitiría inclusive mantener un razonable registro y control del volumen de mercado realmente cedido por cada país. Debido al mayor desarrollo industrial de Bucaramanga, así como su especialización en líneas metal-mecánicas que admitirían una complementación relativamente fluida con San Cristóbal - y como se ve luego con Maracaibo -, las posibilidades de concretar operaciones de este tipo parecerían en este caso viable en plazos relativamente cortos.

Este nuevo enfoque de las relaciones fronterizas abre así la posibilidad de una participación activa de la subregión en la política nacional de diversificación de las exportaciones. Pero para que ello pueda concretarse parecería conveniente que la industria alcance previamente, en base al mercado nacional, un grado mínimo de desarrollo y tecnificación como para compensar la desventaja - menor que en otras partes del país pero desventajas al fin - de la diferente estructura de precios relativos, prevaleciente en los dos países.

De todo esto se concluye que los dos factores principales que resultan de la opción que se está analizando son: la influencia de la frontera sobre el costo de vida y sobre la disponibilidad de mano de obra calificada, y la posibilidad de apoyar un crecimiento industrial en que se combinen factores de producción de ambos países para los dos mercados nacionales y aún de terceros países. Tanto en uno como en otro caso, sin embargo, la plena integración en el mercado nacional es factor decisivo. En el ámbito más limitado del mercado fronterizo, los servicios especializados, más bien que la producción de bienes de consumo local, son las actividades en que el área parece ofrecer las mejores oportunidades.

/b. Una opción

b) Una opción sin valor práctico: el desarrollo en base al mercado local como alternativa a una interacción dinámica en el mercado nacional

Al igual que en caso anterior, las opciones en relación al papel que se debe asignar al mercado subregional como sustento y apoyo del crecimiento de la actividad económica del área están bastante restringidas por las condiciones objetivas existentes. En efecto, este mercado no sólo tiene un tamaño reducido -- del orden del uno por ciento del mercado nacional de manufacturas -- sino que goza de escasa protección natural por la integración que existe del mercado interno nacional y la fluidez de las relaciones fronterizas. Además, su crecimiento dependerá de las actividades motrices orientadas al resto del país, lo que lleva necesariamente a que las actividades que se apoyan en este mercado tengan un papel secundario. Aun cuando al iniciarse una producción nueva, y por un efecto de "sustitución de importaciones", la misma entra a participar de la base económica de la subregión, el papel más importante de las actividades destinadas a abastecer el mercado local está dado por su capacidad de multiplicación a través de los efectos indirectos y secundarios a que dan lugar.

La pregunta que cabe hacer en este caso es, por consiguiente, si resulta preferible actuar prioritariamente en el sentido de aumentar el efecto multiplicador interno tratando de acentuar la participación en el abastecimiento del mercado local o, por lo contrario, se pone el énfasis en la integración lo más dinámica posible al mercado nacional, especializando la producción del área en la producción "exportable".

Una primera consideración que hay que tomar en cuenta es la posibilidad y conveniencia de modificar o no el papel del comercio fronterizo en el abastecimiento del mercado local, lo que podría traducirse principalmente en el incremento de algunas actividades agrícolas del cinturón verde de San Cristóbal, y en las actividades comerciales asociadas. Aun sin considerar el efecto que cabe suponer tendría una política compensatoria en Norte de Santander, ello debilitaría la ventaja de costo de vida bajo del área. Esto, que

/afectaría en

afectaría en forma proporcionalmente mayor a los grupos de más bajos ingresos, probablemente incidiría en la capacidad de crear empleos en las actividades exportadoras, con lo que es poco probable que su efecto final en términos de ingreso y empleo para la subregión sea positivo. Parece más razonable procurar mantener las condiciones que permiten un bajo costo de vida y ampliar el mercado de trabajo de San Cristóbal, con el crecimiento de las actividades "exportadoras" y el empleo indirecto que éstas pueden inducir, inclusive en el cinturón verde.

Otra consideración, en alguna medida complementaria de la anterior, es que para cualquier región del país uno de sus principales recursos potenciales es precisamente pertenecer a Venezuela - país en desarrollo de ingreso relativamente alto - y tener acceso a un mercado en rápido proceso de expansión. Si se tiene presente que el área cuenta ya con actividades capaces de participar en el mercado nacional, y se recuerda que una de las políticas nacionales en el sector industrial consiste en utilizar el mercado nacional como apoyo al desarrollo regional, el planteamiento adquiere una dimensión estratégica distinta.

Si se exceptúan las actividades netamente locales - servicios y bienes de escasa movilidad -, la opción que se está analizando es en última instancia la de adoptar una política orientada a acentuar la participación en un mercado reducido, en que las actividades destinadas a abastecerlo deben competir con la industria nacional consolidada del centro del país y con una oferta colombiana con estructura de costos más ventajosas, o una política orientada a promover una mayor participación en un mercado donde la competencia de la industria nacional es quizás más fuerte pero en que el esfuerzo se orienta a un mercado cien veces mayor. Como lo han demostrado algunas de las empresas industriales más dinámicas establecidas en la subregión en los años recientes, éste es un camino viable y acentuar su importancia no hace sino hacer explícita la opción que parece haber adoptado en la práctica la actividad económica local.

En lo inmediato, este razonamiento lleva a dar alta prioridad a incrementar la participación de la actividad económica de la subregión en el abastecimiento del mercado nacional, que para este razonamiento puede incluir corrientes tradicionales como el café y la carne. Las limitaciones que un crecimiento tan especializado presenta para el desarrollo de la subregión son sin embargo evidentes, no siendo la menor de ellas el riesgo de desintegrar aún más el espacio económico local, repitiendo en un ámbito más reducido los conocidos enclaves exportadores tan típicos del subdesarrollo.

La solución de este aparente conflicto resultará en parte del mismo crecimiento de la economía regional y la natural tendencia a aumentar su complejidad y grado de interrelación. Esto debe llevar a cambios en el papel del mercado local en el mediano y largo plazo, cambios que empero pueden y deben facilitarse a través de una adecuada orientación de la estructura productiva a promover. Para ello es necesario impulsar relaciones interindustriales hoy prácticamente inexistentes y aumentar el peso relativo de los ingresos con mayor capacidad de inducir efectos locales.

Como se recordará, una de las características de la industria de la subregión es su bajo grado de interdependencia y la importancia relativa alta de las materias primas no producidas localmente. En estas circunstancias los efectos indirectos son muy limitados y el impacto se produce principalmente a través de los efectos secundarios que originan los salarios.

Resulta claro en consecuencia la conveniencia de orientar el proceso de industrialización y desarrollo agrícola y minero del área hacia actividades que intensifican las relaciones técnicas que producción - la provisión de insumos y partes - y ayuden a una retribución de los factores de la producción - incluyendo los salarios - que acentúe la importancia relativa de aquellos grupos cuya localización y estructura de gasto resulta más apta para su atención por la oferta local. En este sentido es importante tener presente que los grupos de bajos ingresos parecen afectar una parte

mayor de sus salarios a la compra de bienes originados en el comercio fronterizo, a la par que los de ingresos mayores - si no van acompañados de una propensión alta a la reinversión en el área - tienden a derivarse a gastos que inducen escaso valor agregado en la subregión. Es importante tomar en cuenta, además, el distinto efecto que tienen, por ejemplo, salarios pagados en San Antonio, en San Cristóbal y La Grita, por la distinta propensión al gasto directo en el comercio fronterizo.

Esta línea de acción conduce a acentuar la prioridad de actividades como la agroindustria y la extracción y procesamiento de minerales. Esto no debe restringir sin embargo la utilización de materias primas originadas fuera de la subregión, cuando la actividad industrial, tal como ya lo está haciendo, está en condiciones de agregar valor local a esos insumos en forma significativa. Esta opción adquiere un significado mayor, como se señaló, cuando va acompañada de la posibilidad de incrementar las interrelaciones industriales que concurren en última instancia a incrementar el multiplicador local y aumentar la capacidad del área para iniciar otras actividades nuevas. Un ejemplo clásico en este sentido son las actividades metal-mecánicas.

Este último aspecto tiene relación con una consideración más amplia, que hace tanto al destino de la producción de la subregión orientada al abastecimiento del mercado nacional como al origen de los insumos. El principal mercado nacional, tanto para bienes de consumo como para bienes intermedios, se encuentra en el centro del país, y también es aquí donde se originan muchos de los bienes intermedios - no las materias primas - que en cualquier caso ha de utilizar la actividad económica subregional. Pero también en este mercado la competencia con la industria ya establecida es más aguda, lo que por un lado orienta a asignar importancia a la posibilidad de concertar acuerdos de producción con la industria allí establecida, y por otro a valorizar el mercado regional como una alternativa intermedia entre el mercado local y la participación plena en el mercado nacional.

/El mercado



El mercado regional a que se hace referencia, incluiría toda la región occidental - Andes, Zulia y al menos en algunos aspectos Centroccidente - y constituye una instancia lógica para apoyar algunos desarrollos importantes, constituyendo una especie de "mercado local ampliado" en el que coparticiparía la producción del área. Además de la complementación climática con Zulia - agricultura de la zona alta, turismo, etc. -, resulta muy aconsejable explorar en forma sistemática las posibilidades de un programa de desarrollo industrial concertado, sobre la base de complementar las actividades con mejores posibilidades en cada área de esta macroregión occidental de Venezuela. Esto, que plantea dentro de un marco más amplio lo ya expresado respecto a la complementación de las actividades locales, facilitaría el proceso de instalación de algunas unidades de producción esenciales a los complejos de actividad a promover - como sería el caso de algunas actividades metal-mecánicas básicas -, al organizar y crear el mercado para su producción y al mismo tiempo ampliar su disponibilidad de insumos.

Esto está estrechamente vinculado al origen de los insumos a que antes se hizo referencia, en que se acordaría también prioridad al uso de los de origen regional dentro del concepto amplio antes planteado. Esto, que podría constituir una primera etapa, a la que luego se agregaría el tipo de complementariedades que surgieron al considerar las relaciones fronterizas, contribuiría a minimizar las desventajas de la localización periférica del área y aceleraría las relaciones intra e interregionales en el occidente del país, objetivo importante de la política de desarrollo regional en el Plan de la Nación. La inducción mutua que lo anterior provocaría a través de efectos indirectos y secundarios interregionales aumentaría el valor agregado local, al aumentar el multiplicador macroregional en su conjunto.

Todo lo anterior, sumado a las consideraciones ya hechas sobre las relaciones fronterizas, conducen así a procurar el desarrollo más integrado posible al mercado nacional, usando de una manera racional y sistemática las ventajas que resultan de la localización

/fronteriza y

fronteriza y procurando una estrecha interdependencia dentro de la macroregión occidental. Este tipo de desarrollo podría servir de base para que la subregión contribuya a la diversificación de exportaciones del país a través de acuerdos específicos de complementación industrial en la zona de frontera ampliada, como ya se ha dicho, incluiría a Bucaramanga. El papel del mercado local deberá acentuarse paulatinamente, lo que puede facilitarse mediante una adecuada elección de actividades que acentúen las relaciones industriales. Por otra parte, la consolidación de San Cristóbal como centro de servicios metropolitanos podría facilitar relaciones más equilibradas en el eje San Cristóbal - Cúcuta.

c) Los elementos motrices de la economía subregional y el crecimiento de las actividades "exportadoras"

La subregión, como se vio en el capítulo anterior, ha iniciado un proceso de transformación de su economía, como resultado del cual está disminuyendo su dependencia del gasto público, que sigue siendo alta, sin embargo. En la década del sesenta crecen las actividades que conforman lo que se han denominado "base exportadora", - principalmente café, ganado y otros productos agrícolas, así como bienes industriales recientemente incorporados al abastecimiento del mercado nacional -, y las actividades que resultan de la función de "intermediación fronteriza" - exportaciones pero principalmente importaciones no registradas y en tránsito -, que en conjunto han comenzado a desempeñar un papel importante en el crecimiento de la subregión. Una de las principales opciones en la definición de la estrategia de desarrollo y donde las posibilidades de acción son más amplias, es precisamente con qué ritmo y en qué forma continuar esta transformación y cuáles serán las actividades a las que en consecuencia se ha de dar prioridad.

La selección de las actividades donde debe centrarse el esfuerzo es sin lugar a dudas una función de los recursos de que dispone el área, el mercado a que puede tener acceso y la influencia que sobre

/ambos aspectos

ambos aspectos ejerce su localización fronteriza, así como la tendencia con que está modificándose su estructura económica. Pero además es necesario considerar que estas opciones influyen en forma directa sobre objetivos como el empleo, la distribución del ingreso, la política de desarrollo de las zonas de frontera, la integración interna del área, la transformación de la estructura económica que requiere su crecimiento futuro, aspectos todos ellos que no pueden medirse únicamente por el crecimiento del producto. El planteamiento de las opciones en un contexto amplio es así una necesidad ineludible, aún cuando por razones de método parte de estas consideraciones se presentan al tratar los problemas del empleo y del ordenamiento del espacio, enfoque este último que facilita el examen de los efectos indirectos y secundarios.

Las consideraciones que se hicieron con anterioridad tienden obviamente a disminuir la importancia que se asigna a la intermediación fronteriza como elemento en que apoyar el desarrollo de la subregión, elemento ese que puede presentar un dinamismo futuro relativamente limitado. Esto no significa empero que la economía del área no sea sensible a las alteraciones que puedan producirse en este componente de su base económica.

Así, pues, quedarían dos grandes líneas a explorar. Una es el papel del gasto público, no sólo como elemento capaz de continuar apoyando la expansión de la economía, sino también desde el punto de vista de su contribución - sobre todo a través de la creación de economías externas - a un cambio de estructura que puede asegurar un crecimiento más sostenido y dinámico a largo plazo. La otra consistiría en determinar cuáles son las actividades productivas que han de tener el papel motriz para el crecimiento de la economía y el empleo en la subregión. En esta última línea, la pregunta a responder es si acaso estas actividades deben apoyarse exclusivamente o principalmente en la mejor utilización de los recursos naturales del área, o si ésta ha llegado a un punto de su evolución en que se requiere poner también el acento en actividades "exportadoras" de tipo industrial.

En otras palabras, pasar de la industria orientada por los recursos naturales a la industria orientada por el mercado, que en este caso es sobre todo el mercado nacional; sin descartar en absoluto su participación creciente en otros mercados.

Adelantando las apreciaciones que se hacen a continuación, la opción en este caso está claramente orientada a dar alta prioridad al componente "exportador" de la base económica. El gasto público aunque debe crecer en forma significativa con sólo seguir la tendencia proyectada por el Plan de la Nación para el país en su conjunto (7.7 por ciento anual en 1970-74), no podría por su sola acción impulsar el crecimiento y transformar la economía al ritmo deseado. Sin embargo, su comportamiento continuará constituyendo un factor decisivo por su peso en la base económica del área y en la inversión global. Avalan este juicio consideraciones tanto de corto como de largo plazo sobre la evolución previsible del gasto público y su impacto en la economía local.

Es probable que en los próximos años se realicen en el área inversiones importantes, principalmente de vialidad y energía, pero - independientemente de su efecto directo a más largo plazo - el valor agregado local de estas grandes obras es bajo, por lo que ese incremento del volumen de gasto público se reflejará en un aumento proporcionalmente menor de los efectos indirectos y secundarios que se producen durante la ejecución de la inversión. La baja cobertura que aún tienen en el área servicios como educación y salud y la prioridad que el Plan acuerda a resolver este tipo de problemas supone en principio la posibilidad de un crecimiento relativo alto de estos gastos, con efectos indirectos importantes, y lo mismo puede decirse con relación a vivienda. Pero sólo en parte es ésta una decisión totalmente autónoma del sector público. Depende de que realmente la población esté en condiciones de demandar tales servicios, lo que en gran medida es función del grado de urbanización, y para la vivienda de un mínimo de ingresos. De allí que, por lo menos en parte, el gasto público tenderá a acentuar o acelerar el impacto que las otras

/actividades motrices

actividades motrices, esto es las "exportadoras", ocasionen sobre el empleo e ingreso urbano.

En las consideraciones a más largo plazo debe suponerse que aumentará la participación de los recursos locales en el financiamiento del gasto público, con lo que a pesar de que es previsible una tendencia continuada al crecimiento de este bien puede ocurrir que a partir de cierto momento disminuyan las transferencias que en última instancia son las que agregan impulso a las actividades locales. De ahí que la economía de la subregión deba dar necesariamente alta prioridad al crecimiento de las actividades exportadoras de su base económica, contando con que el gasto público acentuará la intensidad de los cambios en la economía y en el empleo. La opción que se está considerando se traduce, en consecuencia en la consideración del papel que cabe asignar a la agricultura, la industria, la minería y el turismo en la ampliación de la base económica de la subregión.

i) La intensificación selectiva del uso de los recursos naturales del área. En alguna medida esta opción concurre a explorar en qué medida la utilización en forma más eficiente de los recursos naturales, que como se recordará es uno de los instrumentos a que hace referencia la Política de Desarrollo Regional del Plan de la Nación, puede contribuir al logro de los objetivos planteados para el desarrollo de Grita-Torbes. Como es fácil comprender, se requiere para ello conocer con suficiente detalle el potencial de esos recursos naturales y el costo de desarrollo de los mismos, información que no se tiene en la subregión para varios aspectos importantes. Es posible, sin embargo, una primera aproximación apta para el enfoque necesariamente cualitativo de esta etapa del análisis de prioridades.

La intensificación selectiva del uso de los recursos naturales agrícolas, selectiva en cuanto debe ir acompañada de un reordenamiento de su uso para controlar los procesos de erosión que ponen en peligro parte del potencial de desarrollo de la subregión, es factible y permite un crecimiento relativamente rápido con un esfuerzo razonable, tal como ya ha ocurrido en la década pasada. La actividad cafetalera

y la ganadería de la zona baja cuentan con el conocimiento y la experiencia práctica necesaria: la actividad azucarera puede incorporar nuevas tierras mediante el riego por agua subterránea, con lo que se cuenta con medios para resolver la principal limitación que existía para la expansión de cultivos en la zona de Ureña; la agricultura de altura puede desempeñar ya en los próximos años, en especial si se logra una adecuada complementación agroindustrial, un papel mucho más dinámico que hasta el presente, siguiendo pautas ya experimentadas en otras zonas de Los Andes; existe la posibilidad, además, de incorporar nuevas tierras para cultivar en la zona baja a un costo razonable, si bien esto requiere de mayores estudios técnicos y económicos. Un crecimiento del producto agrícola del orden del de la década pasada, si bien requerirá naturalmente de un esfuerzo importante, no parece una meta exageradamente ambiciosa. Como aún existen contingentes importantes de población en tierras de escasa aptitud agrícola y alta propensión a la erosión es de prever que ello iría acompañado de una reducción en términos absolutos de la población ocupada en actividades rurales, con lo cual el producto agrícola por habitante rural podría crecer aún a tasas mayores.

Las dos actividades restantes orientadas a la explotación de los recursos naturales del área son la minería y el turismo. En lo que hace a los recursos mineros, la subregión - al igual que el resto de Los Andes - no ha prestado ahora suficiente interés a su desarrollo, lo que contrasta con las posibilidades que parecen existir. Aun cuando el reducido conocimiento disponible restringe cualquier apreciación definitiva, los antecedentes con que se cuenta indicarían que pueden ser objeto de una explotación mucho más intensiva las arcillas y el carbón. También parece importante, aunque aquí la incógnita es mayor por la falta de conocimiento, la posible explotación de cobre. La fosforita, aún dentro de su interés esencialmente regional, tiene también posibilidades de una explotación mayor que hasta el presente. El turismo, por su parte, que es una actividad de alto valor agregado local, puede tener un impacto importante en áreas como La Grita.

/En estrecha

En estrecha relación con lo anterior cabe agregar la industria integrada o estrechamente asociada a la explotación de los recursos naturales, actividad que en muchos casos constituye una unidad integrada de explotación con el recurso primario. Se encuentran en esta línea el Central Ureña, el aprovechamiento y diversificación del matadero industrial de La Fría, la producción de coque, una o más plantas procesadoras de frutas y hortalizas, la artesanía vinculada al turismo, y en alguna medida la cerámica y el uso de la fosforita como fertilizante. El impacto de estas actividades, que puede ser importante, en gran parte se refleja en el crecimiento de la producción primaria que impulsan o facilitan.

De todas estas consideraciones surge que el uso más eficiente de los recursos naturales del área, incluyendo su aprovechamiento industrial, debiera realizar una contribución importante al crecimiento de su economía. Este aporte tiene además la virtud de permitir un crecimiento geográficamente difundido, facilitando la difusión de sus efectos indirectos y secundarios. Si bien parte de los ingresos generados por la actividad cafetalera - mano de obra para la zafra - y producción de azúcar - mano de obra para la zafra y parte de la materia prima - corresponde a valor agregado por factores residentes fuera de la subregión, esto no cambia el sentido general de la apreciación.

El crecimiento resultante, sumado a la disminución en términos absolutos de la población rural, permitiría avanzar en forma significativa para el logro de algunos objetivos importantes, como el mejoramiento del bajo ingreso rural, un mejor acceso relativo de la población a los servicios sociales básicos y un mejor equilibrio entre población y recursos naturales en la actividad agrícola. El efecto global - recuérdese que se están analizando aquí las actividades motrices - deberá incluir el resultado de la capacidad de inducir efectos que estas actividades tienen en el medio urbano.

La evolución de la economía y del empleo urbano en años recientes constituye un indicador razonable de los efectos que este tipo de crecimiento puede inducir. Es fácil inferir que tendrá un

/impacto importante

impacto importante - véase por ejemplo el caso de San Juan de Colón, La Fría, Coloncito y Ureña en la década del sesenta - en las localidades más directamente vinculadas a las zonas de crecimiento agrícola, minero y turístico.

Sin embargo, la evolución de los años recientes muestra también que San Cristóbal creció a un ritmo más lento que estos núcleos. Este fenómeno es coherente con otras experiencias que tienden a indicar que el empleo urbano inducido por el crecimiento agrícola no es directamente proporcional al incremento del producto del sector. El tamaño ya alcanzado por San Cristóbal exige la creación por año de un número de empleos difícil de inducir únicamente a través de la expansión de su zona de influencia, y requiere ya de actividades con capacidad de crecimiento autónomo. En cualquier caso el desarrollo de la producción primaria sería insuficiente para impulsar cambios en la estructura urbana y afianzar la evolución ya en curso caracterizada por la importancia creciente de la industria como actividad motriz. Esto coincide por otra parte con la política nacional de transformar centros de servicios en polos de desarrollo. Antes de analizar este aspecto con más detenimiento, es conveniente un somero análisis de la posibilidad de un avance mayor en el aprovechamiento de los recursos naturales y de un apoyo más amplio del crecimiento de la zona de influencia de San Cristóbal que está fuera de los límites de la subregión.

Caben aquí considerar dos aspectos principales: uno es la posibilidad de un uso más intenso del potencial agrícola de la zona baja, y el otro la forma de acelerar el desarrollo del sector de la zona de influencia de San Cristóbal, en la vertiente oriental de Los Andes.

Un uso más intensivo de los recursos naturales de la zona baja posibilitaría, como es natural, un crecimiento más rápido del producto generado por la actividad agrícola y tendría un efecto indirecto mayor sobre el empleo urbano. Pero ello requeriría de decisiones importantes de política.

/En esta



En esta zona existe una superficie grande de suelos cuya calidad aconsejarían su uso para cultivos, si pudieran resolverse económicamente los problemas de drenaje. Dada la tendencia a su uso en actividades pecuarias, afectar estas tierras a uso agrícola requiere al menos ciertos cambios de tenencia. Como por otra parte estas tierras deberían afectarse a cultivos permanentes como palma africana, citrus y cacao se requeriría además dar prioridad nacional al área para el desarrollo de estos cultivos.

La plena utilización de estos recursos naturales - se supone que en todo caso se intensificará su uso - requerirá así de decisiones de política que no pueden inferirse del marco disponible. En todo caso esta opción debería considerarse tomando también en cuenta las orientaciones que pueda proporcionar la política nacional de desarrollo de frontera.

La otra consideración hace a la vertiente oriental. Los recursos agrícolas disponibles en esta zona sólo han sido utilizados hasta el presente en forma incipiente. Aquí podría iniciarse un desarrollo del mismo tipo que el que ya caracteriza a la zona Norte en la cuenca del Sur del Lago de Maracaibo, lo que sería de gran prioridad para la subregión por los efectos indirectos que induciría en San Cristóbal. Acelerar el desarrollo de esta zona involucraría entre otras cosas, mejorar el acceso vial y resolver problemas de uso del suelo y de poblamiento. Ello supera también el marco de referencia dado.

De todos modos, cualesquiera sean las decisiones de política que se adopten sobre estos aspectos, cabe suponer que las mismas conducirían a acentuar la importancia de tales recursos en el desarrollo de la subregión, pero sin modificar la necesidad de un comportamiento más dinámico del medio urbano.

ii) La ampliación de las actividades urbano-industriales de la base económica de la subregión. Un desarrollo industrial con una base más amplia que la que pueden proporcionar los recursos naturales propios de la subregión y capaz de sustentar la transformación

/requerida en

requerida en la estructura productiva del área es factible y necesario. Es precisamente la línea que ha tendido a tomar en forma espontánea su incipiente proceso de industrialización. La consolidación de este proceso debería ayudar a crear una estructura productiva capaz de hacer de San Cristóbal un polo de desarrollo y de sostener el crecimiento de la subregión cuando en un futuro no muy lejano - tal vez en la próxima década - se haya alcanzado un grado alto de utilización de los recursos naturales y el sector agropecuario comience a crecer a un ritmo menor.

Este tipo de actividad, menos dependiente de los recursos naturales de localización rígida y entre las cuales se encuentran las manufacturas de mayor dinamismo en el país, está más influida por factores como costo y disponibilidad de mano de obra, acceso a servicios especializados, clima industrial, medio ambiente urbano. En la medida en que tampoco estarían condicionadas por el tamaño del mercado subregional, su capacidad de crecimiento sería así amplia y dependería más que nada de la propia capacidad de las empresas.

Como ya se indicó, la experiencia reciente está indicando que existen en el área condiciones para este tipo de crecimiento industrial, por cuanto son precisamente este tipo de industrias - que procesan materias primas no locales con destino a mercados en medida importantes no locales - las que han tendido a crecer más rápido y las que están transformando la estructura de la producción industrial. Contribuye a ello, sin lugar a dudas, el tamaño ya alcanzado por San Cristóbal, pero también el bajo costo de vida y la disponibilidad de mano de obra calificada que facilita su localización fronteriza.

Sumado a esto las posibilidades que surgen del procesamiento de materias primas de la subregión se hace evidente que el desarrollo industrial debe constituir un elemento esencial de su estrategia de desarrollo. La intensidad y dirección que se de al proceso de industrialización dará la tónica de la transformación del área.

Esta prioridad concuerda con las políticas nacionales de desarrollo regional, de fomento industrial y de diversificación de las exportaciones, dando lugar a tres grandes líneas posibles. Una es la de avanzar en la industrialización de materias primas locales. Otra corresponde a las actividades industriales destinadas al mercado nacional y que el Plan de la Nación clasifica en el grupo de aquellas que difícilmente podrán ser fuente de exportaciones a otros países. El mismo Plan considera que este tipo de industrias debe apoyar el desarrollo regional y la desconcentración de la actividad económica. La tercera finalmente, es el desarrollo de industrias como la metal-mecánica que apoyándose en el mercado nacional, sean capaces, no sólo de multiplicar las relaciones interregionales sino también de participar del mercado colombiano y aún del Grupo Andino, si Venezuela decide incorporarse al mismo.

La consolidación de los cambios que la subregión ha iniciado en su base económica deberán orientarse así a la utilización intensiva de los recursos naturales del área, pero sin dejar de mantener y acentuar la tendencia de su industria a crecer sobre bases más amplias, conformando un modelo de crecimiento urbano-rural integrado y diversificado en que el medio urbano crece impulsado por el crecimiento de su zona de influencia pero también por actividades motrices propias. Lo cual a su vez transmite nuevos impulsos a la actividad rural y facilita su acceso a mejores condiciones de vida.

## 2. El mejoramiento de la capacidad de la subregión para incrementar cuantitativa y cualitativamente el empleo

El aumento del empleo y la mejora de su calidad constituye, como ya se indicó, uno de los objetivos básicos de la acción a desarrollar en el área. Si bien es necesario mantener una alta tasa de crecimiento de la economía para satisfacer este objetivo, ello no es un requisito suficiente, como lo ha demostrado la evolución del país y del área en las décadas anteriores, máxime si se identifica la calidad del empleo con la posibilidad de asegurar un ingreso mínimo acorde con el nivel de ingreso general del país.

/Una de

Una de las preguntas básicas que cabe hacerse es en qué medida el crecimiento del empleo que resultaría de los planteos económicos anteriores sería adecuado para alcanzar los objetivos señalados en caso de que así no fuera, cuáles son los cambios que debieran introducirse en esos planteamientos y cuáles los objetivos más específicos a establecer.

Antes de avanzar en el análisis de este aspecto, es preciso hacer algunas consideraciones sobre los posibles efectos de los cambios económicos planteados sobre el nivel y calidad del empleo. En primer lugar es necesario diferenciar el medio rural del urbano. En el primero, una parte de la población recibe ingresos a través de una forma de empleo que los Censos califican como "trabajador por cuenta propia" pero que suele involucrar una total inmovilidad por estar vinculado a la explotación de un área de localización y características fijas. En este caso sólo puede mejorarse la calidad del empleo actuando en forma directa y específica sobre el área considerada. La alternativa a ello es la migración y muy probablemente el cambio de actividad que implica el traslado a un núcleo urbano.

En el medio urbano, por lo contrario, la movilidad entre empleos es mucho mayor. Esta movilidad se acentúa en los estratos de más baja calificación, por las pocas exigencias específicas de las diferentes ocupaciones a que pueden optar, y en las ciudades mayores como San Cristóbal por la diversidad del mercado de trabajo. La especificidad del empleo y de los impulsos que lo hacen crecer se acentúan en el caso de las actividades más especializadas, lo que explica la tendencia del trabajador especializado a orientarse hacia los mercados de trabajo más amplios, pero al menos en el área el grueso del empleo responde las consideraciones anteriores.

Resulta así una diferencia importante entre el comportamiento del empleo en el medio rural, mucho más asociado a una acción directa donde se encuentra la población ya asentada, y el del medio urbano, que crece según el impulso que a este medio le da el conjunto de actividades motrices. Esto mismo conduce a distinguir en la política de empleo el papel de las actividades motrices y las inducidas.

/Para el

Para el caso de Grita-Torbes se ha caracterizado como actividades motrices aquéllas que pueden impulsar el crecimiento de la economía y el empleo en la subregión en forma autónoma a las restricciones que impone el ingreso local. Su principal papel es infundir dinamismo a la economía, y aun cuando tengan efectos directos sobre el empleo, importa principalmente la ocupación que inducen a través de efectos indirectos y secundarios. Es precisamente en las actividades inducidas donde pueden primar más fácilmente las consideraciones que hacen más estrictamente a la política de empleo.

También en este caso, sin embargo, es necesario diferenciar entre el medio rural y el medio urbano. En el primero la producción depende en gran medida del recurso natural y es la propia característica de la explotación - tipo de empresas, tecnología, etc. - la que condiciona en gran medida la productividad, las condiciones de vida de la población rural y el efecto inducido sobre el medio urbano. En este caso, más útil que distinguir entre actividades motrices e inducidas, deben tomarse en consideración los efectos de la estructura agraria.

En las actividades urbanas, por lo contrario, la distinción entre el papel de las actividades motrices y las que crecen en forma inducida es más nítido y permite apreciaciones útiles en cuanto a la política de empleo. En particular, es importante tener presente que la posibilidad de que surjan y crezcan las actividades motrices esencialmente urbanas, como son las industriales, es más aleatoria. Precisamente la dificultad para establecer y ampliar estas actividades fuera de los centros industriales preexistentes es uno de los factores más importantes que condicionan el desarrollo regional por lo que debe pesarse cuidadosamente las exigencias que tal tarea impone.

De lo anterior surge la conveniencia de analizar por separado las consideraciones que hace a la cantidad y calidad de empleo rural y de empleo urbano, dando importancia en el primer caso al problema inherente al "autoempleo" y en el segundo a la diferenciación entre actividades motrices y actividades inducidas.

a) El empleo

a) El empleo rural

La importancia que tienen en el medio rural los "trabajadores por cuenta propia", que incluyen pequeños productores, conuqueros y campesinos de la Reforma Agraria, y el alto porcentaje de ellos con muy bajos ingresos coloca el problema de empleo en términos de dos grandes grupos: el "autoempleo" y el asalariado rural. Una parte significativa de ambos grupos nutre la marginalidad rural, Por ello el mejoramiento de la calidad del empleo agropecuario constituye una pieza esencial de cualquier política de ingresos en la subregión.

1) El mejoramiento de la capacidad del "autoempleo". Aunque se de prioridad general al aumento de la productividad, más que a la cantidad del empleo, esto no basta para definir en qué medida ello mejorará la calidad - en términos de ingreso - del empleo de trabajadores por cuenta propia. El resultado bien puede ser una mayor concentración del crecimiento y de los ingresos de ciertos grupos, con exclusión de otros, tal vez mayoritarios.

En efecto, las condiciones que hoy existen en el medio rural hacen que un sector importante de su población no pueda participar en el crecimiento de la producción o encuentre grandes dificultades para hacerlo. Una parte está marginada estructuralmente del proceso, unos porque se encuentran en tierras pobres o erosionadas y otros, no siempre diferentes, por no disponer de tierra suficiente. Esto se traduce necesariamente en un mal uso de la capacidad de trabajo en ingresos de subsistencia, en migraciones y en posibilidades escasas o nulas de mejorar las condiciones de vida de la población afectada, Esta situación no sólo se presenta en la zona alta tradicional, sino también en la zona baja, donde la forma como se ha producido la ocupación de las tierras nuevas ha llevado con frecuencia a una baja densidad de empleo o a asentamientos campesinos en tierras que, al menos en parte, son de reducido potencial agrícola.

A ello se suma la existencia de un grupo muy amplio de población rural que aun cuando dispone de tierra en calidad y cantidad mínima suficiente para sustentar un crecimiento de los ingresos - que es de

/lo que

lo que se trata en estos casos de "autoempleo" - requieren de un apoyo más directo que los productores mayores con una capacidad empresarial más desarrollada. En este grupo se encuentran en la subregión el grueso de la población incorporada a los asentamientos campesinos y los pequeños productores.

Es probable que si se concentrara el esfuerzo de desarrollo agrícola en las unidades de más capacidad empresarial - por ejemplo, las mayores fincas pecuarias de la zona baja, las fincas cafetaleras y cañeras mayores, la peculiar forma de concentración por arriendo en algunos sectores de la zona alta, etc. - el producto generado por la actividad agrícola podría crecer más rápido que lo que ha venido ocurriendo hasta el presente. Esto, sin embargo, mantendría un medio rural dicotómico, en que el grueso de la población rural retiene sus ingresos de subsistencia y actúa solamente como reserva del proceso de urbanización. Esta situación no sólo sería contraproducente en términos de los objetivos dados, sino que afectaría la posibilidad de fortalecer el débil mercado local, entre otras cosas, porque es probable que la concentración del ingreso rural favorezca la traslación de efectos secundarios fuera de la subregión.

La solución de este problema, que hace a la esencia del "sub-desarrollo" de la subregión, no es simple. En parte dependerá de la transformación general de la estructura de la economía y del empleo en la subregión, pero también requerirá una acción concreta en el medio rural. Esto hace por un lado a la política de ~~Reforma Agraria~~ y por otro a los objetivos y modalidades operativas de los programas de desarrollo agropecuario.

En lo primero, esto es, el grado de intervención sobre la estructura de tenencia preexistente, las políticas nacionales concurren a mantener un mínimo de equilibrio entre empresarios y campesinos, lo que también se manifiesta en los programas que se están llevando a cabo en la subregión. Tal como ya se observó al considerar la intensificación del uso de los recursos naturales, el marco de políticas no permite avanzar más allá de esta apreciación general. Las opciones

/en esta

en esta materia deben ser objeto de consideraciones ulteriores en el marco adecuado, en lo que sin duda deberá tener significación la orientación de la política de poblamiento en la zona de frontera.

Como en cualquier caso la disponibilidad de tierras aptas es escasa - a pesar de que en la zona baja se presente un desbalance en el sentido inverso para la población total que depende de la actividad agrícola - las migraciones continuarán siendo un factor importante de ajuste, en especial en aquellos sectores donde el problema radica principalmente en la mala calidad y propensión a la erosión de los suelos. Cuando el suelo es bueno, pero escaso, es decir, cuando el agricultor dispone de tierra suficiente para subsistir, pero no para progresar, la solución más adecuada parece estar en modificaciones parciales de tenencia. Esto incluye, por ejemplo, la reconstrucción parcelaria en áreas cafetaleras y los reparcelamientos - incluso derivando parte de la población ya asentada a otras áreas con potencial agrícola - de asentamientos.

Se destaca, sin embargo, la conveniencia de adecuar la ejecución de los programas de desarrollo agropecuario para incorporar en forma expresa a los pequeños productores y asentamientos campesinos, procurando incluir dentro de los mismos, además, condiciones que faciliten la reconstrucción parcelaria a mediano plazo. Lo anterior se deberá traducir en proyectos específicos que contemplen en forma prioritaria la incorporación de este estrato rural. Esto podría traducirse en un aumento del costo de dichos programas por cuanto se deberá dar mayor importancia a la asistencia técnica - tanto en la producción como en la comercialización - y condiciones crediticias adecuadas. Este mayor costo, sin embargo redundará también en mayores beneficios sobre todo porque se estará haciendo una contribución valiosa al objetivo de reducir la marginalidad rural y mejorar la distribución de los ingresos. Si no se actuara en este sentido, la opción sería necesariamente aumentar el empleo urbano en forma compensatoria, lo que también tendrá un costo, y tal vez mayor.

/ii) El mejoramiento



ii) El mejoramiento del empleo rural en relación de dependencia.

Las consideraciones anteriores tienen relación con la significación que entraña en el medio rural el trabajo dentro de la unidad de producción familiar, y la restricción que impone la disponibilidad de tierra al empleo adecuado de la capacidad de trabajo y por consiguiente a los ingresos. Queda por considerar el trabajo en relación de dependencia.

El volumen y crecimiento de este tipo de empleo depende, como es natural, de su importancia relativa, de la orientación de la producción y del crecimiento de la actividad agrícola calificada como empresarial. Pero la calidad del mismo, o sea su retribución, está afectada en forma importante por el uso que se hace en la subregión de mano de obra ingresada en forma ilegal al país. Este mismo hecho influye, por otra parte, a que salvo en los sectores más alejados de la frontera la creación de nuevos empleos sólo implique una contribución menor como mecanismo de ajuste de desequilibrios en otras zonas.

Si se mantiene el equilibrio empresarial-campesino como política nacional, es previsible un cierto crecimiento del número de asalariados rurales, aun cuando la nueva política pecuaria puede en alguna medida conducir a un nuevo balance en la producción carne-leche que afecte la ocupación. Siguiendo la experiencia de otras áreas, la intensificación de los cultivos en la zona alta - en la zona baja se supone que correspondiera básicamente a explotación campesina - aumentará también el empleo asalariado. En cualquier caso, sin embargo, el problema más importante que existe en relación a este grupo no parece ser el empleo mismo, sino la situación irregular con que opera este sector del mercado de trabajo. Resolver este problema apunta así como un prerequisite de cualquier otro tipo de acción.

Es conveniente, no obstante, hacer algunas consideraciones respecto a la mano de obra utilizada en la zafra de caña de azúcar y especialmente de café. En la actualidad una parte importante de esta mano de obra es provista por la incorporación transitoria de

/braceros colombianos

### 3. Organización y equipamiento del territorio

El desarrollo no se presenta simultáneamente en todos los sectores de una economía o en todos los lugares de un espacio económico. Esto no es casual y la experiencia indica que para lograr un crecimiento rápido se requiere un mínimo de concentración de la acción a fin de facilitar los efectos de aglomeración y la dinámica que resulta de las interrelaciones que facilita esa concentración. No es ajeno a todo esto el hecho de que las actividades industriales requieren de un conjunto de servicios y actividades complementarias que en gran medida son función del tamaño del núcleo urbano.

En el caso de la subregión Grita-Torbes, San Cristóbal, o más precisamente el "área metropolitana" de San Cristóbal, puede desempeñar este papel de polo de desarrollo. Incluso, si bien estudios realizados hace algunos años <sup>1/</sup> indicaban que esta ciudad no posee las características de un polo, debido a que no presenta una estructura económica especializada en relación al promedio nacional, indicadores más recientes, como el crecimiento dinámico de algunas de sus exportaciones industriales, parecen señalar una tendencia a la especialización.

La existencia de San Cristóbal en la subregión, su tamaño y las tendencias recién anotadas pueden considerarse así como un "recurso" muy importante de la subregión para lograr su desarrollo. En relación a otras zonas del país, la posibilidad de contar con una aglomeración urbana de este tipo adquiere las características de una ventaja comparativa. La necesidad de impulsar el desarrollo de Grita-Torbes a través de su polarización en el "área metropolitana" surge tanto del hecho recién anotado como del análisis del resto de los recursos de la subregión, ya que si bien ellos son importantes no son suficientes individualmente para asegurar un crecimiento acelerado y sostenido. Desde un punto de vista nacional, la condición fronteriza del "área metropolitana" y la existencia de una aglomeración urbana importante

---

<sup>1/</sup> CENDES - URVEN. Resultados preliminares, 1968.

- Cúcuta - en el lado colombiano también refuerzan la necesidad de convertir a San Cristóbal en un polo de desarrollo. Su existencia facilitaría la estructuración de relaciones mutuamente ventajosas con la vecina República de Colombia. Este hecho también es válido en lo que respecta a la integración efectiva de la subregión al desarrollo del país, ya que una forma de superar su carácter de economía pasiva, esto es, dependiente de la difusión positiva o negativa que en ella provoque el crecimiento de las áreas más desarrolladas del país, es a través de contar con este elemento dinámico que revierta el tipo de relaciones actuales.

De esta manera, uno de los elementos básicos para el desarrollo de la subregión lo constituye el fortalecimiento del "área metropolitana" de San Cristóbal, a través de la concentración de actividades dinámicas sectoriales y de la dotación del equipamiento y la infraestructura necesarios para crear las condiciones de desarrollo de tales actividades.

Lo anterior plantea una nueva opción ¿cuál es el grado de concentración de las actividades económicas de la subregión que debe procurar la estrategia de desarrollo de la misma?

Como ya se señaló al considerar las actividades que constituyen la base económica, su estructura permitiría un crecimiento geográfico difundido, por la importancia relativa de la agricultura, la minería y el turismo. El objetivo de mejorar el nivel y distribución del ingreso rural lleva a plantear el desarrollo agrícola con una cobertura geográfica amplia. Esto conduce también a un crecimiento relativamente difundido del medio urbano, a través de sus núcleos menores más vinculados al medio rural. De este modo se resuelve en gran medida la opción sobre el grado de concentración. Esta opción subsiste sin embargo cuando se plantea el papel de San Cristóbal como polo de desarrollo, y por lo tanto la localización de la actividad industrial.

En relación a este último aspecto, mientras no esté consolidada la base industrial será necesario concentrar la mayor parte del esfuerzo industrial en el área metropolitana de San Cristóbal,

/procurando fortalecer

procurando fortalecer las relaciones interindustriales y ayudar al crecimiento de los servicios y actividades especializadas. Esto, sin embargo, se refiere principalmente a las actividades industriales con mayores posibilidades y necesidades de interrelaciones y apoyo mutuo, pero no a las actividades más íntimamente asociadas al procesamiento de recursos naturales: agroindustria y procesamiento primario de minerales. Estas pueden y deben descentralizarse constituyendo la base del crecimiento industrial fuera del polo metropolitano, tal como por otra parte ha estado ocurriendo hasta el presente. Resulta así posible lograr un equilibrio razonable, a través de la consolidación del polo central sobre la base de industrias menos atadas a los recursos naturales, y el desarrollo de otras zonas mediante la expansión de las actividades primarias y sus industrias conexas.

El eje La Pedrera - San Cristóbal - La Fría, que tiene acceso a un conjunto variado de materias primas locales y no está lejos de la zona de frontera debería concentrar una buena parte de las inversiones agroindustriales, fortaleciéndose dos núcleos. Por un lado se tendría San Juan de Colón - La Fría (eventualmente incluyendo Coloncito) donde ya existe el matadero industrial de La Fría, y que podría ser el asiento principal de un conjunto de agroindustrias de procesamiento de frutas y hortalizas, aceite de palma africana, diversificación de la actividad frigorífica, etc. Este núcleo se complementaría con Ureña, donde el Central azucarero continuaría manteniendo un papel importante. El otro núcleo sería El Piñal - La Pedrera, donde podría inducirse un desarrollo agroindustrial apoyado, por ejemplo, en el procesamiento de madera y leche.

Los dos núcleos interiores, La Grita y Pregonero, tienen un papel distinto. La Grita es el núcleo central de una zona donde se puede mejorar la agricultura e incrementar el turismo y que además ofrece buenas perspectivas mineras. Pregonero - Guaraque constituye un área aislada donde puede desarrollarse una industria local de productos lácteos que apoye a la producción pecuaria.

/Lo anterior

Lo anterior permite inferir que en una primera etapa la capacidad del núcleo central de inducir crecimiento al resto de la subregión es secundaria. Pero es importante que luego, cuando necesariamente se debilite el ritmo con que se puede seguir intensificando la utilización de los recursos naturales, el polo ya consolidado pueda apoyar el crecimiento de su zona de influencia. Para ello deberá estar en condiciones de descentralizar parte de su crecimiento industrial, en particular las industrias menores vinculadas al mercado local y las que proporcionen insumos a las actividades industriales que "exporten" sus productos al resto del país y a otros mercados. Así, para lograr un desarrollo descentralizado y dinámico a largo plazo parece necesario consolidar previamente el polo que lo haría factible. Por otra parte, en la medida en que este polo desarrolle sus servicios metropolitanos más especializados, podrá también aumentar su participación en el mercado del eje fronterizo San Cristóbal - Cúcuta, lo que acentúa la importancia de consolidar el polo emergente.

Este análisis espacial de las actividades productivas permite plantear en forma más racional las opciones o alternativas para el mejoramiento del equipamiento del territorio, y en particular las que hacen al transporte, que cumple un papel integrador fundamental.

Una opción importante en relación a la infraestructura de transporte es la prioridad e intensidad con que se enfoque el mejoramiento de sus dos ejes principales: San Cristóbal - La Fría y San Cristóbal - San Antonio. Estos ejes tienen o van a tener a corto plazo signos evidentes de sobrecarga. En términos estrictamente de tráfico, San Cristóbal - San Antonio tiene una sobrecarga mayor. Pero en términos de estrategia de desarrollo parece más importante reforzar el eje transmontano que i) debe pasar a constituir una columna vertebral de su desarrollo, ii) es un instrumento importante para ampliar la zona efectiva de influencia de San Cristóbal, iii) es pieza esencial para reforzar la política de integración nacional en general y de consolidación del eje San Cristóbal - Maracaibo en particular, y iv) permitiría reducir los costos de mejoramiento de infraestructura aérea al vincular más eficazmente con San Cristóbal al buen aeropuerto de La Fría.

/Tendría prioridad

Tendría prioridad, en consecuencia, la vía a San Cristóbal - La Fría. De todos modos, a corto plazo también se considera necesario mejorar el eje San Cristóbal - San Antonio, dando prioridad a la construcción de obras viales destinadas a fortalecer el proceso de integración del área metropolitana. Esto podría traducirse en mejoras en vías alternativas, que ayuden a descongestionar la carretera principal, y a dar prioridad al mejoramiento de los tramos que vinculen a San Cristóbal con los núcleos del área metropolitana en formación. Complementan las prioridades viales la necesidad de integrar el espacio interior de la subregión, lo que en la práctica se refleja en obras destinadas a quebrar el aislamiento de la cuenca del Uribante y a ampliar la zona de influencia en la vertiente oriental.

En lo que hace al resto del equipamiento, en general priman las consideraciones relacionadas con la superación de déficits. Cabe, sin embargo, destacar la necesidad de facilitar la integración eléctrica en Alto Uribante, reforzar el sistema de comunicaciones telefónico en el área metropolitana y proporcionar gas al eje San Cristóbal - La Fría. En los dos primeros casos se valoriza el objetivo de la integración subregional y del área metropolitana, respectivamente, y en el último el apoyo al desarrollo industrial.

/D. CONCLUSIONES

D. CONCLUSIONES: LINEAMIENTOS DE UNA POLITICA DE  
DESARROLLO PARA LA SUBREGION GRITA-TORBES

Los distintos planteamientos que se han venido analizando conducen a delinear, dentro de los alcances que permiten los elementos de juicio y la información disponible, los rasgos principales de lo que podría constituir una política de desarrollo para la subregión. En esta política hay metas y objetivos que pueden alcanzarse a plazo más corto o más largo, pero que van encadenándose para constituir una firme trama de sustentación, a fin de que la subregión pueda superar su papel de área rezagada del país.

En las secciones anteriores de este Capítulo se ha tratado de pasar revista a diversas posibilidades de desarrollo de la subregión. Se han considerado en primer término, las políticas nacionales que hacen a la evolución del país en su conjunto y a la distribución regional de los esfuerzos y los frutos del desarrollo, buscando en esas políticas una orientación para que los esfuerzos que la subregión realice rindan el máximo resultado en términos de la solución de sus problemas propios. Luego se analizaron con cierto detenimiento las opciones o alternativas de concentración y dirección de esos esfuerzos, a partir de la realidad presente, de las tendencias que en su historia reciente pueden discernirse, y de las posibilidades que ofrecen sus recursos naturales, sus actividades económicas y las aspiraciones de sus gentes. Aquí, en las páginas que siguen, se ensayará una síntesis de las principales conclusiones a que llevan los análisis anteriores, como marco y base de los programas en que haya de concretarse la estrategia de desarrollo de Grita-Torbes. Esta síntesis será lo más ceñida posible, aunque no tanto que estrangule la nitidez y los fundamentos de las proposiciones. Se hallarán, pues, argumentos reiterativos de los presentados en párrafos anteriores; no ha parecido conveniente que en este tipo de texto se deba sacrificar la eficacia persuasiva - una de sus armas más valiosas - en aras de la elegancia o de la brevedad.

/En los

En los próximos años la subregión debiera concentrar su esfuerzo en tres tareas importantes:

i) completar el proceso de integración efectiva al espacio económico y social nacional, de manera de proporcionar a su población oportunidades de empleo y de acceso a los beneficios del crecimiento económico y del progreso social equiparables a las del resto de la población nacional;

ii) transformar su estructura económica para lograr una capacidad de participación futura en las actividades dinámicas del país que le permitan sostener un crecimiento continuado; y

iii) transformar su papel fronterizo, hoy esencialmente pasivo y tradicional, pasando la subregión a constituir una pieza estratégica de la economía venezolana en sus relaciones comerciales con Colombia.

No son éstas tareas fáciles, ni mucho menos, pero sí viables si se consideran los recursos de que dispone la subregión, las políticas nacionales en que deberá insertarse este esfuerzo y el propio proceso de transformación ya iniciado. Alcanzar estos objetivos significa, precisamente, profundizar y extender este proceso incipiente de transformación. Los cambios en la estructura económica de la subregión deben afirmar y acentuar la tendencia hacia un patrón de crecimiento rural y urbano, en que se intensifica el crecimiento industrial como parte de un proceso de integración rápida a la economía nacional. Dentro de este patrón de crecimiento el incremento del empleo se generaría en el medio urbano, en gran medida a través de los efectos inducidos por el crecimiento de la actividad rural y la industria de "exportación", y también por la minería y el turismo. En el medio rural la política de empleo tendería más bien a mejorar los ingresos.

Resultan así dos orientaciones básicas en la definición de la estrategia de desarrollo para la subregión:

i) consolidación del proceso de industrialización, acentuando la participación en el mercado nacional;

/ii) intensificación y



ii) intensificación y ordenamiento del uso de los recursos naturales, dando prioridad en el desarrollo agrícola a una incorporación amplia de la población rural y al mejoramiento de sus ingresos.

Como instrumento básico de la primera de estas grandes líneas se plantea la posibilidad y necesidad de consolidar el polo de desarrollo emergente en San Cristóbal como elemento estratégico de una nueva frontera industrial del país. Complementa esta misma línea el fortalecimiento del eje transmontano, eje principal de desarrollo y de integración interna y externa de la subregión, que al mismo tiempo debe facilitar la ampliación de la zona efectiva de influencia de San Cristóbal y fortalecer así la consolidación de sus funciones urbanas. Concurrirá también a consolidar el eje San Cristóbal-Maracaibo, parte del corredor fronterizo que se extiende hacia Barinas, y las relaciones dentro de la propia Región de Los Andes.

La consolidación del polo debe resultar de la conjunción del crecimiento de sus propias actividades motrices y del impulso que reciba del desarrollo de su zona de influencia. En el primer caso el eje transmontano sirve de nexos con el resto del país, y en el segundo es el integrador de fuerzas que confluyen en el polo desde ambas vertientes: la Zona del Sur del Lago de Maracaibo, donde también recibe el impulso del crecimiento de La Grita - La Fría, y los llanos altos de la vertiente oriental, donde se volcará también la cuenca del Uribante.

La consolidación del polo de desarrollo constituye un instrumento o medio, a su vez, para alcanzar otros dos objetivos. Uno es crear condiciones para un crecimiento sostenido a largo plazo. El otro, la transformación del papel de la subregión en las relaciones comerciales entre Venezuela y Colombia: en la medida que la subregión fortalezca su base industrial podrá contribuir a la política nacional de diversificación de exportaciones y en la medida que fortalezca las funciones metropolitanas de San Cristóbal podrá participar de una manera más activa de las relaciones fronterizas.

/La otra

La otra gran línea de acción, complementaria de la anterior, es la que apunta a mejorar el ingreso de la población rural a través de una utilización más racional de los recursos naturales. Para ello se deberá promover un desarrollo agropecuario concentrado geográficamente en las zonas aptas, pero difundido en sus resultados mediante la incorporación masiva de campesinos y pequeños productores.

Los recursos naturales de que dispone la subregión permitirían intensificar aún más el desarrollo agrícola y pecuario en la zona baja del Sur del Lago de Maracaibo, continuar con un mejoramiento rápido de una parte extensa de la superficie plantada con café, movilizar en plazos relativamente cortos la agricultura tradicional del macizo andino, ampliar la zona azucarera de Ureña, dinamizar el turismo y probablemente recibir un fuerte impulso de la minería.

Pese a esto, sin embargo, los recursos de la subregión ni son ni tan abundantes ni de utilización tan obvia como para suponer que su sola presencia pueda desencadenar el proceso de cambio con la intensidad y persistencia que requiere la subregión. Se requiere de un esfuerzo grande, deliberado y persistente para alcanzar los resultados buscados y posibles.

Es factible lograr que la economía y el empleo crezcan rápidamente en la subregión, y crear al mismo tiempo las condiciones para un desarrollo sostenido en el futuro. La agricultura puede seguir creciendo e impulsando el crecimiento del resto de las actividades por lo menos al ritmo de la década pasada. La minería y el turismo pueden modificar su escasa significación presente, creciendo a tasas más rápidas que el resto de la economía. La industria tiene posibilidades para expandirse a tasas bastante más altas que la última década. Aun cuando no se espera un apoyo significativo de la función de intermediación fronteriza, si el gasto público - que aún es condicionante principal del ritmo de expansión económica - acompaña el crecimiento de las actividades económicas, el incremento del producto global debería poder satisfacer sin dificultad las metas que la estrategia propuesta por CORPOANDES fija para la Región de Los Andes en su conjunto.

/También puede

También puede mejorarse considerablemente el empleo, tanto en calidad como en cantidad. En el medio rural se espera que el producto por habitante crezca más que el producto sectorial, gracias a la disminución de la población rural total. Esto, sumado a un mejor acceso a los servicios, deberá mejorar en forma sensible las condiciones de vida de la población rural. Parece posible, incluso, reducir a límites poco significativos la marginalidad rural.

El empleo urbano, por su parte, mejoraría tanto en cantidad como en estructura. Para ello será crítico el comportamiento de San Cristóbal, donde el factor más importante a considerar es la rapidez con que se expande la actividad industrial. En la estructura del empleo se puede lograr una participación mayor de los empleos mejor remunerados, pero no se podrá eliminar - en el solo contexto del área - el subempleo y el desempleo urbano, que depende de situaciones que escapan al control de la política económica y de empleo que se adopte en la subregión.

La evolución de la estructura industrial debe permitir que en el mediano y largo plazo - tentativamente a fines de la presente década - el área cuente ya con una estructura productiva - actividades y empresas - que le permita sostener su propio crecimiento y reducir en forma significativa su dependencia del gasto público. Es viable que a más corto plazo, además, pueda estar realizando ya un aporte significativo a la política nacional de diversificación de las exportaciones.

Como no puede ser de otro modo, sin embargo, tanto la evolución como la acción a corto plazo están condicionadas por las tendencias ya existentes, las acciones e inversiones en vías de realización y los proyectos en estudio. Por eso mismo, aun cuando el área pueda intensificar sus inversiones productivas - lo que parece estarse manifestando - persistirá en el corto y mediano plazo la necesidad de una contribución sustancial del sector público. El esfuerzo que se haga para la creación de economías externas - infraestructura y servicios de apoyo -, así como para canalizar recursos financieros

/al área,

al área, irá acompañado, sin embargo, de un rendimiento creciente en términos de producto generado por la economía como respuesta a la inversión y el gasto público. En parte porque se estará logrando un mejor aprovechamiento de la fuerte inversión ya realizada, pero también porque la movilización de la inversión productiva será ya cada vez más importante.

Todo lo anterior se orienta así a una política de desarrollo en que se centra el esfuerzo en la consolidación del polo de desarrollo emergente en San Cristóbal y la intensificación selectiva del uso de los recursos naturales. En una primera etapa se daría prioridad al reforzamiento de las relaciones económicas con el resto del país, en particular con el resto de la Región de Los Andes y con Maracaibo, si bien sería posible iniciar, mediante acuerdos específicos de complementación industrial, la transformación de su papel en las relaciones fronterizas. En una segunda fase, y ya consolidado el polo industrial y el área metropolitana, se reforzaría el eje fronterizo y se apoyaría una descentralización industrial en la propia subregión.

Todo esto conduce a plantear una estrategia de desarrollo basada en los siguientes elementos:

- Una efectiva integración de la subregión en la economía y en el sistema urbano del país.
- La consolidación del polo emergente como elemento de una nueva frontera industrial.
- El desarrollo en el medio rural como elemento esencial del crecimiento económico y de la política de ingresos.
- Un esfuerzo deliberado para transformar el lento crecimiento espontáneo de la minería y el turismo en un factor adicional de diversificación y fortalecimiento de la economía de la subregión.
- La transformación del papel de la subregión en las relaciones económicas entre Venezuela y Colombia.

- El papel de la educación, la sanidad y la vivienda para mejorar las condiciones de vida de la población, lograr su integración social y apoyar el crecimiento económico y del empleo.
- El papel de la vialidad, las comunicaciones y de energía en la integración y el equipamiento del territorio.
- Una acción deliberada del sector público y la movilización de la comunidad regional como factores claves del esfuerzo necesario para el desarrollo de la subregión.

1. Una efectiva integración de la subregión en la economía y sistema urbano del país.

La integración dinámica de la subregión en la economía nacional es un objetivo al mismo tiempo que un instrumento para su desarrollo. Uno de los medios al que se le asigna especial importancia para alcanzar este objetivo es fortalecer las funciones metropolitanas de San Cristóbal. Para ella se requiere actuar en dos frentes distintos, pero complementarios. Uno es, como ya se vió, reforzar las actividades que impulsan el crecimiento de las actividades urbanas de San Cristóbal; el otro es adecuar la propia ciudad para cumplir mejor sus funciones metropolitanas.

En relación al primer aspecto, esto es reforzar su capacidad de crecimiento, la excepcional situación de San Cristóbal, en el centro de uno de los pocos pasos francos de la Cordillera de Los Andes y con una rica zona de influencia que se extiende en ambas vertientes, permite sumar un conjunto de impulsos que recoge y canaliza el eje transmontano, verdadera columna vertebral del desarrollo e integración de la subregión. El refuerzo de este eje es así también un elemento esencial de la estrategia de desarrollo de la subregión.

En este último aspecto cabe hacer referencia al sistema de relaciones actuales de San Cristóbal y su posible evolución. Hoy mantiene relaciones limitadas con los piedemontes y llanos vecinos.

así como con el resto de las ciudades andinas, relaciones un tanto pasivas con Cúcuta y relaciones importantes con dos centros nacionales, Maracaibo y por supuesto Caracas.

El desarrollo de los llanos y de los otros núcleos urbanos y rurales de la subregión debe, como se dijo, apoyarse en los servicios metropolitanos de San Cristóbal y a su vez apoyar su consolidación y crecimiento. En particular, si se reforzaran los vínculos con el Sur del Lago y también con Maracaibo, es razonable suponer que podrían presentarse relaciones que sustentaran el desarrollo de toda la macroregión occidental de Venezuela, ya que San Cristóbal recibiría impulsos dinámicos del Sur del Lago y a su vez retornaría parte de ellos a Maracaibo. A su vez, el fortalecimiento de la función metropolitana de San Cristóbal - en alguna medida en competencia con Cúcuta - permitiría luego establecer una relación más equilibrada con esta ciudad, facilitando flujos de retorno que en última instancia permitan maximizar el efecto regional de efectos impulsores en ambas fronteras.

Todo esto debe ser complementado con un esfuerzo orientado a consolidar la estructuración del área misma de San Cristóbal, facilitando y apoyando el proceso que ya se está produciendo. Las obras de remodelación urbana en ejecución constituyen un aporte fundamental al fortalecimiento de San Cristóbal. Se deberá dar prioridad también al mejoramiento de las vías interurbanas, en el radio de influencia metropolitana - del orden de media hora de automóvil -, a la unificación de servicios - en particular el telefónico -, y a completar el equipamiento que facilite la radicación de actividades económicas.

El fortalecimiento de San Cristóbal se traducirá así en cambios cuantitativos - tamaño de la población - y cualitativos - funciones que puede realizar - que resultarán de la acción conjugada de:

- Crecimiento industrial en la propia área metropolitana, como parte de la consolidación del polo emergente de desarrollo.
- Crecimiento de la actividad económica en la zona de influencia.

/Integración efectiva

- Integración efectiva y ampliación de esta zona de influencia como resultado del mejoramiento de las comunicaciones y la consolidación de centros de apoyo zonales.
- Integración física y funcional del área metropolitana mediante el mejoramiento de la vialidad interurbana, de las comunicaciones y del radio de cobertura de los servicios centrales.

El fortalecimiento del eje transmontano se debe alcanzar, por otra parte a través del mejoramiento de la vialidad, en el tramo San Cristóbal-La Fría, la consolidación a lo largo de él de centros de apoyo y núcleos agroindustriales y mineros, y el refuerzo del papel del aeropuerto de La Fría. Todo esto haría de este eje un eje de servicios básicos - comunicaciones, gas, energía eléctrica - capaz de apoyar el desarrollo de actividades económicas a lo largo del mismo.

Se ha insistido repetidas veces que es la actividad industrial la que definirá la jerarquía de la ciudad en el sistema urbano nacional. De hecho son las actividades industriales que incorpore lo que permitirá su integración activa - y no como mercado - en las relaciones interurbanas del país. Además, y no menos importante, es el vigor de su industria la que definirá en última instancia su papel y el de la subregión, como polo y partícipe del desarrollo nacional, o simplemente como centro grande de servicios de un área de producción primaria y crecimiento rezagado.

## 2. La consolidación del polo emergente: elemento de una nueva frontera industrial

Se ha mostrado por qué razones la consolidación de un polo de desarrollo en el área es una de las tareas más importantes que debe afrontar la subregión en la próxima década. Las condiciones están creadas para hacer de ello no sólo una tarea necesaria sino también una empresa posible: la evolución de los años recientes ha puesto en evidencia que la industria de la subregión puede desempeñar un papel activo en impulsar el desarrollo de la subregión y en el

/ámbito de

ámbito de las políticas nacionales el IV Plan pone énfasis en la desconcentración de la actividad económica y a la transformación de centros de servicios en focos de desarrollo. Esto último acuerda implícitamente prioridad al desarrollo industrial de San Cristóbal, la sexta ciudad del país, ubicada en una situación de privilegio en el corredor fronterizo, con evidentes posibilidades de adquirir una participación activa en la diversificación de las exportaciones del país.

El polo de desarrollo aparece así como uno de los eslabones principales de una nueva frontera industrial para Venezuela. Constituye la materialización económica del papel que se asigna a la actividad industrial como elemento motriz en la base económica de la subregión. Por eso, para lograr los importantes objetivos que antes se señalan, se propone concentrar en él una buena parte del crecimiento industrial. Ello no quita prioridad, por supuesto, a la industria orientada a la explotación de los recursos naturales del área que servirán de focos de desarrollo interior y apoyarán el papel del eje transmontano. Este deberá, como complemento de su función integradora interna y externa de la subregión, consolidarse como un verdadero arco económico paralelo a la frontera, construido alrededor del polo central y cuatro núcleos estrechamente asociados a la explotación e industrialización de los recursos naturales del área: el eje local San Juan de Colón-La Fría, núcleo agroindustrial occidental que sirve de nexo entre la zona Sur del Lago de Maracaibo y el macizo andino; un nuevo núcleo local, El Piñal-La Pedrera, que podría fortalecerse como centro agroindustrial - madera y leche - con iguales funciones en la vertiente oriental; y los núcleos minero-industriales de Lobatera y de Capacho, ya asociados al polo mismo. En otras áreas de la subregión, además, el desarrollo se apoya en el complejo agroindustrial de Ureña y en la prioridad que debe tener el procesamiento de productos lácteos en Alto Uribante.

También se ha señalado que del crecimiento de la actividad industrial se espera una contribución necesaria y principal al crecimiento del empleo en la subregión. Para ello se asigna la mayor importancia a la capacidad que tienen las actividades motrices de inducir empleo a través de sus efectos indirectos y secundarios. De aquí la prioridad



de las industrias "exportadoras" que procesan materias primas locales y de aquéllas con una participación alta del salario en el costo total del producto terminado, como es la industria metal-mecánica.

La actividad industrial de la subregión debe concurrir así a satisfacer los siguientes objetivos principales:

i) contribuir a dinamizar la actividad económica y el crecimiento global del empleo mediante un crecimiento rápido de las actividades industriales de la base económica de la subregión;

ii) apoyar la consolidación del polo mediante el crecimiento de aquellas actividades con mayor capacidad de inducir efectos indirectos y secundarios;

iii) apoyar el desarrollo del interior y la producción primaria a través del procesamiento industrial de sus materias primas; y

iv) fortalecer la estructura industrial - actividades, empresas y servicios de apoyo - para que pueda seguir sosteniendo el crecimiento de la subregión cuando pierdan dinamismo relativo otros factores que integran su base económica, como la agricultura y el gasto público.

Para poder satisfacer estos objetivos asignados a la actividad industrial en la estrategia de desarrollo de la subregión se debe dar una alta prioridad a las industrias que pueden crecer más allá de las limitaciones del mercado local. En consecuencia, el primer requisito importante de la estrategia industrial es acentuar su integración en el mercado nacional y, en especial, fortalecer las relaciones interregionales dentro del Occidente del país. Esto último tanto para contar con un mercado cercano más amplio como en especial para lograr la máxima complementariedad de actividades industriales que se apoye mutuamente a fin de integrar complejos de actividades dinámicas.

Recuérdese ahora cuáles son los principales elementos en que puede apoyarse la industria de la subregión para cumplir ese papel:

i) la posibilidad real de acelerar la utilización de los recursos agrícolas y mineros de que dispone el área;

/ii) la complementación

ii) la complementación industrial en la región occidental - Andes y Zulia - como parte de un desarrollo concentrado de actividades de interés conjunto y consolidando el eje Maracaibo-San Cristóbal-Barinas;

iii) la transformación de la situación fronteriza en un recurso para el desarrollo, a través de la participación en acuerdos de complementación similares en una frontera amplia que llegue hasta Bucaramanga, del mantenimiento de un costo de vida bajo inferior al de centro del país, de un acceso regulado a la mano de obra calificada, y de la posibilidad de utilizar materias primas fronterizas incluso con destino al mercado internacional;

iv) la existencia de un grupo creciente de empresas dinámicas que se han incorporado al mercado nacional y regional;

v) la utilización de los bienes intermedios que ya produce o puede producir la industria local como apoyo para el establecimiento de nuevas industrias; y

vi) el recurso que significa la presencia de una ciudad como San Cristóbal, lo que se acentuará con el fortalecimiento de sus funciones metropolitanas.

En este marco, y dentro del contexto de las prioridades de las políticas nacionales de desarrollo regional e industrial, el crecimiento de la subregión se deberá apoyar en dos grandes líneas. Una es la que resulta de aprovechar los recursos naturales existentes, como la agroindustria, donde se considera la activación del Matadero de La Fría, el establecimiento de una o más plantas para procesar frutas y hortalizas, el procesamiento de aceite de palma africana, la posibilidad de ampliar el complejo azucarero de Ureña, una planta lechera en la cuenca alta del Uribante, etc. En el aprovechamiento de los recursos mineros se destaca por sus posibilidades potenciales la producción de coque, pero también el procesamiento primario de cobre, la elaboración de fertilizantes a partir de fosforita y, dentro de un planteamiento menos atado a la localización del recurso natural, la industria cerámica.

/Prácticamente dentro

Prácticamente dentro de la misma línea se encuentra la posibilidad de utilizar materias primas producidas por la propia industria local y aun de la industria regional. Como ejemplos pueden citarse nuevamente la posibilidad de utilizar madera contrachapada en puertas y muebles; tela de algodón en uniformes y colchones, resortes y otros productos locales en herrajes y cerraduras, resortes y tubos soldados - del complejo regional - en amortiguadores o productos similares. También se encontraría en esta línea la diversificación de algunas actividades mediante la utilización de subproductos o actividades complementarias, como podría ser el caso del Matadero La Fría y el central Ureña.

Otra línea diferente es la que se apoya, no en los recursos naturales del área, aunque los utilice, sino en las ventajas que puede proporcionarle el costo de vida, relativamente bajo con respecto a otras zonas del país, su posibilidad de tener acceso más fácil a mano de obra calificada, y además la propia capacidad de crecimiento de las empresas existentes o a crearse. Corresponde en general a actividades de localización menos rígida que el grupo anterior, por consiguiente más sujeta a la competencia de otras localizaciones alternativas, y depende en gran medida de la propia capacidad empresarial y de las economías externas con que cuente. Se hallan en este grupo gran parte de las industrias más dinámicas del país y de las que también en la subregión han logrado crecer con mayor rapidez en la última década.

Dentro de esta línea se deben considerar dos orientaciones complementarias. Una es la de impulsar el crecimiento de la actividad industrial ampliando las actividades ya existentes o creando nuevas empresas en campos afines. Esto, que tiene la gran ventaja de actuar sobre terreno conocido y experimentado, le da prioridad en el corto plazo. La otra, de mayor alcance y también mayores dificultades, tiende a establecer de manera concertada grupos más complejos, como el metalmecánico, donde la viabilidad de establecer algunas unidades

/estructurales o

estructurales o básicas, como fundición, capacidad de maquinado, matricería, mantenimiento, tratamiento de metales, condicionará - o impulsará - la producción de un conjunto muy amplio de bienes.

Como orientación a largo plazo se da prioridad a la integración de un complejo metalmeccánico local funcionalmente integrado a otro mayor en la región occidental - básicamente complementado con Maracaibo pero también con las industrias que se están instalando en Valera - y que puede participar de exportaciones industriales a Colombia, tal vez apoyándose en acuerdos de complementación ad-hoc con los Santanderes, en particular con Bucaramanga. Se descartan los complejos químicos por no tener la subregión recursos naturales particularmente aptos y por la alta densidad de capital por persona ocupada. Se deberá procurar, sin embargo, que la capacidad del grupo metalmeccánico local sea utilizada para prestar servicios especializados - por ejemplo matricería - al complejo industrial que surja alrededor de El Tablazo, y también considerar los insumos que produzca este complejo como apoyo a la industria local.

Como ya se dijo anteriormente, tanto la primera como la segunda de las líneas a lo largo de las cuales puede avanzar el proceso de industrialización del área se apoyan en el mercado nacional y se propone concentrar la atención mucho más en estas actividades que en las que se orientan al mercado local, aunque en estas últimas cabría hacer una mención especial a la industria de la construcción, por su impacto sobre el empleo y el ahorro y sus efectos tan difundidos sobre otras actividades. De hecho, la orientación básica que se procura dar al proceso de industrialización de la subregión es, en esencia, repetir a escala subregional la misma prioridad que tiene el proceso de industrialización del país a escala nacional: aumentar y diversificar sus "exportaciones" industriales. El país al resto del mundo, pero con énfasis en la América Latina; la subregión a otros mercados, pero con énfasis en el mercado nacional.

/Ahora bien,

Ahora bien, se sabe que la inversión industrial no es el resultado simple de identificar y estudiar oportunidades de inversión. Es necesario sobre todo contar con la decisión de empresas en condiciones de ejecutar y operar la inversión, cosa que con frecuencia se descuida y que explica el fracaso de muchos programas de fomento industrial. La puesta en marcha del programa se debe realizar, así, apoyando el proceso de inversión en curso y la capacidad de crecimiento de las empresas existentes. Existe aquí no menos de media docena de proyectos en general importantes y en distinto grado de preparación.

Esta acción, que básicamente permite organizar el apoyo financiero y técnico a los proyectos que están desarrollando las propias empresas y que se juzguen de valor suficiente, debe ser por otra parte una orientación permanente, ya que en cualquier caso una parte importante de la nueva inversión industrial es realizada por las empresas ya constituidas. Se deberá, sin embargo, sustentar este proceso a través de una acción sistemática en el campo de la preinversión, que vaya canalizando el proceso de industrialización hacia las prioridades antes apuntadas.

La intensificación de una actividad programada de preinversión y de promoción, así como el apoyo a las nuevas inversiones a través de líneas adecuadas de crédito y asistencia técnica, deberán ser así instrumentos importantes para alcanzar los objetivos propuestos para la actividad industrial. Es indispensable complementar aquellos instrumentos con una adecuada política de incentivos - política de créditos especiales, participación accionaria, incentivos tributarios, regularización de la contratación de mano de obra calificada extranjera, etc. - capaz de llevar al área los recursos financieros, humanos y empresariales que requiere. Pero ello no parece ofrecer una base suficiente para alcanzar los ambiciosos objetivos planteados al sector industrial en la estrategia de desarrollo de la subregión.

/Otro apoyo

Otro apoyo importante para impulsar la actividad industrial será la creación de economías externas, tanto en cuanto hace al equipamiento físico y los servicios básicos como a las actividades y servicios que requieren las empresas industriales para operar eficientemente. En esta línea se encuentra la terminación de la zona industrial, el funcionamiento en la misma de un parque industrial de la Comisión de la Pequeña y Mediana Industria, la provisión de gas a través de un gaseoducto La Fría-San Cristóbal, los servicios de comunicaciones, el mejoramiento de las vías terrestres y aéreas, etcétera.

Finalmente, merece una consideración particular la pequeña industria, a la cual da prioridad el Plan de la Nación como instrumento de la política de descentralización de la actividad económica y de la política de empleo. Obviamente, no es la industria "exportadora" el campo ideal para este tipo de actividad, si bien su participación puede acentuarse si se realiza una política adecuada de promoción, como el mismo Plan de la Nación propugna. Se trata de utilizar la subcontratación de las fábricas mayores como instrumento de promoción de la pequeña industria. Para ello se podría promover industrias pequeñas que procesen partes o productos producidos por la industria local ya establecida con destino a las industrias del centro del país, mediante contratos de producción a mediano y largo plazo. Este mismo tipo de acción puede realizarse, y probablemente con una extensión mayor, utilizando la capacidad de compra de los organismos del Estado - el consumo público supera el 20 por ciento del consumo total del país - dentro de mecanismos similares. En ambos casos con el apoyo de la Comisión de la Pequeña y la Mediana Industria.

3. El desarrollo en el medio rural como elemento esencial del crecimiento económico y de la política de ingresos

Aun cuando la industria deberá dar origen a los cambios cualitativamente más importantes desde el punto de vista de la estructura

/económica de

económica de la subregión, por lo menos en el corto y mediano plazo el comportamiento del medio rural continuará siendo un elemento esencial para la evolución de la economía en su conjunto y para los ingresos de una parte importante de la población. Su contribución al mejoramiento del empleo será esencialmente cualitativo - reducción de la desocupación disfrazada e incremento de los ingresos - ya que deberá continuar el proceso de reducción de la población dependiente de la actividad rural, como parte del logro de un mejor equilibrio entre la población agrícola y la disponibilidad efectiva de recursos naturales. Su contribución se valoriza mucho, sin embargo, a través de los efectos indirectos del incremento de los ingresos agrícolas sobre la actividad y el empleo urbano.

El papel que se le asigna al medio rural en la estrategia de desarrollo se traduce así en dos objetivos principales:

- i) sostener e impulsar el crecimiento de la economía de la subregión a través de los efectos directos e indirectos de su crecimiento;
- ii) mejorar la calidad del empleo rural a través de una acción difundida, pero dentro de las zonas aptas, que incorpore activamente al grueso de la población campesina y pequeños productores que van quedando al margen de las medidas generales de promoción de la producción agropecuaria.

Para alcanzar estos objetivos se debe intensificar en forma selectiva la utilización de los recursos naturales aptos para la explotación agrícola, a través de la superación de condicionantes físicos - riego, drenaje y vialidad rural - pero dando la mayor prioridad al uso intensivo de los servicios de apoyo a la producción y a la comercialización en programas concertados de asistencia técnica y crediticia y la organización de la comunidad.

Dentro de los objetivos planteados, el programa del sector debe buscar la incorporación de un grupo numeroso de unidades

/familiares cuya

familiares cuya participación es importante no tanto por el objetivo global de aumento del producto, que puede alcanzarse acentuando la acción en los estratos mayores, sino por el objetivo de reducir y eliminar la subsistencia en el medio rural. La acción se orienta así en dos grandes líneas. En relación a los grupos con mayor capacidad empresarial se deben manejar los instrumentos tradicionales y los programas más amplios de cobertura nacional. En relación al resto, de acción debe ser mucho más específica - y por consiguiente a un mayor costo por unidad de resultado en términos de producción, pero con objetivos más amplios que no mide este indicador. Se trata de utilizar concertadamente un conjunto de instrumentos - básicamente extensión, crédito, comercialización y solución de problemas locales de acceso, riego, drenaje, tenencia, etc. - en áreas homogéneas y con el apoyo de la propia organización de los productores.

Las deficiencias que registra actualmente el uso de los recursos naturales permitirá que aún atendiendo a una reducción necesaria de la superficie o intensidad de uso en algunos lugares, incrementarse la producción a un ritmo no inferior al de años recientes, que ha sido elevado. Para ello se deberá acelerar el aprovechamiento del potencial agrícola existente en la zona del Sur del Lago de Maracaibo, intensificar los cambios técnicos que se vienen notando en la producción cafetalera, desarrollar intensivamente las zonas altas aptas para agricultura, y afectar a usos conservacionistas el resto.

En el Norte, las tierras de la planicie del Sur del Lago de Maracaibo pueden continuar sustentando un crecimiento rápido de la producción pecuaria - leche y carne - y permitir la incorporación o crecimiento de cultivos como la palma africana, el citrus, el cacao y el plátano. La acción en esta zona debe orientarse a aumentar la productividad de la actividad pecuaria de leche y carne y, en base a las conclusiones de los estudios de preinversión, a procurar un uso de los recursos naturales acordes con su potencialidad alrededor de la introducción o ampliación de la superficie cultivada con cultivos tropicales. De esto dependerá el papel que pueda desempeñar en la creación de nuevos empleos, posibilidad prácticamente agotada en el patrón actual de uso del suelo.

/En esta



En esta zona se asigna importancia a resolver los problemas que se presentan a los asentamientos campesinos por déficit en la cantidad o calidad de la tierra disponible, dotándolos de la tierra que necesitan para elevar sus ingresos y asegurar su estabilidad en la zona. Para ello podrán utilizarse las tierras que han demostrado poseer aptitud para cultivos. En la zona de La Fría-Orope, y apoyándose en la palma africana, cabe considerar además la conveniencia de un asentamiento especial.

Dentro de estos lineamientos, se define la prioridad a corto y mediano plazo en esta zona del incremento de la productividad de la explotación pecuaria de leche y carne; la dotación de recursos en cantidad y calidad adecuado a los asentamientos campesinos existentes y la consolidación de su desarrollo; el desarrollo agrícola intensivo en el eje La Fría-Orope a partir de las conclusiones sobre la factibilidad de la palma africana y otros cultivos permanentes; y al manejo conservacionista en el piedemonte y al control de torrentes aguas arriba.

En el macizo andino, una parte importante de la población se encuentra marginada por el minifundio y el uso de tierras degradables y de acceso inadecuado. El uso de las ventajas naturales que proporciona el clima permite, sin embargo, aumentar en forma importante la producción en los valles regables y en las tierras aptas para el cultivo del café. Riego, acceso vial y agroindustria para crear o asegurar el mercado son aquí las prioridades básicas de equipamiento, pero la acción deberá centrarse en una fuerte intensificación de la asistencia técnica y junto con ello, asistencia crediticia, canalizada a través de la comunidad organizada (asentamientos, asociaciones de productores, cooperativas, etc.).

La acción a desarrollar en esta zona tiene prioridad por su influencia en la política de ingresos, al incorporar un grupo numeroso de pequeños productores y campesinos. Como medio para dinamizar estas áreas - el medio rural y los núcleos urbanos asociados - se asigna importancia al desarrollo integrado de las áreas con mayor

/potencial, dando

potencial, dando prioridad al riego en la zona de La Grita y Capacho; el acceso vial a la cuenca alta - Pregonero, Guaraque, La Florida - del Uribante; el mejoramiento de la productividad del café y la organización básica de productores y la factibilidad del procesamiento de frutas y hortalizas. Las actividades de conservación deben asociarse con las de desarrollo a través del programa de café y los proyectos de la zona alta se asigna prioridad a la acción de conservación en zonas que afectan recursos para el desarrollo, como la cuenca del Uribante y las cuencas altas y medias de los ríos que tributan a la cuenca del Lago de Maracaibo.

A estas actividades debe agregarse, como ya se señaló, el mayor desarrollo que puede alcanzarse en la zona de Ureña en base a la ampliación del Central azucarero y eventualmente la producción de hortalizas, lo que está condicionado a la orientación que se dé a la política de frontera en esta zona.

Interesa además a la subregión, aun cuando más no sea por sus efectos indirectos sobre San Cristóbal, el desarrollo del piedemonte y los Altos Llanos, dentro de lo que constituye la zona de influencia natural de esa ciudad y de Barinas, en el otro extremo del arco de desarrollo antes citado. El importante potencial agrícola y ganadero de las cuencas bajas de los ríos Uribante, Sarare y Arauca, se agrega su potencial maderero. Aún en pleno proceso de expansión de la frontera agrícola, su desarrollo requiere, entre otras cosas, la definición de la política de ocupación y uso de los recursos naturales, así como una mejor integración física con el polo subregional. Esto último daría prioridad a la penetración vial hacia El Nula y La Victoria desde El Piñal.

4. Un esfuerzo deliberado para transformar el lento crecimiento espontáneo de la minería y el turismo en un factor adicional de diversificación y fortalecimiento de la economía de la subregión

Hasta ahora tanto la minería como el turismo han evolucionado lentamente y no han realizado la contribución que cabría esperar en función de los recursos naturales de la subregión.

/La minería,

La minería, olvidada entre una tradición agrícola regional y la realidad de un país donde algunos recursos mineros son de tal magnitud que opacan y hacen perder interés al resto, está realizando un aporte claramente inferior a su capacidad potencial. Para modificar radicalmente esta situación se acuerda prioridad a completar el conocimiento y evaluación de los recursos mineros.

Los recursos hoy conocidos - básicamente el carbón de Lobatera y de otras áreas cercanas; las arcillas de San Cristóbal, Rubio y Capacho, el cobre de Seboruco y la fosforita - podrían apoyar el crecimiento de la subregión de una manera significativa si los estudios de preinversión que deben realizarse confirman las presunciones que hoy pueden hacerse. Además de su aporte directo al empleo y al incremento de los ingresos, pueden proporcionar un refuerzo importante a la base económica de la subregión e impulsar el crecimiento de áreas como Seboruco-La Grita, Lobatera, Capacho y en alguna medida Rubio. Parte de este aporte sería el resultado de diferentes grados de procesamiento industrial, como ser la elaboración de productos cerámicos, la producción de coque y quizás la obtención de cobre metálico, si el volumen de los recursos y el tipo de mineral lo justifica.

Para alcanzar estos resultados se requiere básicamente un fuerte impulso a la prospección minera y, a partir de los resultados alcanzados, realizar estudios de factibilidad más específicos vinculados a la explotación minera, beneficio del mineral y procesamiento si se justifica. Se requerirá en algunos casos acuerdos específicos de mercado, para hacer viable o facilitar la operación. Tal es la situación, por ejemplo, de la eventual producción de coque a utilizar por SIDOR o la conveniencia de lograr acuerdos con El Tablazo para la producción y distribución de mezclas de fertilizantes con base en la roca fosfórica del área.

Una dificultad específica que debe resolverse para acelerar la producción y explotación rápida de algunos recursos mineros es su dependencia del interés y la capacidad de una única y predeterminada empresa, con lo que no puede asegurarse a priori con qué

/ritmo e

ritmo e intensidad se avanzará en la determinación de su factibilidad y en la eventual puesta en marcha de su explotación. En este caso se deberán llegar a establecer programas de acción concertados de común acuerdo sobre el desarrollo de las actividades, incluyendo financiamiento de estudios si fuera el caso. Otra alternativa a la que habría que prestar interés sería la posibilidad de ampliar la participación que ya tiene CORPOANDES y la CVF en la actividad minera del área, dentro de un tipo de asociación similar a la que se está desarrollando para la explotación de los recursos forestales en Alto Llano.

La alta prioridad inicial que se acuerde a completar el conocimiento de los recursos mineros ya detectados y estudiar la viabilidad de su explotación debe dar paso luego a una prospección más sistemática de las áreas a que se asigne mayores posibilidades. Se da para ello importancia al sector donde existen razonables perspectivas de que se extiendan las manifestaciones cupríferas detectadas en Seboruco. Este esfuerzo de prospección sistemático debería ser parte de un programa para toda la Región Andina, y exige buscar una solución adecuada y rápida a los problemas de regulación de los derechos sobre nuevos descubrimientos, así como a la forma de actuar en los casos donde existen pedimentos mineros previos. Se podría considerar también que CORPOANDES - de ser posible en forma conjunta con la Universidad de Los Andes, tal como se está realizando en la ejecución del programa forestal - solicite permisos de cateo minero en sectores de interés potencial y llegue a acuerdos con los concesionarios dentro de áreas a prospectar.

El rápido crecimiento del turismo interno que acompaña la evolución de los ingresos personales en el país acentúa la importancia de esta actividad, por su capacidad de crecimiento a mediano y largo plazo si logra consolidar ahora su posición en el mercado nacional. La política de desarrollo turístico nacional acuerda prioridad, por otra parte, a la Región de Los Andes para el turismo interno.

/En la

En la subregión se asigna prioridad inmediata al área de La Grita <sup>1/</sup>, donde existe ya un mínimo de experiencia y donde los efectos directos e indirectos de un incremento de la presencia turística tendría un efecto total mayor, al encontrarse fuera de la atracción del "turismo comercial" de frontera. Esta zona forma con Bailadores un eje turístico a la que luego podrían incorporarse otras partes del Alto Urubante.

En la medida que el desarrollo turístico involucra necesariamente un esfuerzo de promoción y organización importante, deberá basarse en una acción conjunta con los operadores locales y promotores de las corrientes turísticas que participan en la generación, movilización y atención de grupos turísticos. En una primera fase se "dinamizará" el área de interés, planteándose como objetivo para la acción inicial mejorar la utilización de las inversiones turísticas ya existentes y preparar el área para una acción más intensiva. En una segunda fase, y sobre la base de un programa trienal o cuatrienal, se deberá buscar ya un crecimiento rápido de las corrientes turísticas apoyadas en una penetración continua en los mercados nacionales y en las nuevas inversiones en equipamiento que deberán realizarse para tal fin.

También habrá que evaluar la capacidad de la ciudad de San Cristóbal y otros centros cercanos a la frontera para atraer - inclusive de Colombia - corrientes turísticas de corta duración mediante el desarrollo de actividades culturales, artísticas, deportivas, técnicas, etc., que normalmente cabe esperar desarrolle una ciudad de esa jerarquía equivalente. Esto mismo se aplica a la posibilidad de contar para el área parte del gasto que generan las corrientes turísticas generadas por motivos vinculados a la frontera.

---

<sup>1/</sup> Véase el informe preparado por la Corporación Nacional de Turismo - CONATU -, como contribución a este Programa.

5. La transformación del papel de la subregión en las relaciones económicas entre Venezuela y Colombia

Hasta ahora el papel de la subregión en las relaciones fronterizas ha sido esencialmente pasivo, aportando su mercado para algunos productos y beneficiándose de su papel de intermediaria en transacciones fronterizas en que no es ni origen ni destino de los bienes comercializados. No cabe desconocer, sin embargo, la importancia de esas relaciones fronterizas en un costo de vida más bajo y una mayor disponibilidad de mano de obra calificada que, a pesar de algunos aspectos negativos, permite apoyar una diversificación de la estructura económica que de profundizarse podrá incluso superar esos problemas. San Antonio, por su parte, cumple sin lugar a dudas una función como instrumento para algunas "exportaciones" no tradicionales nacionales - no subregionales -, pese a la importancia que aún tienen los bienes importados que comercializa.

La subregión está en condiciones de transformar ese papel pasivo - recibe más que provoca efectos -, si logra consolidar su polo de desarrollo emergente. Puede y debe realizar una contribución significativa al mejoramiento de la capacidad competitiva de la industria venezolana en complementación de actividades industriales con Colombia, y, al mismo tiempo, participar de una manera más activa en las relaciones fronterizas locales. En relación al primer aspecto constituye el punto del país donde la producción de ciertos bienes puede encontrar una combinación de factores más adecuada para competir no sólo en el mercado colombiano sino también en el Mercado Andino, combinando los elementos más favorables de dos estructuras de costo disímiles. En particular es posible combinar las ventajas que presenta Venezuela para las industrias más tecnificadas con la estructura de costos que resulta del bajo costo de vida local, amén de la posibilidad de usar específicamente algunos insumos colombianos. Por otra parte, la consolidación del papel de San Cristóbal como centro de servicios metropolitanos deberá permitirle participar de una manera más equilibrada

/en el

en el mercado fronterizo, siguiendo la línea que, por ejemplo, ya se vislumbra con las actividades de mantenimiento de automotores, y aun extendiendo su radio de influencia sobre los llanos orientales de Colombia, si eso se planteara como una alternativa deseable.

Para alcanzar estos objetivos se deberá:

i) mantener la vigencia de los factores fronterizos positivos a su desarrollo, en particular los que influyen sobre el bajo costo de vida y el acceso a mano de obra calificada, mientras la subregión capacita sus recursos humanos y la industria consolide su posición;

ii) mantener el papel de San Antonio como instrumento de exportaciones no tradicionales, dando prioridad a medidas concretas para aumentar la participación de los bienes nacionales o el valor agregado a bienes importados;

iii) desarrollar industrias sobre la base del mercado nacional y la complementación con la industria del resto del país, y en particular de la región occidental que sean capaces de participar en el mercado de Colombia;

iv) prestar atención a la posibilidad de realizar acuerdos específicos de complementación internacional que permitan intercambio de partes, en particular con Bucaramanga, dentro de la industria metalmecánica;

v) facilitar el desarrollo de servicios metropolitanos capaces de participar del mercado fronterizo local.

En una primera etapa, como ya se dijo, se deberá dar así prioridad a la industria orientada al mercado nacional y a consolidar la capacidad de San Cristóbal para equilibrar las relaciones fronterizas locales. Desde ya, sin embargo, conviene explorar la posibilidad de apoyar el esfuerzo local de industrialización a través de acuerdos de complementación con Bucaramanga, que también está orientándose a una especialización metalmecánica, lo que debiera crear condiciones - dada la amplitud y diversidad de esta rama - para una participación ulterior más intensa en ese mercado, ya sea en forma directa como a través de la venta de partes.

/En este

En este último aspecto se acuerda prioridad, dentro de un trabajo conjunto con Maracaibo y Bucaramanga - y teniendo presente las posibilidades de participar de Valera y Cúcuta, a un desarrollo metalmeccánico de envergadura para ambos mercados - y también para el Mercado Andino - apoyado en acuerdos de complementación específicos, que posibiliten incluso la complementación de partes estructurales del complejo. Este podría especializarse en forma complementaria al del Centro y al de Guayana, más orientado a la industria metalmeccánica pesada. Como ejemplo podría mencionarse la posibilidad de intercambiar piezas forjadas de Bucaramanga con caños soldados de Maracaibo, piezas fundidas y matricería de San Cristóbal, etc. Como resultado de este proceso el país debería poder transformar en un plazo razonable un núcleo industrial exclusivamente orientado al mercado interno en una pieza importante de sus exportaciones, por lo menos a Colombia, al Grupo Andino y probablemente a otros países de América Latina y el Caribe.

Todo esto, sin embargo, está condicionado por un requisito cuya importancia no puede minimizarse. La frontera sólo puede constituir un recurso firme para el desarrollo de la subregión si no afecta los intereses nacionales. A la inversa, cualquier política en la zona no puede dejar de contemplar la realidad de relaciones fronterizas activas como las que existen. Y aquí el punto realmente crítico no lo constituye el tráfico de bienes, en el fondo controlable o soportable, sino las condiciones en que se opera el tránsito de personas y su residencia en el área, aspectos que más tarde o más temprano se reflejarán en las relaciones fronterizas y en los problemas sociales que debe enfrentar el área.

Lo anterior se traduce en la necesidad de contar - como apoyo y marco necesario a cualquier programa de desarrollo en la subregión - con una política de población que oriente la acción, sobre todo en relación a las formas permanentes de ocupación de las zonas agrícolas fronterizas y a la manera de integrar la población flotante a que dan origen las migraciones fronterizas.



6. El papel de la educación, la sanidad y la vivienda para mejorar las condiciones de vida de la población, lograr su integración social y apoyar el crecimiento económico y del empleo

El mejoramiento de las condiciones de vida de la población es sin lugar a dudas el objetivo último del desarrollo, es lo que da sentido y dirección al esfuerzo necesario para el crecimiento económico. Pero este no es suficientemente rápido ni sus frutos están tan bien distribuidos como para que puedan separarse en forma tajante las consideraciones económicas del interés social. El mejoramiento de las condiciones de vida que permite la elevación de los ingresos personales, en particular a través del empleo, debe integrarse con la distribución social que la comunidad hace de sus recursos a través de los servicios que presta.

Esta misma acción, que en el fondo involucra la transferencia o la distribución de recursos - como es el caso de los ingresos petroleros en Venezuela - entre grupos, tiene otro efecto importante en las áreas más deprimidas, y es el ingreso de recursos que directa o indirectamente condicionan el nivel general de actividad y de empleo. Así, los servicios de educación y salud constituyen una manifestación del volumen del gasto público, cuyas implicaciones económicas no deben subestimarse. Súmese a ello los efectos aún mayores de la construcción de viviendas y equipamientos urbanos sobre el empleo, sobre la industria local proveedora de materiales de construcción, y el que se deriva en el resto de la economía a través del gasto de los salarios. Esta actividad debe desarrollar en consecuencia un papel muy importante en la actual fase de transición de la economía local y de la consolidación de su medio urbano. A ello se agrega, por supuesto, su capacidad de inducir el ahorro local y canalizarlo hacia actividades también locales, lo que aumenta lógicamente su prioridad mucho más allá del interés social de mejorar las condiciones habitacionales.

El mejoramiento de los niveles de educación y salud - y en algunos casos puede serlo también la vivienda - es también un requisito

/del propio

del propio crecimiento económico. La posibilidad de avanzar hacia una estructura de actividades más complejas plantea mayores exigencias a la educación formal y a la capacitación técnica. Además, la existencia de institutos superiores de enseñanza constituye un acervo no despreciable como medio de inducir o facilitar la actividad económica. Y en el campo de la salud, si bien el mejoramiento de las condiciones ambientales constituye un requisito necesario para el desarrollo, tampoco puede despreciarse la importancia que tiene la existencia de centros médico-asistenciales de buen nivel en la radicación de algunas de las actividades económicas.

No menos importante es la función de integración social que cumple la educación sobre todo en comunidades que, con la tachirense, sienten los efectos de fuertes migraciones internas y externas.

En suma, estas actividades deben satisfacer tres objetivos principales:

- i) proporcionar a la población un acceso a los servicios de educación, salud y vivienda equivalentes a los del resto del país;
- ii) apoyar el desarrollo de las actividades económicas; y
- iii) apoyar la integración social de la población.

En salud y educación se plantea como objetivo primario asegurar la prestación de los servicios básicos a toda la población, tanto urbana como rural, dando especial atención a los problemas de los sectores marginados. En salud debe darse prioridad especial al control del serio problema de desnutrición, sobre todo infantil, y a una acción intensiva para impedir que la malaria vuelva a afectar las zonas bajas. En educación la prioridad corresponde a ampliar la cobertura de la educación primaria en el medio rural y la educación preescolar en el medio urbano y desarrollar la enseñanza técnica, tanto la media como la superior.

Para alcanzar estos objetivos es importante no sólo la acción de los servicios mismos de educación, salud y saneamiento ambiental, sino que influyen también en forma preponderante las modificaciones que el propio desarrollo introduce en la localización de la población y el acceso que la misma tiene a los servicios. En la actualidad,

una parte significativa de las diferencias que existen entre los indicadores de prestación de servicios en la subregión y el resto del país se debe en gran medida a las dificultades con que el medio rural puede acceder a los mismos. En la medida que la estrategia que se propone acentúa la tendencia a la concentración de la población rural y da prioridad a mejorar la vialidad rural, concurrirá a reducir la población dispersa en términos absolutos y así superar las dificultades que una parte de la población tiene para acceder en forma efectiva a estos servicios.

Lo anterior lleva a pensar que la demanda efectiva por estos servicios aumentará en forma más que proporcional a la población total. Además de la tendencia general a un aumento en la calidad del servicio prestado - efecto nacional - se debe prever un aumento en la demanda efectiva - efecto local - por aumento del acceso de la población. Por otra parte, el objetivo de fortalecer a San Cristóbal da prioridad adicional a la instalación de servicios especializados que permitan aumentar su jerarquía como centro metropolitano.

Finalmente, otro problema que no puede dejarse de tener presente es la particular situación que crea para los servicios de salud y educación la condición de área fronteriza. Se hace necesario considerar en forma prioritaria la definición de una política sanitaria conjunta con Colombia, que permita el control de enfermedades transmisibles y de la malaria, así como dar adecuada consideración al problema educacional que surge en relación a la inmigración transitoria en épocas de cosecha.

En equipamiento de servicios urbanos básicos - agua y alcantarillado y vivienda la conjunción de los objetivos planteados lleva a acentuar la acción en las áreas donde se concentra la población de menores ingresos, procurando por otro lado mantener un ritmo de crecimiento sin fuertes oscilaciones, para evitar modificaciones sensibles en la ocupación.

En los servicios urbanos básicos debe resolverse prioritariamente el retraso en el equipamiento de los núcleos de más rápido crecimiento en la zona baja, el tratamiento de aguas en el área

/metropolitana de

metropolitana de San Cristóbal, los problemas de contaminación ambiental en barriadas marginales y el equipamiento mínimo en los núcleos de más bajos niveles de ingreso. En viviendas, por su parte, se asigna prioridad a los programas destinados a la población de bajos ingresos, incluyendo el programa de Urbanizaciones Populares del Banco Obrero y programas del tipo de Vivienda Rural. También debe considerarse la vivienda rural en los proyectos de desarrollo agrícola.

7. El papel de la vialidad, las comunicaciones y la energía en la integración y el equipamiento del territorio

La construcción y operación de la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía responde principalmente a la necesidad de satisfacer una demanda específica en relación a cada uno de esos servicios. También en estos casos se cumplen otros objetivos. Uno de ellos, de particular importancia en áreas que se encuentran en proceso de transformación y consolidación como Grita-Torbes, es que introducen cambios cualitativos en la capacidad de uso del territorio. Es decir, que los cambios en el nivel de equipamiento existente facilitan o retrasan los cambios en las actividades económicas. Otro papel importante es que constituyen elementos esenciales para organizar y estructurar el espacio, tanto en cuanto a la vinculación del medio rural con sus centros de servicios, como la del polo subregional - San Cristóbal - con su zona de influencia y con el sistema urbano nacional.

Lo anterior se traduce en que las inversiones en estos sectores deberán satisfacer tres objetivos generales:

- i) atención de la demanda, conforme a las metas y criterios nacionales del sector y a las condiciones específicas del área;
- ii) integración interna y externa de la subregión; y
- iii) mejora cualitativa de la capacidad del servicio, acorde con los cambios a introducir en la actividad económica.

Con esto no se propone reemplazar los criterios que orientan la asignación de recursos dentro de cada sector, sino enriquecerlos

/con una

con una consideración explícita de los efectos indirectos y secundarios que precisamente la estrategia de desarrollo ayuda a poner en evidencia y a valorar. Dentro de este marco general, el equipamiento básico de la subregión debe concurrir a reforzar el eje transmontano como eje principal de desarrollo de la subregión y de integración interna y externa, a consolidar el polo de desarrollo emergente y la integración del área metropolitana que le sirve de apoyo físico y funcional, y a integrar y facilitar la organización espacial del territorio, reforzando la vinculación entre centros de distinta jerarquía y sus áreas de influencia.

El fortalecimiento del eje transmontano conduce, como ya se indicó anteriormente, a darle prioridad a la construcción de una nueva carretera San Cristóbal-La Fría, aun cuando por razones exclusivamente de tráfico debería mejorarse primero San Cristóbal-San Antonio.

La consolidación del polo de desarrollo conduce a definir cuatro prioridades importantes. Una es la que se refiere al mejoramiento de las vías que vinculan a San Cristóbal con los núcleos que han de integrar el área metropolitana durante la presente década, lo que en forma tentativa y sujeto a estudios más detallados se supone que constituye un área dentro de un radio de media hora en automóvil. Otra, complementaria de ésta, es la integración del sistema telefónico del área metropolitana. Las otras dos prioridades son el mejoramiento de las comunicaciones externas del polo y la posibilidad de construir un gaseoducto que refuerce simultáneamente el eje transmontano en el sector La Fría-San Cristóbal y la capacidad de crecimiento del polo industrial.

La organización espacial del territorio exige a su vez que se atienda a dos campos distintos. Uno es la integración interna de la subregión y de la zona de influencia de San Cristóbal. Esto conduce a dar prioridad general a la vialidad en la cuenca del río Uribante y a una mayor penetración rural del sistema telefónico, pero también a la carretera El Piñal-al Nula-La Victoria, que aunque se halla fuera de la subregión contribuiría a integrar la zona de influencia

/de San Cristóbal.

de San Cristóbal. El otro de tipo de consideraciones hace a la vinculación del medio con sus centros de servicios zonales (educación media, servicios técnicos, centros de salud, etc.). Estas relaciones locales deben reforzarse mediante una vialidad secundaria y local que ayude a ampliar el radio efectivo de los servicios de ámbito zonal - como dimensión inferior a la subregión y mayor a la local -, atendiendo a las relaciones urbano-rurales. Estas relaciones locales podrían organizarse sobre la base de las siguientes zonas:

- Zona Central (San Cristóbal-Rubio)
- Zona fronteriza (San Antonio-Ureña)
- Zona del piedemonte y llanos lacustres (San Juan de Colón-La Fría-Coloncito)
- Zona de valles de altura (La Grita)
- Zona Alto Uribante (Pregonero-Guaraque)
- Zona del llano oriental (Cuchururú-El Piñal-La Pedrera)

Estas zonas, que pueden servir de base para coordinar la programación y ejecución de actividades y para estructurar los servicios en el medio rural, presentan problemas bastante disímiles. Se destaca empero la falta de equipamiento en la zona del Alto Uribante y en sectores de esta cuenca que se integrarían a la zona central (como ser La Florida).

Finalmente, hay que distinguir para muchos efectos entre la Zona Central (San Cristóbal-Rubio) y el área metropolitana. Aunque la primera es tributaria de los servicios de apoyo del área metropolitana, parte importante de estos servicios se podrán prestar, por ejemplo, desde Rubio. La segunda, esto es, el área metropolitana en sí, constituye una dimensión distinta de la organización del espacio que comprende a la anterior, constituyendo en la práctica un sistema que a través de los ejes principales de integración interna y externa sirve a las zonas antes consideradas a través de los centros y servicios de apoyo.

8. Una acción deliberada del sector público y la movilización de la comunidad regional: factores claves del esfuerzo necesario para el desarrollo de la subregión

La posibilidad de alcanzar cambios significativos en la situación que hoy caracteriza a la subregión y de lograr en el curso de la década su efectiva integración en la realidad económica y social del país, justifican el esfuerzo a realizar. Pero ello no debe conducir a un optimismo prematuro sobre la magnitud de ese esfuerzo y sobre el papel que los diversos actores del proceso tienen que desempeñar. Así, no bastará con que el sector público mantenga sus asignaciones de recursos al área, sino que será necesario que los incremente. Como surge de los análisis anteriores, también se deberá aumentar en términos absolutos y relativos la inversión directamente productiva, que requerirá una participación activa de la inversión empresarial. La experiencia indica que sólo una adecuada concertación de esfuerzos entre las inversiones y servicios que crean economías externas y la inversión empresarial - privada o pública - que las incorpora al ciclo productivo permite concurrir a una rápida maduración del esfuerzo. Esto requiere de una activa participación de los actores y beneficiarios de la acción, pero también de una dirección clara, que dará una programación flexible pero orientadora de los resultados que se buscan y los medios con que se espera alcanzarlos.

La responsabilidad del sector público en esta etapa de transición en que se encuentra la economía local es sin lugar a dudas amplia. Más allá de las inversiones y gastos inherentes a la expansión normal de sus actividades, la inversión pública deberá afrontar la necesidad de fuertes inversiones en vialidad - por las exigencias mismas de la evolución del tráfico pero también por la función integradora externa e interna a que la estrategia da prioridad -, así como también un incremento de los servicios e inversiones sociales básicas - educación, salud, agua, alcantarillado y vivienda - para adecuar tales servicios a la cobertura mínima que plantean las políticas nacionales y en relación a las cuales el área está en general

/rezagada. Y

rezagada. Y ello sin tener en cuenta a las obras hidroeléctricas del complejo Uribante-Caparo, que pese a su significación para la subregión es en última instancia un proyecto de ámbito nacional más que regional.

Para que estos esfuerzos logren una rentabilidad alta - en términos de producto generado por la economía local y el bienestar de su población -, se requiere un esfuerzo adicional para movilizar las inversiones productivas, en lo que también el sector público tiene una responsabilidad principal. Esta acción más directamente ligada a la actividad productiva involucra dotar de economías externas, organizar y prestar servicios de apoyo a la producción, canalizar recursos financieros para la inversión productiva en el área y aun participar con capital de riesgo en algunos casos.

Las inversiones en infraestructura destinadas a crear economías externas abarcan, entre otras cosas, las obras de riego, de drenaje, la vialidad rural destinada a apoyar el desarrollo agrícola, la terminación de la zona industrial de Paramillo y la eventual construcción de un gaseoducto entre La Fría y San Cristóbal. El grueso del costo de la acción pública de apoyo a las actividades productivas corresponderá sin embargo al incremento de los servicios técnicos y a la movilización de recursos financieros.

La organización y prestación de servicios técnicos deberá constituir la base de la acción a desarrollar para movilizar la inversión agrícola y el mejoramiento de la producción y la comercialización en ese sector. También aspectos como la preinversión, la promoción y la asistencia técnica directa a las empresas constituyen una parte importante de la acción que deberá realizarse para movilizar la inversión industrial.

La prestación de servicios técnicos es una forma de economía externa complementaria o aun sustitutiva - puede obtenerse un mayor resultado con igual asignación de recursos - de la inversión productiva, con lo que en última instancia constituye la manera más económica de transformar trabajo en capital, máxime en un país como

/Venezuela, que



Venezuela, que ya comienza a contar con una dotación relativamente abundante de personal técnico apto para prestar este tipo de servicios. Parece obvio, en consecuencia, que se procure aumentar la relación personal técnico/inversión en los proyectos de desarrollo para el área, lo cual no lleva a subestimar la necesidad de contar con recursos financieros que permitan concretar las inversiones y los cambios en la estructura productiva, que se estarán promoviendo.

La movilización de recursos financieros constituye la otra gran línea de acción que requerirá de un apoyo sustancial de los recursos públicos, tanto en relación a la actividad agrícola, como a la industrial, la minera y la turística. El esfuerzo de capitalización que requiere el área, aun considerando las líneas normales de crédito, supera la capacidad de inversión del capital y la empresa local. Aun suponiendo una corriente inversora externa significativa en el campo industrial, la inversión total dependerá en gran medida de cómo se instrumente la movilización de recursos para apoyar la inversión local.

Así, una parte importante de la inversión a realizar en los proyectos de desarrollo agrícola dependerá del crédito que se asigne a ellos; cada programa específico - café, agricultura de zonas altas, etc. - debe constituir en cierta forma una unidad de asignación de recursos con este fin. No será menos importante la movilización de recursos que requerirá la inversión industrial - incluyendo minería y turismo - pero en este caso parece más adecuada una consideración individual para los proyectos mayores y el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento regionales y nacionales. El proceso de inversión se verá facilitado y será más eficaz si estos mecanismos actúan en estrecho contacto con las actividades de preinversión y promoción, así como también con las actividades más específicas de asistencia técnica a la pequeña y mediana industria.

Finalmente, no puede dejarse de considerar la importancia que tiene en el área la participación del capital empresarial público sobre todo en las actividades agroindustriales y mineras. El aumento de la inversión pública, que aquí se requiere podría canalizarse a través de la entidad financiera regional actualmente en promoción,

/tal como

tal como ya se aplica en la política forestal de la región. Se debería considerar también la posibilidad de asociación del capital público para dinamizar y facilitar la inversión en minería metalífera.

No obstante lo anterior, la mayor parte de la inversión productiva deberá venir de entidades privadas - empresas, asentamientos campesinos, fincas -, con participación indirecta del capital público a través del apoyo financiero. Movilizar esa inversión requerirá algo más que la ejecución de economías externas, la prestación de servicios técnicos y un acceso fluido al financiamiento. Se requiere necesariamente una movilización del interés - preexistente o inducido - de la comunidad local y empresarial en una dirección concordante con los planteamientos de la estrategia que se adopte y de los programas tendientes a concretarla.

Esta movilización de la comunidad, que por otra parte es un objetivo explícito del Plan de la Nación, es la que debe comprometer a los grupos locales de mayor peso y prestigio en el desarrollo del área y de la región. La movilización de la comunidad local tiene, en este contexto, un sentido amplio; abarca campesinos, obreros, empresarios y profesionales, pero también a los funcionarios públicos con responsabilidad ejecutiva y operativa, así como a los representantes de las instituciones que gravitan en la vida de la comunidad.

Esta participación de la comunidad debe comprender a dos grandes grupos de la estructura social. Por un lado, el grupo dirigente que se ha ido creando en los últimos años - ejecutivos públicos y privados, técnicos, empresarios, representantes de organizaciones de base -, cuya integración es sin lugar a dudas un requisito del esfuerzo a realizar. Por otra parte, están las organizaciones campesinas y sindicales, cuya participación no es menos necesaria. En el medio rural ello involucra, por ejemplo, la necesidad de una activa participación de la comunidad rural organizada en la formulación operativa de los proyectos de desarrollo en que ellos participen. En el medio urbano las políticas de empleo e ingresos no pueden dejar de lado

/la activa

la activa participación de los grupos organizados, pero ellos a su vez tampoco pueden dejar de considerar la incorporación de los grupos que hoy se encuentran marginados.

La acción deliberada del Estado para alcanzar los objetivos deseados y posibles conduce a la necesidad de una acción programada, con pautas precisas sobre un proceso en que participan tantos actores. No es menos cierto, sin embargo, que la acción misma de éstos requiere de un esfuerzo concertado que no puede lograrse mediante planes rígidos en que la misma comunidad - social, técnica y económica - no haya tenido una adecuada participación. Esto requiere un mecanismo de programación flexible que dentro de líneas de política definidas complete la fase actual de programación y la continúe a través de un trabajo continuo de identificación de necesidades y oportunidades de inversión y de formulación de proyectos, con una participación activa de la comunidad local.

Para canalizar estas ideas de inversión, en particular en el sector industrial, es conveniente que la región cuente con un instrumento consustanciado con la realidad regional y que permita no sólo el contacto directo con los empresarios y problemas a resolver sino que canalice recursos de asistencia técnica complementaria, inclusive una estrecha relación con el mecanismo de preinversión industrial, que deberá ser apoyado fuertemente.

Para dar unidad y coherencia a todo este esfuerzo es necesario dar también unidad a la coordinación superior. Esto podría lograrse atribuyendo la responsabilidad de la coordinación y promoción del programa subregional de desarrollo a un grupo integrado por CORDIPLAN (Nación), CORPOANDES (Región) y Gobernación del Estado (Subregión), apoyado en un cuerpo técnico calificado y con la colaboración de un Comité integrado por ejecutivos locales de entidades públicas y representantes de la comunidad.

### Capítulo III

#### PROGRAMAS SECTORIALES

A continuación se presentan, dentro de los lineamientos de la estrategia esbozada en el capítulo anterior, un conjunto de proposiciones sectoriales destinadas a servir de base para la formulación de un programa de desarrollo de la subregión. Es importante destacar que estas proposiciones no constituyen un programa, sino tan sólo bases para el que se elabore. De todos modos, en ellas podrán encontrar autoridades y técnicos de la región y del país los elementos que se juzgan más importantes para poner en ejecución la estrategia propuesta y para definir los programas de preinversión correspondientes. Por lo demás, como ya se indicó, más allá de las necesarias definiciones de política que deben enmarcarlo, en la formulación misma del programa de desarrollo deben participar activamente los propios actores - entes ejecutores y comunidad local -, como vía para que la acción propuesta se concrete y alcance los resultados buscados. En caso contrario sería fácil caer en esfuerzos poco fructíferos de programación y preinversión.

La próxima etapa llevaría así a un trabajo intenso con una amplia participación de organismos nacionales, regionales y locales, así como de vastos sectores de la propia comunidad tachirense. Una vez fijado el marco de referencia a nivel político, ello involucraría completar el análisis preliminar de las ideas de inversión y preinversión consideradas, incluyendo en este análisis apreciaciones de costos, resultados y plazos. Para esto convendría que las proposiciones y las ideas de inversión y preinversión fueran estudiadas y revisadas por grupos de trabajo ad-hoc, con la participación de funcionarios, técnicos y representantes de la comunidad.

Por otra parte, las mismas proposiciones deberán ajustarse a las orientaciones de política y a los resultados del análisis anterior. Ello permitirá cuantificar metas y costos, formular el plan de inversiones para el sector público, el programa de preinversión para el

/área y

área y un plan de promoción para la inversión privada. Luego se completaría la formulación de los proyectos programados, con la participación de los propios beneficiarios - empresarios, técnicos, campesinos - para infundirles el realismo que dan las aspiraciones y el conocimiento de los mismos.

Tal como se sugiere en la estrategia, la coordinación de esta tarea podría orientarse a través de un Comité de Dirección y Coordinación, que podría estar integrado por representantes de CORDIPIAN, de CORPOANDES y del Gobernador del Estado Táchira. Esta Dirección, con el apoyo de un cuerpo técnico proporcionado o respaldado por CORPOANDES y de un comité integrado con los jefes de unidades ejecutivas y de los representantes de las entidades que se considere oportuno hacer participar, podría impulsar las tareas inmediatas y coordinar luego las etapas ejecutivas.

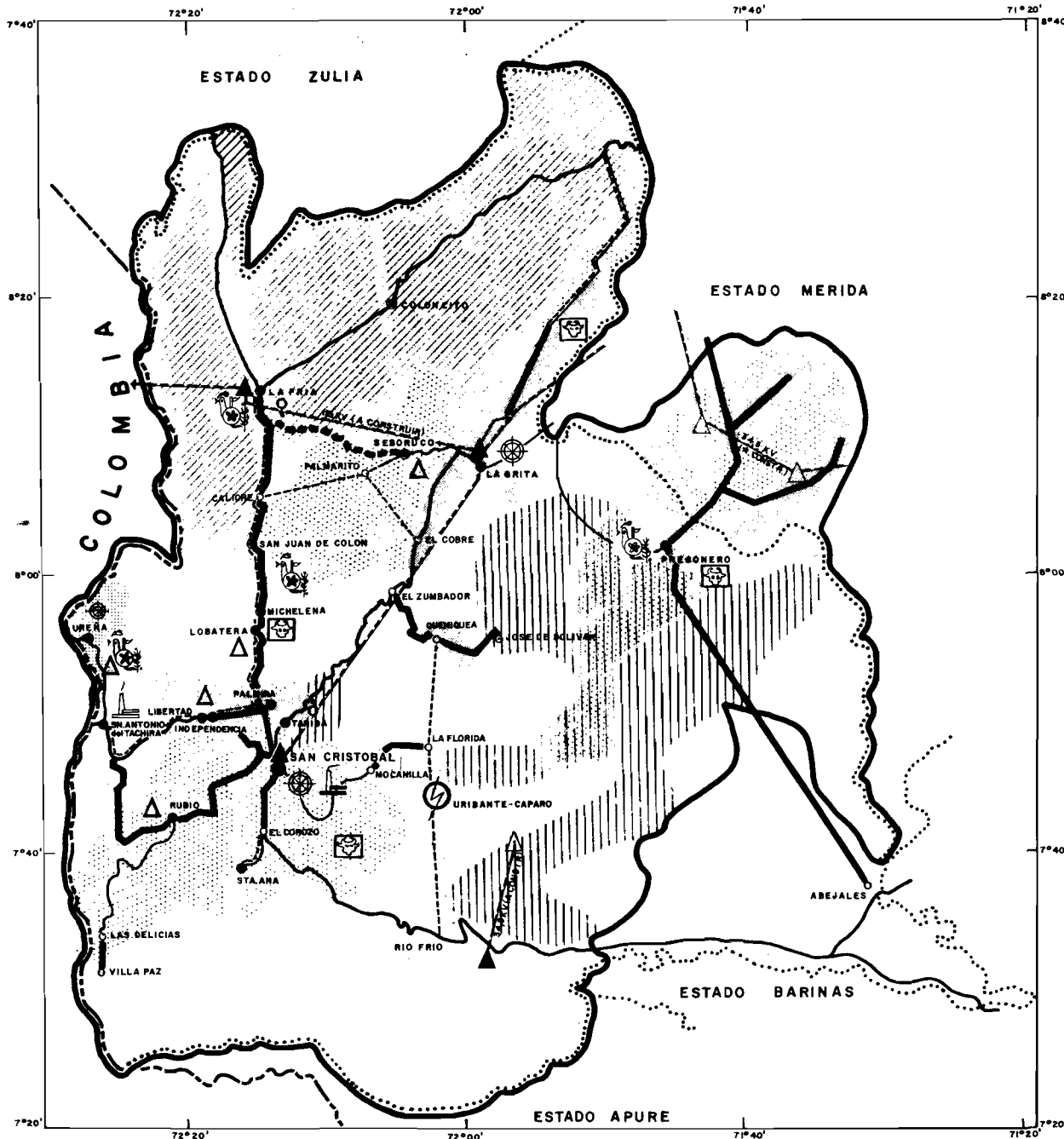
En lo inmediato, la tarea de avanzar en el análisis de las ideas de inversión y preinversión podría ser organizada, como se dijo, alrededor de grupos ad-hoc de trabajo coordinados por la Dirección antes citada. Estos grupos podrían abarcar, entre otros, los campos siguientes:

- Infraestructura
  - Vialidad
  - Energía
  - Comunicaciones
- Desarrollo urbano
  - Area metropolitana
  - Centros zonales y núcleos menores
- Equipamiento social
  - Salud y sanidad
  - Educación
  - Vivienda
- Actividades económicas
  - Café
  - Agricultura de zonas altas

/- Zona del

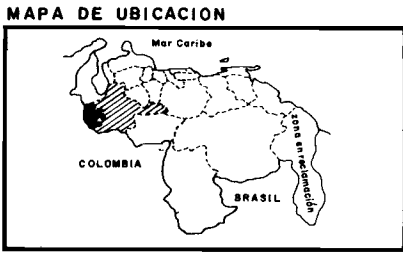
- Zona del Sur del lago
- Zona de Alto Llano
- Agroindustria
- Turismo
- Minería e industrias conexas
- Industria textil y conexas
- Industria metalmecánica
- Pequeña industria y artesanía

Algunos de estos grupos de trabajo corresponderían a organismos sectoriales claramente definidos - como en el caso de infraestructura -, y en ellos el trabajo técnico será en gran medida el de la Institución responsable de tal actividad. En el resto, sin embargo, el trabajo interinstitucional tenderá a ser importante, y aquí los grupos ad-hoc tendrían un interesante papel a cumplir. Finalmente, en lo que hace a las actividades económicas, será de gran interés la participación de las entidades y empresas más directamente vinculadas a cada actividad, que deberán considerar también los aspectos sectoriales de conjunto que sirven de marco a consideraciones más específicas o permiten abrir nuevas líneas, como ser en la industria. En este último caso, sería conveniente asegurar la participación no sólo de BLOCANDES, sino también de las entidades empresariales nacionales que están considerando su apoyo al desarrollo de Táchira. En el Mapa 2 pueden verse las principales áreas y proyectos de desarrollo propuestos.



<b>SUB-REGION GRUTA - TORBES</b>		
<b>AREAS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>		
ESCALA APROX:	FECHA:	<b>2</b>
	OCTUBRE, 1972	

<b>SIMBOLOGIA</b>	
●	CAPITAL DE ESTADO
●	OTRAS POBLACIONES
—	LIMITE DEL AREA
—	CARRETERAS PAVIMENTADAS
<b>DESARROLLO AGRICOLA</b>	
[Dotted pattern]	CAFE
[Diagonal lines]	AGRICULTURA DE VALLE
[Cross-hatch pattern]	AGROPECUARIO ZONAS BAJAS
[Vertical lines]	CONSERVACION
[Grid pattern]	AZUCAR
<b>PROYECTOS DE DESARROLLO</b>	
[Icon: cow]	GANADERIA DE ALTURA (PROYECTO PILOTO)
[Icon: factory]	DESARR. INDUSTRIAL
[Icon: triangle]	PROYECTO MINERO E INDUST. DERIVADAS
[Icon: compass]	DESARR. TURISTICO
[Icon: tractor]	DESARR. AGRO-INDUSTR.
[Icon: gas pipe]	GASODUCTO, PROYECTO DE EXPANSION
<b>PROYECTOS VIALIDAD</b>	
[Thick solid line]	PRIMERA PRIORIDAD
[Dashed line]	SEGUNDA PRIORIDAD
[Dotted line]	ALTERNATIVO







## A. SECTOR AGROPECUARIO

### Introducción

Por su elevada participación en la generación del producto territorial bruto, corresponde al sector agropecuario continuar sosteniendo el crecimiento económico del área. Para ello, su ya alta tasa de aumento de producción no debe decaer, y en lo posible incrementarse. Se debe tener presente que los aumentos obtenidos en los últimos años no ofrecieron mayores dificultades, porque primero se consiguieron con una expansión del área y posteriormente con una elevación de productividad en que los rendimientos básicos de partida fueron muy bajos. Pero ya se observa que se requerirán mayores esfuerzos en aplicación de tecnología para seguir aumentándolos.

Pese a la emigración rural, el sector continuará siendo por un tiempo la principal fuente de trabajo de la subregión. Además, para disminuir las diferencias entre los ingresos urbanos y rurales se deberá mejorar el nivel de ocupación y de beneficios de una gran masa de campesinos, actualmente subempleados. Esto exige canalizar hacia el sector recursos vinculados al mejoramiento tecnológico, a fin de inducir una mayor demanda de trabajo y mejores ingresos. El incremento de los ingresos y la organización de la actividad agraria serán también medios para la promoción social del campesino.

La estrategia que se plantea a continuación para el desarrollo del sector se orienta al logro de un mayor ingreso y su mejor distribución, a través de un aprovechamiento más adecuado de los recursos naturales, incrementos de la productividad, mejoras en el proceso de comercialización, cambios en la estructura agraria, acción más efectiva de las instituciones públicas y una mayor participación de los productores organizados. Estos aspectos se desarrollan en las páginas siguientes de la presente sección, que se inicia con el análisis de las principales conclusiones del diagnóstico sectorial que se presenta en la Segunda Parte de este informe. En las secciones siguientes se plantean los

/objetivos del



objetivos del desarrollo agropecuario en la subregión y la estrategia e instrumentos para obtenerlos. En seguida se presentan los cuatro programas de las principales actividades que se han definido como de mayor potencialidad futura - café, agropecuario de altura, caña de azúcar y agropecuario de zonas bajas - y uno de conservación de recursos naturales. Posteriormente se sintetizan las principales actividades de preinversión que deben apoyar esos programas, lo cual vincula este capítulo con la parte del Informe en que se presentan en forma esquemática los Estudios de Preinversión propuestos. Finalmente, este programa procura caracterizar los principales requisitos institucionales que plantea su realización.

### 1. Conclusiones del diagnóstico

Para comprender mejor las proposiciones que se presentan posteriormente se expone a continuación una síntesis de las principales conclusiones del diagnóstico. Del mismo modo se pueden extraer cinco conjuntos de conclusiones básicas que se vinculan a los siguientes aspectos: situación del sector agropecuario, agotamiento de la frontera agrícola, potencial productivo, organización de los productores y organización institucional.

a) Situación del sector agropecuario. Su participación en el PTB de la subregión alcanzó al 17 por ciento en 1969. Táchira genera el 5.6 por ciento del valor de la producción del sector en Venezuela y un 30 por ciento en la Región Andina. Esta participación relativa en la producción total se eleva considerablemente en el caso del café, uno de los pocos productos agropecuarios de exportación de Venezuela, en que contribuye con alrededor del 30 por ciento de la producción nacional. Desde el punto de vista del empleo, en las zonas rurales de Venezuela se ocupa cerca del 30 por ciento de la fuerza laboral del país, cifra que en el caso de Táchira es de alrededor del 40 por ciento. En la década del sesenta el crecimiento de la producción agropecuaria en Táchira ha sido satisfactorio, superior al 6 por ciento.

---

1/ Esta participación es mayor que la que resulta de las cuentas regionales, con otra fuente. Puede involucrar diferencias en la forma de computar algunos rubros.

La demanda interna de productos agropecuarios a nivel nacional, salvo excepciones que afectan principalmente a algunos cultivos de tierras bajas, no ha sido hasta ahora una limitación para el desarrollo de la producción agropecuaria en el país. Las expectativas futuras del mercado interno son en general satisfactorias. Según las proyecciones de la demanda interna realizadas por FAO, los productos más importantes de la subregión - la leche, el café y la carne de bovino, que conforman el 60% del valor de su producción agropecuaria - incrementarán sus consumos en alrededor de un 50 por ciento entre 1970 y 1980. Según la FAO las perspectivas de demanda externa del café - principal producto de exportación del área - se presentan favorables, igual que las del cacao, que tiene algunas posibilidades de desarrollo en la subregión. Sin embargo, en estos casos hay que tomar en cuenta las limitaciones del área bajo cultivo en otros países, impuestas por los respectivos convenios internacionales.

Las posibilidades de incrementar el número de empleos son limitadas salvo cambios en la política cafetalera se basan en la incorporación al cultivo agrícola de tierras de las zonas bajas, en el riego y la ganadería en la altura, y en la mayor absorción de mano de obra para aumentar los rendimientos de los actuales rubros de producción.

b) Agotamiento de la frontera agrícola. Característica de Táchira - así como del resto de la Región Andina - es la gran densidad de población que se registra en las zonas altas, empeñada en una actividad agrícola que no sólo ha agotado su frontera sino que en muchos casos supera la capacidad de sus recursos naturales, problema éste que se agudiza por una estructura agraria en que predomina el minifundio. En cambio, las planicies vecinas se caracterizan por una baja concentración de la población, una actividad más que nada pecuaria y una estructura agraria en la que coexisten el minifundio y el latifundio. En la zona de altura, un caso especial es el café. Actualmente hay alrededor de 45-50 mil hectáreas plantadas y existen posibilidades para extender el cultivo a 80 mil hectáreas, sin embargo esta aptitud se ve esterilizada por disposiciones del Convenio Internacional del Café, que limitan las nuevas plantaciones en los países miembros. El desequilibrio entre la distribución de la población y de los recursos naturales, que es una de las causas de la marginalidad rural,

/puede corregirse

puede corregirse en parte si se intensifica el uso del suelo en ciertas áreas de altura, se aumentan las actividades agropecuarias en las planicies norte y sur de Táchira y se aumenta el área explotada en los llanos, más allá de sus fronteras, así como por la emigración rural. En todo caso, la experiencia indica que estas soluciones maduran lentamente.

Por otra parte, la erosión es un problema, pero no tan extendido como pareciera y, en todo caso, menor que en otras subregiones de Los Andes. Sin embargo, ésta no es una razón para descuidar su control, ya que por la falta de tierra y el exceso de población en las áreas de clima templado, de las zonas altas y del piedemonte Sur del Lago, Uribante y Río Frío, los bosques se están transformando en conucos y lugares de pastoreo, con los consiguientes riesgos de degradación del suelo.

c) Potencial productivo. Pueden distinguirse en la subregión dos grandes áreas, la planicie del Sur del Lago y piedemonte andino y la zona de cordillera. La zona Sur del Lago se ha desarrollado en forma dinámica en las dos últimas décadas, primero por la expansión del área explotada, y después por la consolidación de una actividad ganadera moderna. Este proceso de incremento de la producción sólo se puede sostener sobre la base de un aumento de la productividad por hectárea, ya que no existen posibilidades de expandir el área de explotación. Es factible aumentar los rendimientos, si se tiene en consideración que la carga animal promedio por hectárea es de 0.8 vacunos, mientras que en algunas fincas más tecnificadas es de 2.5, y que existe también una diferencia similar entre la productividad por animal de los finqueros más progresistas en comparación con los menos desarrollados. En esta zona la actividad agrícola ha sido prácticamente desplazada por la ganadera debido a su buen mercado y a que los problemas de drenaje sólo permiten considerar cultivos permanentes que requieren de mayor inversión. Es el caso de la palma africana, las frutas cítricas, los plátanos y el cacao. Las dos primeras se deben integrar con un proceso agroindustrial que, obviamente traería otros beneficios adicionales a la zona.

/La cordillera,

La cordillera, área de más vieja intervención, ha crecido a un ritmo más lento. En ella, se desarrolla desde hace muchas décadas una importante actividad cafetalera, principalmente en torno a las ciudades de Rubio y San Cristobal. Mientras persistan las limitaciones que impone el Convenio Internacional del Café, la posibilidad de incrementar el área de explotación son escasas. Sin embargo, es posible aumentar la producción utilizando las técnicas probadas en la Estación Experimental de Bramón y por algunos productores más tecnificados que han logrado aumentar varias veces los rendimientos por hectárea.

Otras actividades que demandan mano de obra y son aptas para los valles de cordillera son las frutas, hortalizas y papas, cuyos cultivos se pueden intensificar - mediante la mayor utilización de insumos tecnológicos e inversión en riego - asociados a la instalación de agroindustrias de conservas. La explotación de la caña de azúcar para el Central de Urefia también se puede expandir sobre la base de un aumento del área regada. La ganadería en la cordillera se encuentra poco desarrollada pero puede intensificarse en algunas zonas.

d) Organización de los productores. No parece necesario abogar por las conveniencias que presentan las agrupaciones de los productores, sobre todo en un área en que la atomizada estructura agraria y los deficientes sistemas de comercialización constituyen un freno al desarrollo del sector. Para lograr una adecuada tecnificación de la producción y un ordenamiento del proceso de mercadeo, a través de asistencia técnica y crédito y otras políticas de estímulo estatal, es conveniente que los agricultores se asocien, ya que es muy difícil llegar a cada uno de ellos en forma directa. Por otra parte, unidos los productores, presentan un frente más sólido ante las organizaciones financieras y de mercado. En la subregión, se han organizado asociaciones destinadas fundamentalmente a la defensa gremial, en torno a las actividades ganaderas, de productores de papas, piña y caña de azúcar. También existe en la zona una seccional de la Federación Campesina que se encarga de la protección de los pequeños productores. Estas funciones son necesarias y deben mantenerse, pero

/deberían complementarse

deberían complementarse con agrupaciones que participen más activamente en los procesos de producción y comercialización. En la zona, en torno a la actividad cafetalera, han habido experiencias positivas.

e) Organización institucional. El sector público agrícola cuenta con instituciones suficientes para conducir el desarrollo agropecuario de la subregión; sin embargo, ellas no actúan con un criterio de planificación regional. Las instituciones y los programas nacionales tienen variadas jurisdicciones; consecuentemente la coordinación entre ellos es limitada, lo que implica duplicación de trabajos y funciones y, por lo tanto, una pérdida de eficiencia. Esto es grave en el caso de la investigación y la asistencia técnica, porque una buena parte della experimentación no se traduce en mejores rendimientos por la falta de enlace entre la investigación y la producción. Con excepción de la actividad cafetalera, tampoco hay integración entre los servicios de asistencia técnica y de créditos para usar este instrumento a fin de incorporar tecnología a la explotación agrícola. Si no se logra coordinar adecuadamente la acción de los servicios, los esfuerzos que hagan para mejorarlos y dotarlos serán en gran medida estériles. Se estima que CORPOANDES, por sus atribuciones y responsabilidades de representante de CORDIPLAN en el área, debe cumplir un papel importante en este campo.

## 2. Objetivos e instrumentos de la política de desarrollo agropecuario

### a) Objetivos y estrategia

El aumento de los ingresos de la población rural, la eliminación de la subocupación y la incorporación al mercado de los productores marginados constituyen las principales tareas que deberá asumir el sector agropecuario en la subregión. El logro de este propósito permitiría a la vez ampliar la base económica del área y contribuiría a importantes objetivos nacionales de desarrollo económico y social.

/Satisfacer estas

Satisfacer estas aspiraciones, sin perjuicio de la capacidad de uso de los recursos naturales, requiere tecnificar y mejorar la producción en los sectores con mayor potencial y disminuir o retirar de la actividad agropecuaria a las áreas marginales que no soportan esa tecnificación.

Como se ve en el diagnóstico, la subregión tiene una apreciable extensión de suelos aptos para cultivos tropicales permanentes - actualmente en uso pecuario - condicionados a la ejecución de obras de drenaje y a la disponibilidad de mercado. En el resto del área, en las zonas medias y altas, afectadas por problemas de erosión, se requerirá la reducción de superficies de cultivos anuales y pastos, lo cual está vinculado a medidas de conservación de suelos y a la emigración de parte de la población de esas áreas, que hoy realiza actividades marginales.

Aún sin contar con las nuevas áreas cafetaleras que permitirían los recursos naturales la superficie potencialmente agropecuaria de que dispone la subregión permitiría mantener el aumento de la producción sobre la base de incrementos de productividad. Ello se sustenta en los sustanciales aumentos de rendimientos que pueden alcanzarse en el café, aplicando los conocimientos ya existentes; generalizando las prácticas tecnológicas que se han desarrollado en la gandería de zonas bajas; con la posibilidad de incorporar áreas aptas a un programa similar en altura; con el uso más intensivo de valles altos - que la costumbre de áreas vecinas similares indica como posible -; la factibilidad de ampliar la superficie regada en el valle de Ureña y el cambio de uso de parte de las tierras bajas. El aumento de producción, junto con la reducción de población ocupada en sectores marginales y sin capacidad de evolución, permitiría que el producto por habitante rural crezca a tasas altas. Por otra parte, una adecuada organización del sector agrícola haría que este crecimiento se distribuya en forma más equitativa.

/En la



En la zona baja, la contribución del sector a la política nacional de desarrollo de fronteras debe conducir a una estructura agraria que asegure la estabilidad y permanencia de la población rural. Esto plantea la necesidad de consolidar rápidamente los asentamientos existentes y utilizar la tierra agrícola disponible para establecer otras poblaciones permanentes. Esta política de tenencia, conjuntamente con el saneamiento de tierras y las prioridades para cultivos permanentes, son instrumentos básicos del desarrollo fronterizo.

En el resto del área, mientras no existan las condiciones para modificar la política cafetalera, el desarrollo agropecuario se apoyará básicamente en el mejoramiento de la productividad, sobre todo a través de la especialización de la producción agrícola en los rubros y actividades con mayores posibilidades y la paulatina desafectación o reconversión a otros usos de las zonas marginales. Si se concluye que es conveniente ampliar el área de café, éste será otro factor para aumentar la producción en la zona. La redistribución de la población será principalmente el resultado de promover en forma selectiva áreas con aptitud para incrementar la producción en las zonas bajas y altas, no desalentar las tendencias migratorias ya existentes y la acción que en algunos sectores más comprometidos se realice como parte de las actividades de conservación.

Para facilitar y acelerar esta transformación del medio rural, se propone actuar a través de la acción concertada de: i) mejorar la comercialización, principalmente a través de la participación más activa de las propias organizaciones de productores y, cuando sea el caso, el establecimiento de agroindustrias; ii) intensificar la asistencia técnica y financiera, también con participación activa de las organizaciones de productores; iii) mejorar la infraestructura agrícola básica - riego, drenaje, acceso, control de erosión o inundaciones -, iv) fortalecer e impulsar la participación activa de los productores a través de entidades que los agrupan.

La estrategia propuesta se apoya en múltiples experiencias que indican que aun cuando la ejecución de obras de infraestructura física constituyen en muchos casos un requisito para incrementar la producción

/con frecuencia

con frecuencia no son condición suficiente para alcanzar los objetivos previstos. Es que en la práctica los cambios en la actividad agrícola dependen de las decisiones y acciones de un sinnúmero de productores aislados, cuya capacidad técnica, financiera y de gestión comercial es tan heterogénea y generalmente limitada como su percepción sobre la conveniencia y posibilidad de los cambios propugnados. La atomización que caracteriza al sector obstaculiza una acción difundida y masiva si no es a través de una organización adecuada de los propios productores que facilite prestar los servicios de asistencia técnica, apoyo crediticio y respaldo a las actividades de comercialización a un costo razonable.

La experiencia también indica que la seguridad en la colocación de la producción a precios razonables constituye uno de los motores más activos para impulsar el crecimiento y tecnificación de la producción agrícola, en particular cuando la seguridad de mercado va ligada a una asistencia técnica eficiente y a un crédito adecuado para financiar los cambios productivos que la extensión aconseja y la demanda asegurada permite. En particular, la posibilidad de disponer en el área de demanda industrial programada y segura es un factor de mucha importancia para inducir cambios de significación en el uso del suelo, en las técnicas de producción y por consiguiente en los ingresos. Cuando estas condiciones se dan, es de suponer que las obras de mejoramiento del medio físico tengan una maduración mucho más rápida y una relación beneficio/costo más favorable.

b) Instrumentos del desarrollo agropecuario

Teniendo presente la política nacional de desarrollo agropecuario y los objetivos y estrategia específicos de la subregión se han considerado cuatro vías de acción para los programas propuestos más adelante, las que no son excluyentes entre ellas. Estas son:

- i) uso por los productores - en forma individual o colectiva - de instalaciones y servicios puestos a su disposición dentro de las actividades de promoción ordinarias, de las entidades de apoyo al sector;

/ii) proyectos o

- ii) proyectos o programas de desarrollo con atención directa a la finca;
- iii) proyectos o programas de desarrollo que benefician a los productores a través de las organizaciones de agricultores, en general de pequeños y medianos productores y asentamientos campesinos; y
- iv) complejos agroindustriales con producción agrícola e industrial programada en forma conjunta y con servicios asociados de asistencia técnica y financiera.

En el primero de estos casos las actividades de promoción corresponden a una política del organismo que las lleva a cabo y están consideradas dentro de los programas generales de las entidades que prestan el servicio. Los otros tres casos corresponden a proyectos o programas específicos de desarrollo agrícola destinados a introducir cambios en el tipo y nivel de actividad. Ellos concluirían una vez que los beneficiarios estén en condiciones de incorporarse a los servicios y actividades habituales de apoyo o, en el caso del complejo agroindustrial, al entrar en la etapa de producción normalizada.

La estrategia operativa se basa así en una acción concertada y programada de los distintos instrumentos - comercialización, asistencia técnica y financiera y ejecución de infraestructura física - con que habitualmente se apoya la actividad agrícola, actuando prioritariamente a través de la propia comunidad organizada.

Para actuar en forma directa sobre la producción, esta acción se organizará alrededor de áreas homogéneas, definidas en forma pragmática, conjugando en términos operativos criterios derivados de la aptitud productiva de los recursos naturales y las principales condicionantes - estructura agraria, radio de influencia de centros de servicios, etc. - que orientan la acción de promoción a realizar. Cada una de las áreas seleccionadas - que no constituye necesariamente un espacio continuo - incluirá la acción de los servicios de extensión, crédito, comercialización,

/las actividades

las actividades de promoción y apoyo a la organización de los productores, acciones a realizar en capacitación, el ordenamiento o restructuración de la tenencia, las inversiones de equipamiento de los servicios y las inversiones de las obras menores de riego, drenaje, vialidad local, control de erosión, etc., que pueden realizarse bajo la dirección y conducción de la entidad responsable y del Jefe del Proyecto o Programa. Estas acciones, cuando la conveniencia lo requiera, serán apoyadas por proyectos agroindustriales. Las grandes obras de drenaje, vialidad, etc. constituirán proyectos complementarios a ser ejecutados por los organismos públicos pertinentes.

Los distintos proyectos estructurados conforme a estos criterios constituyen en la práctica planes operativos para áreas cuya homogeneidad permita unidad de mando. Ellos se agruparían en programas, teniendo presente la homogeneidad de los problemas a considerar, la posibilidad de definir una entidad responsable o la vinculación que tiene con otros programas o proyectos existentes. Incluirán, además de los proyectos antes citados, orientaciones generales de promoción, proposiciones de investigación agrícola y actividades de preinversión comunes al conjunto de proyectos. En su formulación definitiva deberán tener una participación activa los distintos organismos y entidades públicas involucrados, así como representantes de los productores que participen en tales proyectos.

Conforme a estos criterios, se consideran cinco programas que en conjunto comprenden 14 proyectos de desarrollo agrícola, 3 de conservación de recursos naturales y 5 de desarrollo agroindustrial. En la zona alta - o de vieja intervención - la especialización que determinan los recursos naturales conducen a un programa de desarrollo cafetalero - que por su importancia requiere consideración aparte -, un programa de desarrollo agropecuario y un programa relacionado con el Complejo Azucarero que incluye los proyectos asociados a la expansión de la producción de caña de azúcar, su industrialización y aprovechamiento de subproductos.

/La zona

La zona baja de la vertiente del Lago de Maracaibo se ha considerado como una unidad, no sólo para facilitar su vinculación con el Proyecto del Sur del Lago - en el que está parcialmente incluida -, sino también porque la estructura de tenencia y de uso del suelo aún no se encuentra consolidada.

Se consideran en forma separada de los programas de desarrollo aquéllos en que prima la actividad conservacionista.

### 3. Programas

A continuación, se presentarán en forma sucinta las bases de los programas del sector agropecuario: café, actividad agropecuaria de zonas altas, caña de azúcar, actividad agropecuaria de zonas bajas y conservación de recursos naturales. Para cada uno se plantean los objetivos perseguidos, las principales justificaciones y alcances del programa y los correspondientes proyectos de preinversión. La información para definir los principales criterios aquí expuestos, como se señaló anteriormente, se presenta en el Diagnóstico del Sector Agropecuario (Segunda Parte de este informe), tanto en su análisis global como en el examen de las actividades principales.

#### a) Programa de Café

El objetivo básico, que es el aumento de los ingresos del sector agropecuario, se instrumenta en este programa a través del incremento de la productividad. En el caso que en el futuro se den las condiciones para ampliar el área cultivada, hoy limitada por las disposiciones del Convenio Internacional del Café, esta alternativa podrá ser también incorporada a los planes de producción.<sup>1/</sup>

La viabilidad del incremento de la productividad lo muestra el hecho de que el rendimiento promedio "registrado" del área es de sólo 350 kg. por hectárea, en circunstancias que en muchas fincas con cierto grado de tecnificación se tienen cosechas superiores a los 2 000 kg. por hectárea y que en la Estación Experimental de Bramón se han obtenido, en condiciones extensivas, rendimientos superiores a los 4 000 kg. por hectárea.

---

<sup>1/</sup> Cabe pensar, incluso en algún tipo de reordenamiento de la producción nacional, teniendo presente que al mantenerse la tendencia actual, el país podría quedarse sin saldos exportables. Por supuesto, todo ello dentro de los compromisos del Convenio Internacional del Café.

El incremento de la producción cafetalera tendrá repercusiones nacionales y locales. El Estado Táchira es el principal productor de café del país y éste es el principal producto agropecuario de exportación. Por lo tanto, aumentar su producción no sólo significa un mejor abastecimiento nacional, sino también la permanencia de Venezuela en el mercado externo. Tanto el mercado interno como externo presentan características promisorias para el desarrollo de su producción. Las exportaciones de café sólo alcanzan a 17 mil toneladas, en circunstancias que de acuerdo al Convenio Internacional del Café la cuota asignada a Venezuela es de 19 500 toneladas, ampliables sin dificultad a 23 500.

El café es un cultivo realizado principalmente por pequeños y medianos productores de las zonas altas. Representa un 26 por ciento de la producción agropecuaria de Táchira y la mayor fuente de empleo del Estado, por lo que un impulso a esta actividad, que por un lado muestra una amplia posibilidad de aumentar los rendimientos y por otro un mercado promisorio beneficiaría a vastos grupos de la población y tendría un fuerte impacto en el aumento de los ingresos de su sector agropecuario.

Plantear para los próximos 10 años, como meta a nivel del Estado, la duplicación de los actuales rendimientos, es un propósito razonable, si se mejoran las condiciones de gran parte de las 45 mil hectáreas plantadas y se adoptan técnicas modernas de cultivo. Para lograr esta meta con un mínimo de requerimientos se deberán coordinar y programar todos los recursos financieros e institucionales con que cuenta la subregión para el desarrollo de la caficultura, política que se reforzaría y complementaría a través de acciones específicas.

Institucionalmente, el programa debe estar a cargo de un jefe, que puede ser un funcionario de jerarquía del MAC o el IAN, asesorado por los responsables de la política cafetalera de los diferentes organismos públicos. Además, este funcionario serviría de vínculo técnico entre los productores y el sector oficial. Posteriormente - para evitar

/repeticiones - en

repeticiones - en la sección 5 de este programa se propondrá una forma general para administrar estos programas.

Los estímulos a los caficultores se canalizarán en tres subprogramas: el ordinario, el de grandes productores y el de medianos y pequeños agricultores. Ellos en conjunto se orientarán a apoyar:

- una adecuada utilización de los recursos naturales, lo que implica restringir las áreas de cultivo sólo a los terrenos de especial aptitud para su producción, lo que para el caso de la subregión significa, más que disminuir la superficie plantada, reubicar la producción de algunas zonas marginales;
- una tecnificación del cultivo y del proceso de comercialización, que se canalizaría a través de la asistencia técnica y crediticia dirigida principalmente a las asociaciones de productores, y
- la organización de los caficultores, pequeños y medianos, en agrupaciones de base, con fines productivos y de comercialización local; y la de estos grupos y los grandes productores, separados o asociados en corporaciones que cumplan funciones directas de comercialización, crédito y asistencia técnica a cualquier escala.

i) El subprograma ordinario, consta de dos aspectos fundamentales, la investigación y los estímulos a la producción. Los proyectos de investigación, realizados por el Centro Experimental de Bramón, deberán ser continuados, dando énfasis a dos líneas de trabajo ya iniciadas; i) la investigación en alternativas del cultivo de café en las áreas marginales; y ii) el control de la roya. Para lograr una mayor efectividad de las labores de la estación de Bramón es indispensable que su presupuesto sea debidamente suplementado.

Mientras se ponen en práctica los subprogramas de pequeños y medianos y de grandes productores se deberán seguir otorgando los actuales estímulos a la producción de café, que paulatinamente se irían canalizando a través de los programas específicos.

/ii) El Subprograma

ii) El subprograma para grandes productores, comprenderá a todos aquellos agricultores que tengan la suficiente capacidad técnica o financiera para recurrir por sí solos a los organismos de extensión y crédito a solicitar el tipo de asistencia que requieran. Por lo tanto, incluirá las medidas de estímulo contempladas en el programa ordinario, convenientemente reforzadas de acuerdo a los proyectos de mejoramiento de sus fincas que anualmente presentan los caficultores a las entidades financieras. Paulatinamente los recursos asignados a este programa se deberán ir canalizando a través de las organizaciones PACCAS, que serían las encargadas de financiar y asistir en la programación integral a las fincas de este tipo de productores. Ello además significaría un estímulo a la cooperación, una política oficial que debe ser apoyada en la zona. La localización y el número de PACCAS dependerá de la permeabilidad de los agricultores a la organización y a un mínimo de operación eficiente que se determine para ellas. Este subprograma de grandes agricultores debe estar a cargo de un responsable, probablemente un funcionario de jerarquía del IAC, que presentaría anualmente al jefe del programa del café un presupuesto de crédito que sería compatibilizado con el que proponga el encargado del subprograma de pequeños y medianos productores.

iii) El subprograma para medianos y pequeños agricultores, por el tipo de caficultores que afecta - pequeños agricultores de las zonas altas -, deberá recibir una especial atención de parte de los organismos del Estado. No sólo contribuiría al propósito de aumentar la productividad y producción del sector agropecuario, sino que también será un instrumento para lograr una mejor distribución del ingreso. Se estima que este programa abarcará 23 de las 45 mil hectáreas cafetaleras de la subregión y beneficiaría a 3 000 pequeños y medianos caficultores, divididos en proyectos de áreas homogéneas y operables. Este subprograma se basará principalmente en la organización de los productores, la regulación de la tenencia, el crédito ligado a la asistencia técnica y el suministro de insumos tecnológicos y la acción específica a ciertas áreas de importancia.

/- Organización de



- Organización de los productores. Para lograr a costos razonables una adecuada asistencia técnica y crediticia, un mejor sistema de comercialización y una mínima promoción social, se deberá estimular la agrupación de los pequeños y medianos caficultores en Uniones de Productores o Uniones de Prestatarios, según sea su voluntad de asociarse colectiva o individualmente. Para que estas agrupaciones puedan cumplir sus funciones de promoción es preciso que, al menos inicialmente, estén atendidas por un práctico cafetero de una institución del agro y controlen sólo la superficie que este profesional es capaz de atender eficientemente. Estas asociaciones de base se deberán integrar en agrupaciones mayores, de segundo grado, como las PACCAS u otro tipo de cooperativas que los productores quieran constituir para realizar el proceso de comercialización.
- Regulación de la tenencia. Es preciso normalizar todas las situaciones de propiedad precaria que afecten a los beneficiarios de este programa y que por lo tanto limiten su disposición a emprender programas a largo plazo. Por otra parte, será necesario buscar los instrumentos legales para impedir que la propiedad cafetalera se siga atomizando y constituyéndose en fuente de campesinos marginales. Incluso, como lo contempla la Ley de Reforma Agraria, se debe dar la oportunidad para que los productores que tengan superficies muy pequeñas tengan la posibilidad de aumentar sus áreas de explotación.
- Crédito ligado a la asistencia técnica. Esta será la herramienta más directa para conseguir los propósitos de mejoramiento tecnológico del cultivo y la limitación de las áreas a aquellas de mayor aptitud productiva y la expansión de la superficie si ello se determinara convenient

Por la debilidad económica de los beneficiarios, se deben utilizar principalmente las dos fuentes de financiamiento de interés más ventajoso. Ellas son el crédito de recuperación y renovación de plantaciones MACBAP, y el de suministro y de explotación para pequeños productores BAP. El primero sería parte del programa regional MAC-BAP de renovación

/y recuperación

y recuperación de café, el que deberá estar prioritariamente destinado a los beneficiarios de este programa. El otro corresponderá a las actuales líneas de crédito dirigido y ordinario para café del BAP, el que paulatinamente se irá entregando a través de las organizaciones de productores.

Si bien el crédito directo a través de las PACCAS irá preferentemente para los grandes productores, cuando el financiamiento para las organizaciones campesinas sea insuficiente, ellas deberían poder recurrir a estas fuentes de recursos. Este subprograma, al igual que el de grandes productores, estaría a cargo de un jefe, que podrá ser un funcionario del IAN o MAC.

- Proyectos de área. Por razones de homogeneidad y operación el subprograma de pequeños y medianos productores se debe dividir en cuatro proyectos de área. Ellos son: i) Santa Ana, Rubio y Delicias; ii) San Cristóbal; iii) Colón, Seboruco y San Simón, y iv) Pregonero. Cada uno de estos proyectos debe ser estudiado con mayor profundidad y ser objeto de una planificación a largo plazo y de un programa operativo anual, que incluya por lo menos un presupuesto financiero por organización de productores y global del programa.

A continuación se hará una breve reseña de los cuatro proyectos de área. En planillas anexas (véase la parte de este Informe dedicada a Estudios de Preinversión) se proponen los estudios de preinversión correspondientes.

Desarrollo de la caficultura en el área de Santa Ana, Rubio y Delicias, comprende las explotaciones cafetaleras de los Municipios Rubio y Delicias del Distrito Junín y Córdoba del Distrito de San Cristóbal, que poseen amplias superficies con propiedades de altitud y clima para el cultivo del café, intercomunicadas a través de una red vial con las dos ciudades más importantes, Rubio y Santa Ana. Su producción es la más significativa de la subregión, y representa el 40 por ciento de ella. Cuenta con la sede de la estación experimental de Bramón y con algunas organizaciones y programas de asistencia técnica y crediticia en marcha, que han contribuido a que sea la zona cafetalera de mayor desarrollo de la subregión.

/Además cuenta

Además cuenta con posibilidades de riego que habrá que investigar, tanto para aumentar la productividad del café, como para buscar alternativas de cultivos intensivos a las áreas cafetaleras marginales, que haya que desplazar <sup>1/</sup>.

Las explotaciones de café del área son aproximadamente 2 700 y ocupan 20 000 hás. Se estima que este subprograma alcanzará alrededor de 10 000 hás y beneficiará a 1 900 productores.

Hay 6 asentamientos campesinos concentrados en los alrededores de Rubio, de los cuales 4 son de régimen de explotación individual. De los asentamientos Rodeo, la Argentina, Ascari y Bramón que se encuentran bajo el régimen de tenencia precaria, contiene 270 familias con 1 900 hás de café, la mayoría de ellas organizadas en 2 uniones de prestatarios y 4 empresas colectivas. Además, existen 120 familias en 4 núcleos espontáneos constituidos en uniones de prestatarios que explotan 900 hás. En total, IAN atiende 360 familias organizadas que cubren una superficie de 2 500 hás. En el área además se encuentra la PACCA Rubio, que tiene 800 socios y que maneja y comercializa 30 000 sacos de café al año, lo que representa el 20 por ciento de la producción del área.

Desarrollo de la caficultura en el área de San Cristóbal. Es la segunda área cafetalera de importancia de la subregión y ocupa un 20 por ciento de la superficie de café del Estado Táchira. Comprende los municipios de La Concordia, Pedro María Morantes y San Sebastián del Distrito San Cristóbal, el Distrito Capacho y parte del Distrito Cárdenas (no incluyendo a los municipios Andrés Bello y Sucre, que pueden considerarse en una segunda etapa).

En el área existen alrededor de 10 000 hás. de café y más de 5 000 explotaciones. Se estima que el programa para pequeños y medianos productores abarcará 6 000 hás., en las que se pueden organizar alrededor de

---

1/ CIDIAT: Recursos de Aguas y Tierras para el desarrollo de la subregión Grita-Torbes, Mérida, 1971.

20 Uniones de Productores o Uniones de prestatarios. Existen dos asentamientos campesinos no organizados de 173 familias con aproximadamente 550 hás. de café y 2 núcleos espontáneos, agrupados en Uniones de Prestatarios, con un total de 65 participantes que explotan 170 hás. de café.

Desarrollo de la caficultura en el área Colón, Seboruco y San Simón. comprende los Municipios San Juan de Colón y San Pedro del Río del Distrito Ayacucho y los Municipios Seboruco, Umuquena y San Simón del Distrito Jáuregui. Su producción es la menos importante de la subregión; sólo representa un 10 por ciento de ella. Tiene aproximadamente unas 4 500 hás de café, constituidas en su mayoría por pequeñas explotaciones. el programa de pequeños y medianos productores del área alcanzaría unas 3 000 hás.

En la zona no existe organización campesina, pero el MAC ha formado la PACCA Seboruco que atiende 120 socios y comercializa 2 500 sacos de café al año.

Desarrollo de la caficultura en el área de Pregonero. Ubicada en el suroeste de la Cordillera Merideña y noroeste de la Depresión del Táchira. Comprende el área cafetalera del Municipio Pregonero y parte del de Cárdenas del Distrito Uribante y el Municipio Guaraque del Distrito Rivas Dávila del Estado Mérida. Es un área extensa y dispersa pero con características homogéneas de relieve y clima, con problemas comunes de aislamiento con respecto al resto de la subregión, con una vialidad interna y de acceso bastante deficiente. Esta marginación y la poca actividad de las instituciones de apoyo estatal, hacen que este sector, aún reuniendo condiciones favorables para el cultivo, sea el menos desarrollado. Su superficie representa un 15 por ciento del área cafetalera y comprende 6 500 hás. Se estima que 4 000 de ellas podrían ser objeto del programa de pequeños y medianos productores. En el área no existe ningún tipo de organización de productores.

- Finalmente, debido a la poca información que existe sobre beneficio de café, los subprogramas de producción deben ser complementados con un

/estudio que

estudio que permita establecer los sistemas de procesamiento más aconsejables, su dimensión y localización óptima (finca, centro rural o área). Una vez definido esto se debe proceder a proyectar una red óptima de beneficio vinculada en lo posible a las organizaciones de productores.

b) Programa agropecuario de altura

Aparte de la producción de café, dos son las principales alternativas de producción en la zona alta. La agricultura de valles, cuya potencialidad está comprobada, y la ganadería, que debe iniciar su etapa de experimentación. A continuación, por la especialización de las áreas y el diferente desarrollo de ambas actividades, se tratan separadamente. Sin embargo, mientras no se defina la verdadera potencialidad pecuaria de la zona, ellas constituirán un solo programa, bajo una misma unidad de decisión, que será la encargada de su promoción y de coordinar a las instituciones del sector público y privado.

i) Subprograma agricultura de valle de altura

El propósito de este programa será incrementar la producción de los cultivos de clima templado, aprovechando la tradición que existe en los principales valles de la cordillera de Los Andes. Gran parte de la explotación agrícola que se desarrolla en ellos se caracteriza por un bajo nivel técnico y una economía casi de subsistencia. El incremento de una actividad que puede ser altamente remunerativa significará el aumento de los ingresos, la disminución de la subocupación y un mayor acceso de la población al mercado. Los variados productos de clima templado y subtropical que se pueden producir presentan diversas alternativas de sustituir importaciones e incrementar y diversificar exportaciones.

La falta temporal de mercados y los deficientes sistemas de comercialización constituyen limitantes para el desarrollo de los cultivos de clima templado. Por ello, el programa debería ser apoyado con la instalación de una planta procesadora o centros de acondicionamiento y almacenaje que permitan al productor tener una demanda estable y seguridad de precio.

/Por las

Por las diferentes características de los cultivos y de las áreas, es difícil plantearse una meta concreta de producción como se propuso para el café. Sin embargo, las condiciones en que se realiza la producción, indican que existe un amplio margen para aumentar los actuales rendimientos. La acción del programa se centrará inicialmente en las áreas de mayor potencial productivo. El área no cubierta por los proyectos específicos se atenderá por las líneas de crédito y asistencia técnica normales para ser atendidas mediante estímulos tradicionales, aunque en una etapa posterior podrían ser objeto de programas y proyectos específicos. Se debe precisar que en muchos casos dichas áreas resultarán beneficiadas por la instalación de una o más plantas procesadoras de productos agrícolas y que las experiencias alcanzadas en las áreas seleccionadas tendrán un efecto positivo en toda la subregión.

El apoyo a los cultivos agrícolas de altura se orientará a través de cuatro subprogramas; de investigación tecnológica, de estímulos ordinarios, de valles seleccionados y de planta procesadora, los que se detallan brevemente a continuación:

- Investigación tecnológica. Están trabajando en cultivos de altura; la estación Lucuchíes del MAC y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de ULA, este último en un convenio de colaboración con CORPOANDES. Estos estudios deben ser apoyados e intensificados en la determinación de variedades y manejo de frutas y hortalizas aptas para la industrialización, almacenaje y viajes prolongados.
- Estímulos ordinarios. En las áreas no cubiertas por el subprograma de valles, y mientras él se pone en práctica, continuarán operando los estímulos tradicionales. Sin embargo, en el futuro se deberán atender con mayor preocupación los aspectos relativos a la conservación del suelo, restringiendo en lo posible el financiamiento a las explotaciones que revistan peligros de erosión.
- Valles seleccionados. Se han elegido, por sus condiciones óptimas para la producción de rubros de clima templado, los valles de La Grita-Alto Uribante y Capacho. Se estima que ellos cubren aproximadamente

/10 000 hás. de

10 000 hás. de agricultura intensivas, pertenecientes a más de 1 000 productores, en su mayoría medianos y pequeños.

Esta superficie probablemente se pueda aumentar, mediante la ampliación del área regada en los valles de Venegara y Capacho - incluyendo en estos, Palmira y Cordero <sup>1/</sup>.

Para lograr un desarrollo rápido, a un costo razonable, se deberá promover la agrupación de base de los agricultores y sobre estas organizaciones centrar la acción de estímulo del Estado. Los productores podrían agruparse en cualquiera de las asociaciones usuales en el país - uniones de productores, prestatarios, cooperativas, etc. -, que deberían estar permanentemente asesoradas por un funcionario técnico de una institución del sector público. La asistencia técnica se otorgaría ligada al crédito y, en forma paulatina, exclusivamente a través de las asociaciones mencionadas. Ella estará orientada a lograr la mejor localización de los cultivos, la eliminación de las áreas marginales, la tecnificación de la agricultura, y a efectuar y estimular actividades de protección de los recursos naturales. Cuando sea necesario las organizaciones de base se deberían integrar en agrupaciones mayores, las que incluso se podrían hacer cargo de plantas procesadoras.

Para impedir que siga proliferando el minifundio en los valles se debe evitar la exagerada subdivisión de la tierra y crear los mecanismos financieros que permitan adquirir propiedades cercanas, a los productores eficientes que posean poca tierra.

El subprograma de valles seleccionados se ha dividido en tres proyectos de área. Ellos son: i) Valles de La Grita; ii) Valles de Alto Uribante y iii) Valles de Capacho - que incluiría en una segunda etapa las áreas aptas de Palmira y Cordero. Es necesario que los proyectos de áreas sean objeto de una planificación a largo plazo y de programas operativos anuales que incluyan un desarrollo presupuestario por organización de productores y global del programa.

1/ CIDIAT, Recursos de aguas y tierras para el desarrollo de la subregión Grita-Torbes, Mérida, 1972.

En seguida se hará una breve descripción del área de los tres proyectos de valles; en la Tercera Parte de este Informe se proponen los estudios de preinversión que servirían de base para proponer programas de acción detallados que respondan a las posibilidades de desarrollo de las respectivas áreas.

Valles de La Grita. Comprende los valles Venegara, Yeguines, Alto Grita (Las Porqueras, La Honda, El Rosal) y río El Valle (Venegara y El Cobre). El área presenta condiciones topográficas similares, con altitudes entre los 1 500 y 2 500 msnm., precipitaciones entre 600 y 1 000 mm. Debido al déficit hídrico la intensificación de la agricultura de la zona está condicionada al riego. Los estudios sobre recursos de aguas con que se cuenta son insuficientes y no analizan las diferentes alternativas de fuentes de agua. En todo caso las disponibilidades de aguas superficiales en la zona son insuficientes. Esto lleva a concluir que el estudio de riego debe ser una parte relevante del proyecto definido para el área. Los suelos son homogéneos, variando en las terrazas próximas a los ríos y en las laderas. Los valles se encuentran intercomunicados con la principal ciudad La Grita; por una red vial aceptable, y de ella con el resto de la subregión. La producción más relevante es la papa, la que a su vez es la más importante de la subregión.

Existen cerca de 4 000 hectáreas que se pueden destinar a la agricultura intensiva. Prácticamente la totalidad de ellas está en manos de pequeños y medianos productores, los que se podrían agrupar en alrededor de organizaciones de base.

En la zona no existen organizaciones de productores de la Reforma Agraria, pero sí algunos comités conservacionistas que podrían ser la base de asociaciones con fines comerciales. La Grita es la sede de la Asociación de Productores de Papa, APROPATACHIRA, que está en vías de constituirse en una cooperativa que agrupará a todos los productores de la subregión. Esta podría ser la base de una gran cooperativa agrícola que con la debida asistencia técnica tendría la posibilidad de operar alguna infraestructura de comercialización.

Valles de



Valles de Alto Uribante. Sus temperaturas medias varían entre 12 a 18° C, las precipitaciones entre 1 000 y 1 400 mm y las altitudes entre 1 600 y 2 600 metros sobre el nivel del mar. Comprende los Municipios Pregonero del Distrito Uribante del Estado Táchira y Guaraque del Distrito Rivas Dávila del Estado Mérida. Tienen condiciones ecológicas relativamente homogéneas y problemas de vialidad, tanto internos como de acceso, que la hacen el área más aislada de la subregión.

Debido a esta situación, al bajo nivel técnico de las explotaciones, a la deficiente asistencia técnica y al escaso financiamiento, no se ha desarrollado una agricultura intensiva, a pesar de su potencial. Se estima que en el área existen cerca de 5 000 há. - a confirmar con los estudios programados - serían aptas para cultivos hortícolas y de papas, concentrados principalmente en cuatro núcleos: Pregonero, Guaraque, Capuri-Mesa Quintero y el Molino, donde se podrían constituir organizaciones de productores.

Valles de Capacho. Se encuentran ubicados en el Distrito Capacho. Si el riego fuese factible en Palmira y Cordero, en una segunda etapa podrían incorporarse estas áreas.

Las condiciones climáticas de Capacho son diferentes a las ya consideradas: sus temperaturas varían entre 18 y 24° C y sus precipitaciones de 500 a 1 000 mm. al igual que en el caso del área de La Grita el riego es una condicionante para la intensificación del cultivo por lo que debe ser materia de especial interés en este proyecto. El área está interrelacionada por una buena vialidad interna y atravesada por el ramal de la Troncal 1 San Cristóbal-San Antonio. A pesar de ser reducida, posee valles de importancia hortícola y otros donde puede desarrollarse una fruticultura no tan intensiva como la pifa. Es la zona hortícola del Estado más influenciada por la cercanía a la frontera con Colombia, y la de mayor concentración de población rural. En ella existen algunos asentamientos campesinos, una agencia del IAC, y una organización de productores de pifa.

/Por su

Por su cercanía a San Cristóbal se debieran producir hortalizas para la demanda de dicha ciudad, y si resta algún remanente destinarse al abastecimiento de alguna agro-industria. El caso de la pifia es distinto, ya que su producción puede ser masiva si se crea una demanda estable. En este caso la producción debería ser una parte para consumo inmediato y un volumen más considerable para un procesamiento industrial. Para ello será necesario identificar y producir variedades aptas para este fin.

Los antecedentes sobre posibilidades y necesidades de riego del área indican la conveniencia de estudiar en detalle las disponibilidades de agua para riego, especialmente en el valle de Penibeca, que es el más importante desde el punto de vista de desarrollo hortícola. Como se señaló anteriormente, estos estudios se deben extender a Palmira y Cordero.

- Planta procesadora. Para perfeccionar el proceso de comercialización, el programa de producción debe culminar con la instalación de una o varias plantas procesadoras que aseguren una demanda estable a precios conocidos para los productos agrícolas de la región. Las empresas de este tipo permiten realizar un mercadeo más directo y prestar efectiva asistencia técnica y financiera al productor, liberando recursos destinados a este fin por las agencias oficiales. Así ocurre, en la propia zona, con el Central Azucarero de Ureña.

Se debe tener presente que una empresa de este tipo necesita contar con un abastecimiento de materia prima seguro, para lo cual le conviene contratar siembras y por lo tanto financiar el cultivo. Sus estándares de producción requieren además de productos de cierta calidad, por lo que tendrá que prestar una buena asistencia técnica y promover la normalización de los productos. Sería conveniente que en la administración de plantas de este tipo participen los propios productores a través de sus organizaciones. Considerando la ubicación de los tres valles que serán objeto de especial atención, se ha ubicado preliminarmente la instalación de una planta procesadora en San Juan de Colón,

/situación que

situación que debe ser estudiada con más detenimiento, como se señala en el estudio de preinversión correspondiente.

ii) Subprograma de Ganadería de altura

El desarrollo de la actividad pecuaria intensiva en la zona de altura tendrá por objeto aprovechar los recursos subutilizados del área y buscar una producción de reemplazo a ciertos cultivos causantes de erosión o que se encuentran mal localizados. Estos propósitos conducen a establecer formas y niveles de ocupación consecuentes con los recursos del área.

En la zona hay 260 mil hács. dedicadas a pastos. De ellas, una superficie menor tienen una efectiva potencialidad pecuaria, debiendo en el resto regenerarse la vegetación original o practicarse la reforestación. A pesar de esta disminución de superficie, mediante la intensificación de la explotación ganadera es posible establecer importantes centros de producción, los que podrían paliar los efectos de la reducción del área e incluso aumentar significativamente la producción. En la región, a excepción de algunas lecherías donde se aplica una alta tecnología, esta actividad es de subsistencia y de un bajo nivel técnico. El pasto es cultivado, pero de bajo rendimiento, además de estar corrientemente sometido a malas prácticas culturales. La siembra y adecuado manejo de mezclas forrajeras de buenas cualidades nutritivas sería un factor de aumento de la productividad. Casi todo el ganado vacuno es mestizo y de baja calidad, en circunstancias que por las condiciones de clima se podrían adaptar razas de mayor rendimiento lechero y, en los pisos más altos, de carne ovina y bovina.

A pesar que desde el punto de vista ecológico es evidente la factibilidad de desarrollar un amplio programa de ganadería de altura, no sería prudente acometerlo sin una adecuada investigación técnico-económica de su viabilidad. La atomización de la propiedad y la falta de tradición en el manejo de empresas ganaderas de explotación intensiva son factores que limitan las posibilidades de éxito. Antes de

/promover la

promover la ganadería de altura se debe realizar un plan piloto que permite con posterioridad plantear con realismo un programa de asistencia técnica y crediticia que estimule su desarrollo. Para este estudio se cuenta con la experiencia de algunos ganaderos especializados y con la investigación que está iniciando el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de la Universidad de Los Andes en colaboración con CORPOANDES y la Universidad Central de Venezuela, en investigación forrajera, adaptación de razas lecheras de altura y manejo de lecherías, estudio que debería ser ampliado a la actividad ovina.

El plan piloto se debería realizar en tres etapas: una de análisis de la situación actual de la ganadería de altura; otra, por un período de dos a tres años de trabajo conjunto entre técnicos y un número determinado de productores seleccionados - entre 50 y 100 - para analizar las mejores posibilidades y sistema de producción; y finalmente una tercera que sería la formulación de un programa integral de desarrollo pecuario. La investigación se podría centrar en 3 o 4 áreas de la subregión, asociada, en algunos casos, a actividades conservacionistas, y se sugieren, como posibles áreas de desarrollo, Pregonero, Pueblo Hondo, Michelena y Lobatera - ovino y bovino asociado a manejo conservacionista - y San Cristóbal, con proyecciones a Delicias, Fundación y Zona Sur de la subregión.

Obviamente, en forma paralela al desarrollo de este estudio se deben continuar otorgando los estímulos tradicionales a la actividad ganadera de altura, básicamente a través de los programas crediticios del BAP y del Banco de Desarrollo Agropecuario.

En el corto y mediano plazo la capacidad de recepción de leche de las plantas existentes no constituye una limitante para el desarrollo de esta actividad. Sin embargo, en el área de Pregonero, por su aislamiento, una pequeña industria lechera sería un factor dinámico de la producción. En la zona hay alrededor de 10 000 vacas cuya producción de leche no tiene un aprovechamiento satisfactorio, ya que en parte se envía en estado natural a plantas alejadas, debiendo pagar subidos

/fletes, se

fletes, se destino a la elaboración de quesos blancos de bajo valor e no se aprovecha para el consumo humano. Es indudable que en estas circunstancias una planta lechera que tuviera una capacidad de recepción entre 5 000 y 10 000 litros diarios incentivaría la producción y abriría perspectivas para futuras ampliaciones y mejoramiento del ganado. Aparentemente la línea de producción más aconsejable sería el queso amarillo, que tiene un buen mercado y es de fácil transporte. En el anexo de proyectos se incluye el estudio de la Planta Lechera de Fregonero.

c) Programa de caña de azúcar

Condicionados, a la política de desarrollo fronteriza que se adopte en definitiva, los objetivos en este caso serían i) aumentar el área de abastecimiento del Central Azucarero de Urefia, y ii) lograr un mayor ingreso de los productores por un mejor aprovechamiento de los subproductos de la planta.

El primer objetivo se relaciona con los proyectos de extensión del área regada y de ampliación del Central. El segundo, con la ceba de ganado asociada a los subproductos de la industria azucarera.

El Central de Urefia otorga asistencia técnica y crediticia a sus proveedores, los que se encuentran organizados en una asociación de caficultores. Su área de aprovisionamiento en su mayor parte requiere de riego. El abastecimiento proviene de alrededor de 2 100 hás en Venezuela y 500 en Colombia. En 1970 la producción de caña fue de 144 mil tons, en Venezuela y 34 mil en Colombia. El Central, en las actuales condiciones, tendría capacidad para absorber alrededor de 100 mil tons, adicionales. Próximamente entrarán en producción 400 hás. recién incorporadas al regadío en el asentamiento Sabana Seca y se estima que en la zona existe la posibilidad de regar una superficie mucho mayor, materia que debe ser estudiada con mayor detalle. Además, mediante el mejoramiento de cierta vialidad secundaria se podrían incorporar otras áreas de abastecimiento del Central. Esto significaría

/llegar en

llegar en Táchira a una superficie superior a las 4 000 hás., lo que implicaría duplicar la actual producción, cantidad para la que no existirían problemas de mercado.

Ligado a este aumento de la superficie y a una estimación del comportamiento de los agricultores colombianos se debe analizar la capacidad del Central para absorber esta producción.

Los ingresos de los cañicultores podrían ser complementados por las utilidades que generaría una ceba de ganado bovino realizada en forma conjunta por el Central y los productores a través de su asociación. En esta empresa se aprovecharían los subproductos de la industria azucarera - melaza y bagazo - y otros recursos forrajeros. El alimento probablemente necesite un suplemento protéico, escaso en el área. Este se produciría como afrecho si se establece una fábrica de aceite de palma; otra alternativa sería la siembra de forrajes leguminosos. Finalmente, un aspecto que habría que considerar sería la posibilidad de utilizar ganado colombiano. Mediante este procedimiento se estima que se podría llegar en forma paulatina a cebar alrededor de 10 000 novillos al año.

d) Programa del piedemonte y planicie norte del Estado Táchira

Con el propósito de adelantar su vinculación con el Proyecto del Sur del Lago, que sobrepasa los alcances de la subregión de Grita-Torbes, y por tratarse de una zona con una estructura empresarial y de producción en proceso de consolidación, se propone que toda el área comprendida por el piedemonte y la planicie norte del Estado Táchira sea considerada como una sola unidad de programación. Se exceptúan las explotaciones de café comprendidas en el área Colón-Seboruco-San Simón, que se deben vincular al programa global de café. En este programa el objetivo será lograr una composición y organización de la producción acorde con los recursos del área, las necesidades de incremento y distribución de ingresos, la eliminación de la subocupación y las perspectivas de la demanda.

La zona cuenta con 276 000 hectáreas. De ellas, 122 mil son planas, siendo el resto terrazas, colinas y montañas con problemas de erosión y escorrentía que afectan el drenaje de las áreas planas. Alrededor de 200 mil hectáreas se dedican a la ganadería y 19 mil a la agricultura tropical - yuca, plátano, maíz y cacao - que paulatinamente van siendo absorbidas por la actividad pecuaria. Gran parte del área cuenta con estudios de suelos realizados por el MOP, faltando por reconocer el área de Orope y el piedemonte andino. En la estructura agraria predominan las propiedades grandes y medianas y los asentamientos campesinos.

Si se determina la conveniencia económica de algunas obras de drenaje, es posible incrementar el área cultivada en 20 mil hectáreas, lo que aumentaría la demanda de trabajo y podría ayudar a la descongestión de algunas áreas sobrepobladas de la cordillera. Esta posibilidad conduciría simultáneamente al aumento y la diversificación de la producción, mejoraría el ingreso del sector agropecuario y facilitaría una política de desarrollo fronterizo.

La zona tiene aptitud ecológica para la producción de yuca y cultivos permanentes como palma africana, plátanos, cacao, cítricos,

/frutas tropicales

frutas tropicales en general y pastos. El maíz y otros cultivos anuales que necesitan labores culturales mecanizadas, difíciles de realizar por la falta de drenaje, cuentan con mayores ventajas de producción en otros Estados.

Hay agricultores que en las actuales condiciones podrían incrementar sus áreas explotadas con cultivos tropicales permanentes, pero que han preferido dedicarse a la producción pecuaria porque la política oficial presta mayor apoyo a esta actividad, que además tiene demanda y precio seguros, situación que no se presenta en los cultivos tropicales, a excepción del cacao. Todo esto indica que, a pesar de la potencialidad aparente para los cultivos tropicales permanentes, es prudente que antes de emprender un programa de fomento se realice un estudio básico que analice las diferentes alternativas de aprovechamiento de los recursos naturales.

Se deberían promover sin duda aquellos cultivos o actividades que siendo rentables otorguen una mayor posibilidad de empleo y un mejor nivel de ingreso. Con posterioridad a la determinación de las líneas de producción más aconsejables, se deberían estudiar los proyectos complementarios de control de torrentes, drenaje, de fábrica de aceite en el caso de la palma africana, de jugos en el caso de los cítricos, de conservas en el caso de la fruta en general y centrales de acondicionamiento en el caso de éstas y del cacao y los plátanos. Ellos mejorarían las posibilidades de producción y asegurarían una demanda y precio estable que actuarían como factores dinámicos del desarrollo.

La estrategia para promover el crecimiento del sector agropecuario, por la falta de una producción consolidada, a excepción de la de carne y leche, no se instrumentaría en subprogramas por productos, como en la región de altura, sino en dos subprogramas por tipos de productores - campesinos y empresarios. El subprograma campesino prácticamente coincide con el área del "Proyecto Coloncito-Sur del Lago" del IAN y el empresarial se vincula básicamente con la actividad pecuaria.

/i) Subprograma



1) Subprograma de desarrollo campesino

Su objetivo será consolidar una actividad campesina que mejore los niveles de ingreso y empleo, permita establecer contingentes de población provenientes de las regiones altas y realizar una política de desarrollo fronterizo. Consecuente con estos propósitos, si se determina la conveniencia económica de impulsar ciertos cultivos permanentes, que produzcan un mejor ingreso y demanden más mano de obra que la ganadería, ellos se orientarán al sector campesino, por lo cual la extensión del proceso de reforma agraria se concentraría principalmente en las áreas de mayor aptitud agrícola.

Los planteamientos oficiales para los beneficiarios de la reforma agraria de esta zona se encuentran contenidos en uno de los proyectos fronterizos de consolidación campesina - Proyecto Coloncito - el que si bien no se encuentra formulado, cuenta con algunos términos de referencia. Comprende los municipios José Trinidad Colmenares, Rivas Berti, García de Hevia y San Simón entre las carreteras Panamericana y Machiques-La Fria. Abarca una superficie aproximada de 60 500 hectáreas divididas en dos grandes subproyectos: la Unidad Agropecuaria de Los Andes (UALA) con un área de 30 500 hás. y otra de asentamientos dispersos con una extensión aproximada de 30 000 hás. Se proyecta dedicar a la actividad pecuaria 44 000 hás. y a la agrícola 16 500 en parcelas individuales de 20 y 10 hás. respectivamente. Sería conveniente revisar esta división para juzgar si es la más acertada desde el punto de vista de la extensión y ubicación.

Por otra parte, si se establece que es beneficioso impulsar algunos cultivos permanentes, el área dedicada a la agricultura deberá ampliarse por la utilización de zonas pecuarias y por la incorporación de nuevas superficies al proceso de reforma agraria, lo que crea la posibilidad de otras divisiones o subproyectos adicionales. Además es conveniente para los pequeños productores del piedemonte andino y para lograr un desarrollo integral y equilibrado de la región que el área del proyecto se extienda a esa zona, donde se podría constituir una nueva sección del proyecto en la que incorporarían núcleos de pequeños productores y se integrarían el desarrollo agropecuario con actividades conservacionistas.

/De cada

De cada una de las secciones, o del conjunto de ellas puede emanar la necesidad de elaborar proyectos de inversión de menor envergadura, como serían los de redes de bodega, caminos, drenaje, plantaciones, pequeñas agroindustrias, etc.

El Proyecto Coloncito ha carecido del financiamiento necesario para su formulación y con mayor razón para el fomento de un desarrollo integral del sector campesino, que enfrenta serios problemas. Cubre en la actualidad 15 asentamientos con una superficie documentada de 89 mil hács. De ellas sólo se han adjudicado 46 mil, a 1 554 familias que en su mayor parte tienen título de propiedad precario, a raíz de un conflicto legal entre el IAN y el Consejo Municipal de La Grita, que crea una complicada situación de dominios y derechos que son un factor de desconfianza para los productores y las entidades financieras y por lo tanto dificultan las acciones tendientes a estimular la producción. Es indispensable que el Instituto Agrario Nacional y el Consejo Municipal de La Grita lleguen a la brevedad a un acuerdo que permita normalizar estos títulos de propiedad, y que por otra parte el IAN adjudique en propiedad toda el área expropiada según documentos.

El nivel tecnológico de la producción y los sistemas de comercialización son deficientes. Será indispensable, para hacer posible una adecuada asistencia técnica, ligada a un programa de producción y crédito, y para mejorar los métodos de comercialización, que los productores se organicen en agrupaciones de base, ya sean éstas Uniones de Productores, de Prestatarios o Cooperativas y que éstas actúen como canales de modernización de la agricultura. Para ello cada organización de base debiera contar con la asistencia técnica exclusiva de un perito agropecuario de alguna institución del sector agrícola, el que junto con los productores formularía un programa a largo plazo y cada año uno operativo anual, los que se compatibilizarían a nivel del jefe del Programa. El BAP, como entidad financiera de estos productores, debería incrementar los fondos disponibles para esta área, canalizándolos paulatinamente a través de las organizaciones de base.

Dentro de la actividad campesina, tradicionalmente se han considerado a los macro-parceleros de la UALA. Por ser medianos productores se los incorporaría al programa empresarial.

/Para desarrollar

Para desarrollar el sector de pequeños productores es indispensable que definitivamente se formule y financie convenientemente el Proyecto Coloncito y se oriente y asista a estos agricultores. Del estudio de preinversión correspondiente surgirá seguramente la necesidad de realizar innumerables proyectos de inversiones prediales y extra prediales de menor envergadura, como se señaló anteriormente, que se deberán llevar a la práctica en una segunda etapa.

ii) Subprograma empresarial

En este sector de productores se concentraría la actividad pecuaria, que ha tenido un auge extraordinario en la zona Sur del Lago de Táchira. Esto se manifiesta en el aumento de las existencias entre 1961 y 1971, de 88 a 205 mil cabezas, lo que significa un incremento del 133 por ciento.

El objetivo del programa pecuario será el incremento de la producción y la productividad en carne y leche, así como el mejoramiento de la comercialización, para que los productores tengan una mayor rentabilidad y el área un desarrollo más rápido.

La zona Norte de Táchira posee una red vial moderna y eficiente que contribuye, junto con el Matadero Industrial, la usina termoeléctrica, el gaseoducto, las oficinas y servicios del MAC, etc., a que sea una de las zonas agropecuarias del país con mejores condiciones de infraestructura económica. Esto permite pensar que, junto a otras empresas, como la transformadora de leche en polvo y el Matadero de El Vigía, toda la producción de carne y leche que se produzca en el Sur del Lago, del cual el Norte de Táchira es parte importante, puede ser procesada en la región.

Actualmente la producción por hectárea, en lo que respecta a leche, varía de 0.8 a 1.5 litros al día, y la producción de carne es de unos 40 kg. por hectárea al año, con una capacidad de carga de 1.2 animales por hectárea aproximadamente.

/De acuerdo

De acuerdo a estudios realizados <sup>1/</sup>, en algunas fincas de la zona la producción promedio de leche llega hasta 4 litros por hectárea/día, y en carne sobrepasa en otras los 100 kg. por hectárea al año, existiendo fincas donde la capacidad de carga es de 2.5 animales por hectárea.

Este posible aumento de producción se vería parcialmente contrarrestado si se comprueba la factibilidad económica de incorporar a la actividad agrícola 20 mil hectáreas que hoy están con pastos, destino del suelo que, como se señaló anteriormente, tiene prioridad sobre el pecuario por las mayores posibilidades de empleo que ofrece. El área Sur del Lago de Táchira se encuentra comprendida en el Proyecto de Desarrollo Ganadero, del Banco de Desarrollo Agropecuario, que cuenta con la asistencia financiera del Banco Mundial. Este Proyecto, en la zona del Lago Maracaibo - que incluye Táchira, Zulia, Falcón y parte de Mérida y Trujillo - promoverá la ganadería de ceba y leche, financiando fincas cuyas superficies fluctúan entre las 500 y 1 000 hectáreas. Varias de estas empresas se encontrarán sin duda en la zona tachirenses del Sur del Lago.

El proyecto se basa en los estudios y la experiencia del programa MAC-FAO y ligará la asistencia técnica al crédito. Su planteamiento es positivo, pero insuficiente para la zona, ya que deja un amplio número de empresarios - entre la 100 y las 500 hectáreas - que no serán considerados ni en el programa campesino - Proyecto Coloncito - ni en éste para grandes empresarios. Este vacío debería ser llenado mediante la extensión del Proyecto de Desarrollo Ganadero a los medianos empresarios, a través de un programa específico para este tipo de productores.

En los llanos de La Fría y Coloncito se estima que hay 355 empresarios cuyas fincas fluctúan entre las 100 y 500 hectáreas (ver cuadro 1), las que habría que agregar los correspondientes al piedemonte andino. En ellas, mediante mejoras tecnológicas inducidas por un programa de crédito ligado a la asistencia técnica, similar al del Proyecto de Desarrollo Ganadero, sería posible

---

<sup>1/</sup> Proyecto MAC-FAO (Venezuela 17), Oficina de San Cristóbal, 1972.

aumentar considerablemente los rendimientos medios. Según información preliminar del Proyecto MAC-FAO en el mediano plazo - de 5 a 10 años - se podría aumentar la tasa de parición de un 62 al 75 por ciento, bajar la mortalidad de un 6 a un 4 por ciento, subir la extracción del rebaño del 14 al 20 por ciento, incrementar la producción de leche por vaca de 1 300 a 2 000 litros y disminuir la duración de la crianza y ceba del novillo de 2.5 a 2 años.

Cuadro 1

EMPRESARIOS DE LA ZONA SUR DEL LAGO CUYAS FINCAS  
FLUCTUAN ENTRE LAS 500 Y 1 000 HECTÁREAS

Zona	100 - 250		251 - 500		Total	
	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas
La Fría	100	15 000	25	9 000	125	24 000
Coloncito	160	24 000	70	28 000	230	52 000
<u>Total</u>	<u>260</u>	<u>39 000</u>	<u>95</u>	<u>33 000</u>	<u>355</u>	<u>76 000</u>

Fuente: Diagnóstico técnico económico de las explotaciones ganaderas de La Fría, Coloncito y El Vigía, 1971. Proyecto MAC-FAO, Venezuela-17.

Para obtener estos aumentos de rendimientos será necesario introducir mejoras en el ganado, los forrajes y el manejo de las fincas, de acuerdo a las experiencias obtenidas en la zona por el Proyecto MAC-FAO.

El mejoramiento del ganado debe orientarse a un cruce racional y dirigido de las razas Cebú, Holstein y Pardo Suizo, buscando los mejores niveles productivos. Además se deben extender las prácticas de inseminación artificial, incipientes en la zona. El mejoramiento del ganado conlleva la necesidad de una mejor alimentación. En la zona, ésta se realiza con base en pastoreo de gramíneas. Se hace necesario el enriquecimiento de los pastos, mediante la incorporación

/de leguminosas

de leguminosas a las mezclas forrajeras. También es conveniente investigar la posibilidad económica de una mayor utilización del pasto de corte para los que la zona tiene aptitudes y una mayor experimentación en manejo y selección de variedades forrajeras. Además, en ciertas áreas del piedemonte la empastada debe ser manejada teniendo en cuenta las necesidades de conservación del suelo.

En la mayoría de las fincas las edificaciones son una parte importante del capital tangible total. Generalmente se hicieron inversiones superiores a las necesarias en este rubro. Por lo tanto, aparentemente las inversiones futuras deberán orientarse al mejoramiento de las empastadas y el ganado y tal vez en menor grado a maquinaria especializada.

La agencia financiera de este programa sería el Banco de Desarrollo Agropecuario, el que podría contar con la asistencia técnica del MAC. Se ha estimado que un profesional es capaz de atender alrededor de 25 fincas asesorando empresarios y manteniendo el control de las inversiones.

Entre los estudios de preinversión se incluye un Programa de desarrollo ganadero en el área Sur del Lago de Táchira. El mismo tiene por objeto determinar las acciones convenientes para atender a los productores que no se encuentren incluidos en el Proyecto Coloncito o en el Proyecto de Desarrollo Pecuario del Banco de Desarrollo Agropecuario.

En la zona se encuentra el Matadero Industrial de La Fría, cuya situación es crítica por la falta de demanda para sus productos, ya que no ha podido penetrar el mercado de Caracas. Para aumentar las colocaciones de carne del matadero se sugieren dos alternativas, que no son excluyentes. La primera consiste en prolongar la acción del matadero a un terminal distribuidor de carnes en Caracas, en lo posible asociado a una empacadora y a una red de carnicerías. En este proyecto se podría buscar la unificación de intereses con otros mataderos vecinos, especialmente el Matadero Industrial de El Vigía. Mediante una red de distribución propia es más probable que pueda

/romper la

romper la rígida estructura de comercialización de la carne en Caracas. La segunda alternativa consiste en la instalación de una fábrica de conservas de carne. Sin embargo, este tipo de industrias, frecuentemente no constituyen una gran posibilidad de demanda de carnes, cuando existe abundancia de carne fresca. El primer proyecto se incluye en los estudios de preinversión propuestos. 1/

e) Programa de conservación de los recursos naturales 2/

El control de la erosión debe ser una actividad integrada a los programas productivos anteriormente propuestos. En los programas campesino, empresarial y de café del Sur del Lago es necesario contemplar el correcto manejo de las montañas, taludes, colinas y conos del piedemonte. En el área de Ureña, San Antonio, Capacho y Lobatera, debe permitirse una rehabilitación espontánea o mediante actividades de un mínimo costo, en las áreas muy degradadas, que no tienen valor productivo, y hacerse un manejo conservacionista que proteja los valles de los ríos Táchira y Capacho. Además, si se establece la conveniencia de radicar en esta zona una de las áreas experimentales del Plan Piloto de Ganadería de Altura, se la deberá asociar al estudio del control de la erosión, principalmente eólica. También se debe contemplar un manejo conservacionista en los programas de valles y café de la parte cordillerana del centro de Táchira, donde se debe tratar de utilizar al máximo las cualidades protectoras del cafeto.

En esta área y la anterior se están realizando con éxito algunos proyectos de subsidio conservacionista, experiencia que debe ser intensificada convenientemente, ya que su acción es aún poco significativa. En la zona virgen de Río Frío, de relieves abruptos, se debe impedir que los suelos se usen por encima de su capacidad de soporte, por lo que se sugiere declarar una amplia extensión como reserva forestal y manejarla separada o como parte de la reserva de San Camilo. Esta es una materia en que la solución deberá estudiarse desde el punto de vista administrativo e institucional.

1/ A raíz de la nueva política de la carne, esta situación ha variado fundamentalmente. Por la creación de la Distribuidora Nacional, ya no se presenta el problema de falta de demanda. Por lo tanto este proyecto ha perdido prioridad.

2/ El presente programa se basa en el estudio de CIDIAT Recursos de aguas y tierras para el desarrollo de la subregión Grita-Torbes, Mérida, 1972.

El financiamiento de la actividad conservacionista puede provenir del presupuesto ordinario del MAC, en forma directa o a través del subsidio conservacionista, o mediante aportes de otras instituciones (como el MOP en el caso de la zona Sur del Lago, donde la actividad de conservación tiene entre sus objetivos más importantes la protección de obras en la planicie).

Aparte de las áreas en que la actividad de conservación de los recursos se trata junto con la producción, se han establecido dos proyectos específicos en que la acción de control de la erosión prima sobre las otras. Ellos son: La Macherí y la protección de la cuenca alta del Uribante. En el proyecto de la Macherí se deberá dilucidar la verdadera peligrosidad de estas cárcavas para la ciudad de San Cristóbal y determinar la conveniencia de su corrección. En el caso de la cuenca alta del Uribante, para proteger la planta hidroeléctrica en estudio, se deberá realizar un proyecto para la corrección de torrentes y de deslizamientos, mediante la construcción de presas, analizar las alternativas de cultivos proteccionistas y estudiar la factibilidad de plantaciones forestales comerciales.

Finalmente, será conveniente hacer un estudio para establecer las necesidades de manejo de los recursos, corrección de torrentes y drenaje en el piedemonte y áreas bajas del sur de Táchira y determinar la conveniencia de la correspondiente intervención. Parte del área afectada no se encuentra en la subregión, sin embargo es probable que la mayoría de las intervenciones corresponden en Grita-Torbes.

#### 4. Preinversión

Los proyectos de preinversión del sector agropecuario que se proponen en la Tercera Parte de este informe se han agrupado en torno a los cinco programas descritos - del café, de la agricultura y la ganadería de altura, de la caña de azúcar, del piedemonte y planicies del norte de Táchira y de conservación de recursos naturales - y constituyen la iniciación de sus fases operativas.

En síntesis, de estos proyectos se desprenden cuatro tipos de estudios de preinversión: los previos a la iniciación de una actividad, los de desarrollo de áreas, los relativos a la infraestructura de comercialización y los de conservación.

A los primeros pertenecen el estudio de optimización del uso de los recursos naturales en la zona Sur del Lago, el Plan Piloto de Ganadería de Altura y el de alternativas de beneficio de café y el de corrección de torrentes y drenaje en el piedemonte sur de Táchira para la adopción de un programa de manejo y conservación de los recursos naturales.

/Estos no



Estos no generan de por sí la necesidad de una inversión, pero definen la orientación que deben tener las inversiones en el futuro, de acuerdo a la potencialidad de la zona, cuando ésta no es suficientemente clara. Los proyectos de desarrollo de área constituyen programas operativos de inversión y de acción para actividades consolidadas en zonas específicas. Su realización depende en gran medida de la voluntad de los propios productores y son la base para obtener los aumentos de producción propuestos. A esta categoría pertenecen los programas de desarrollo de la caficultura en áreas, desarrollo agrícola integral en los valles, proyecto de riego en Ureña, Proyecto de Coloncito y el programa de desarrollo ganadero en el área Sur del Lago. Los proyectos de infraestructura de comercialización son los más clásicos y tienen por objetivo analizar la factibilidad de inversiones que tienden a mejorar las condiciones de demanda y mercadeo de productos agrícolas. Entre estos proyectos se encuentran el de industrialización de frutas y hortalizas, el de ampliación del Central Ureña, el de ceba asociado a los subproductos del Central, la planta lechera en Pregonero, y la distribuidora de carnes en Caracas. Finalmente los proyectos conservacionistas corresponden a áreas muy específicas en que el control de la erosión debe ser realizado con un alto porcentaje de participación fiscal.

Resulta bastante complejo determinar un orden de prioridades entre estos proyectos, porque todos son necesarios. Sin embargo, el objetivo principal definido para el sector agropecuario, de aumento y distribución de ingreso, destaca la urgencia de intensificar la actividad agrícola donde las aptitudes de la zona alta y baja lo permitan, sin perjuicio de la vocación ganadera que puedan tener ciertas áreas de Táchira. Esto conduciría a dar prioridad a los programas de café, de agricultura de altura y de zonas bajas, que son las actividades agrícolas más importantes.

## 5. Organización

Las instituciones con que cuenta el sector agropecuario son suficientes para su desarrollo, pero parte de sus esfuerzos se esteriliza por falta de coordinación. Resulta difícil llevar a la práctica un plan ordenado si no existe un lugar y ocasión de diálogo entre los distintos jefes de los servicios del sector público. Esta oportunidad de encuentro se presentaría en el Comité del Programa Grita-Torbes.

El sector agropecuario de la subregión se ha dividido en cinco programas de acción. Cada uno de ellos tendría un jefe, que debería ser un funcionario de alta jerarquía de alguna de las instituciones más relacionadas con el programa. Dicho jefe sería su promotor y coordinador, tanto entre las instituciones públicas como privadas.

Al Comité del Programa Grita-Torbes deberían asistir los cinco jefes de programas agropecuarios y discutir en él las prioridades, orientación y alcances de los programas y proyectos definidos o por definir para beneficio del sector, vinculando a las distintas agencias, desde su fase inicial, a los proyectos programados y comprometiéndolas con su posterior puesta en marcha. Es conveniente que los jefes de los programas agrícolas tengan por lo menos dos contrapartes en el sector privado, una del sector campesino organizado en torno a su Federación y una por el resto de los productores que se encuentran agrupados en diferentes asociaciones empresariales. Se deben considerar muy especialmente las sugerencias de estos sectores, ya que en último término ellos serán los ejecutores de los programas.

Cada uno de los jefes de programa deberá - según los medios de que disponga - organizar su trabajo y nombrar otros responsables - si fuere preciso - para cubrir ciertos campos que él no puede abarcar. Será función de este jefe presentar informes parciales del avance de los proyectos y programas y anualmente hacer un presupuesto de operación para el año siguiente, presentar balance de operaciones y denunciar las dificultades y tropiezos que encuentre para el desarrollo del programa. En general, la ejecución de los programas de desarrollo de área, por la importancia que se le da a la asistencia técnica, implican que las agencias del sector que cumplen este servicio deberán reforzar sus cuadros técnicos y profesionales.

## B. EL PROGRAMA INDUSTRIAL

### Introducción

Uno de los pilares en que se apoya la estrategia de desarrollo de Grita-Torbes es, como se ha visto en capítulos anteriores, el apoyo al incipiente proceso de industrialización que caracteriza la transformación de la base económica del área. Para determinar los lineamientos de una política orientada a conseguir tal propósito, se examinaron distintos antecedentes, como puede verse en el diagnóstico industrial que figura en la Segunda Parte de este Informe. Entre ellos se cuentan el proceso actual de desarrollo y localización de la actividad industrial en Venezuela; los factores productivos accesibles para la subregión, el desarrollo espontáneo alcanzado por el sector en el área, sus posibilidades de complementación con otras regiones y su vinculación con el mercado nacional.

En este capítulo se plantean las bases de un programa de desarrollo industrial de la subregión y los requisitos para alcanzar este objetivo, incluyendo un conjunto de estudios de preinversión encauzados a ordenar y especializar la estructura industrial del área, a fin de crear una potencialidad de crecimiento que se apoye en la complementación interindustrial en la subregión, en vez de aspirar simplemente a un aumento de la inversión, la producción y el empleo. Ello supone, fundamentalmente, aprovechar integralmente aquellos factores que configuran la potencialidad industrial del área; superar las limitaciones que actualmente enfrenta el crecimiento espontáneo del sector; y orientar el proceso de industrialización de la región de tal modo que se concilien armónicamente los intereses sociales del desarrollo con los intereses privados de las empresas, creando una industria que contribuya a dinamizar la economía regional, dentro de los lineamientos del IV Plan de la Nación.

#### /1. Conclusiones del

## 1. Conclusiones del diagnóstico

Para definir más específicamente los lineamientos de la estrategia industrial conviene recordar en apretado resumen las conclusiones principales del diagnóstico que resulta del análisis de la economía de la subregión, de su potencialidad industrial y del desarrollo actual de la actividad manufacturera en el área.

Del diagnóstico pueden extraerse, así, tres conjuntos principales de conclusiones: el primero, con aquéllas que se desprenden de las posibilidades económicas de la subregión y de su situación dentro del país; un segundo conjunto, que se relaciona con la potencialidad industrial - factores e insumos que se pueden conjugar en el área para la actividad industrial -; y, finalmente, un grupo de conclusiones que se desprenden de la situación actual de la actividad industrial de la subregión y de su relación dentro del país.

### a) Conclusiones de la situación económica regional

La economía subregional - en su relación con el sector industrial - puede caracterizarse por los siguientes aspectos principales:

- i) Existencia de una población y un desarrollo urbano de relativa importancia, cuyo ingreso está todavía fuertemente condicionado por el gasto público nacional y no suficientemente en su propia estructura productiva.
- ii) Escasez relativa de recursos naturales fácilmente accesibles, que en ciertos casos, especialmente en lo que hace a los recursos mineros, puede ser el resultado del escaso conocimiento que de ellos se tiene.
- iii) Desniveles de ingreso fuertes de la subregión respecto al centro del país, distanciamiento que no parece acortarse como para que el mercado interno del área constituya un factor de atracción para nuevas actividades industriales.
- iv) Baja participación de la actividad industrial en el PTB subregional, que revela que el proceso de industrialización se halla aún en un estado incipiente.

/v) Transferencia de

- v) Transferencia de efectos indirectos de la actividad industrial fuera de la región, por vía de salarios a la zona fronteriza y por vía de insumos a otras regiones del país o al exterior.
- vi) Escasa vinculación interregional, orientándose sus relaciones con mayor intensidad hacia la región central y no hacia las regiones vecinas, especialmente el Zulia y el resto de la Región Andina.

b) Conclusiones relativas a la potencialidad industrial

La potencialidad del área dista mucho de estar agotada. Por el contrario, se puede comprobar que existe una serie de factores favorables para la actividad industrial - como son el propio desarrollo urbano de San Cristóbal y su área de influencia, su posibilidad de captar insumos como materias primas o semielaboradas de otras regiones y su posibilidad de participar activamente en el mercado nacional - que se conjugan a un importante potencial de recursos humanos y energéticos.

A estos factores hay que agregar: i) la conciencia de la necesidad del desarrollo industrial; ii) la existencia de un núcleo empresarial incipiente pero dinámico, que excede al sector industrial; iii) la necesidad de apoyar al desarrollo industrial en el acceso a otros mercados, particularmente el nacional; iv) las posibilidades de complementación con el desarrollo industrial del Zulia (eje Maracaibo-San Cristóbal); v) las perspectivas de una mayor interrelación con Santander, especialmente para el desarrollo metal-mecánico; vi) las posibilidades y limitaciones que plantearía al desarrollo industrial de Táchira la posible incorporación de Venezuela al Pacto Andino, en lo cual su desarrollo no es factor suficiente como para tener peso en la decisión que se adopte; y vii) el apoyo del gobierno a la industrialización de Táchira, en base a estudios de preinversión que orienten las líneas más aptas y con créditos y otros instrumentos aplicables para promoción.

Frente a este cuadro promisorio se presentan estas limitaciones principales:

- i) Bajo o deficiente conocimiento de sus recursos mineros.
- ii) Bajo aprovechamiento del potencial energético del área.
- iii) Bajo aprovechamiento de sus recursos humanos.

/c) Conclusiones que

c) Conclusiones que se desprenden de la situación actual de la actividad industrial en la subregión

La industria de la subregión viene participando activamente en la apertura de la economía de Táchira, situación que se remonta ya a más de una década, como se señala en el capítulo I de esta Primera Parte. (La transformación de la base económica de la subregión.) Sin embargo, su crecimiento es aún insuficiente y está condicionado por una serie de factores, entre los cuales hay que mencionar los siguientes:

- i) Limitado mercado interno.
- ii) Concentración de la actividad industrial nacional en la región central.
- iii) Concentración de las decisiones, en especial de la acción crediticia, en la Capital de la República.
- iv) Limitada participación de los productos industriales del área en el mercado nacional.
- v) Agotamiento, en Venezuela, del proceso de sustitución de importaciones "fáciles".
- vi) Difícil competencia en el mercado nacional y en su propio mercado subregional con las empresas ya maduras del centro.
- vii) Falta de una política de regionalización industrial, que compense los efectos negativos del proceso de concentración.
- viii) Incertidumbre con respecto a factores que dependen de la situación fronteriza, en especial con respecto a la mano de obra colombiana.
- ix) Lejanía relativa de sus mercados potenciales más importantes.
- x) Condiciones técnicas de producción que conducen a costos que limitan el acceso de los productores del área al mercado nacional. Estos costos dificultan la absorción de los gastos adicionales de transportes y comercialización impuestos por la lejanía de este mercado.

2. Objetivos. Bases para una política de desarrollo industrial del área

De lo anterior se desprende que la industria de la región no solamente debería aumentar su participación en el producto regional, sino que también tendría que contribuir a la transformación de la economía de la subregión, tratando de alcanzar los siguientes objetivos:

a) Objetivos

i) Asegurar el crecimiento sostenido del propio sector. Esto implica promover la creación de un complejo industrial que genere activas relaciones interindustriales. Lo cual se traduce en el establecimiento o ampliación de algunas industrias líderes que puedan poner en marcha un proceso de integración industrial en el área, creando las condiciones para el establecimiento de un conjunto de unidades complementarias.

Tal modelo de estructura industrial no tiene por qué coincidir con el que resultaría espontáneamente si sólo se tratara de corregir las limitaciones actuales para permitir la expansión del desarrollo industrial presente. Es justamente para encauzar este crecimiento y asegurar una estructura más beneficiosa que se debe diseñar una política de incentivos que permita conciliar este interés del país y de la subregión con los intereses de las empresas que actuarán en este campo.

ii) Contribuir a la política de empleo. En este aspecto, la experiencia de Venezuela y de otros países impone mucha cautela al apreciar la capacidad de la actividad industrial en crear directamente nuevas fuentes de trabajo. Para esto hay que reconocer los siguientes hechos:

- Por una parte existe una exigencia sobre la producción industrial, que en las condiciones actuales del país, de relativo bajo costo de capital, necesidad de incorporar rápidamente nuevas tecnologías y de recursos humanos aún no capacitados, podría llevar a funciones de producción no intensivas en mano de obra. Este mismo tipo de función favorecería el cambio de la estructura de salarios en el sector.

/- Por otra

- Por otra parte, hay que señalar que el objetivo perseguido es el aumento del empleo total en la región y no simplemente la contribución absoluta del sector industrial. En este sentido llega a ser más importante el empleo inducido en otros sectores, especialmente en servicios, que el propio empleo industrial. Más aún, el multiplicador de empleo se hace mayor al aumentar las remuneraciones del empleo industrial.

- El problema del empleo industrial puede manejarse en forma discriminada en diferentes ramas del sector, ya que pueden definirse simultáneamente actividades industriales de alta ocupación en algunas ramas en convivencia con actividades intensivas en capital en otras.

- Finalmente, hay que reconocer que la ocupación no es un problema particular de la región, sino que es un problema de carácter nacional. Más aún tratándose de una región sujeta a cambios migratorios fuertes y con una frontera permeable a la presión del desarrollo colombiano. En estas condiciones no parece posible atacar directamente el desempleo, sino conformarse con alcanzar una contribución positiva al empleo regional.

iii) Contribuir a la retención de los efectos indirectos en el área.

Es importante establecer en qué proporción el valor agregado por la industria regional queda efectivamente en la zona. La situación observada lleva a las siguientes conclusiones: en primer lugar, las compras de maquinarias y equipos inducen una actividad en el centro del país o en el exterior. Existiendo pocas materias primas industrializables, la industria regional estaría transfiriendo ingresos a las actividades primarias y algunas actividades industriales del resto del país y del exterior. Los salarios pagados en la región serían en parte transferidos a Colombia a través de la compra de bienes de consumo no duradero o simplemente por remesa de ahorros. Finalmente, al existir pocas oportunidades de inversión en la región, frente al mayor desarrollo del centro, las utilidades generadas por la actividad industrial podrían emigrar también fuera de la región.

Esta situación cercana al enclave no afecta directamente los intereses de las empresas, sino más bien al crecimiento económico

/del área.



del área. Por ello es necesario diseñar y ampliar con vigor una política que pueda aumentar la retención de estos efectos indirectos en el área.

Las líneas de política inmediatas serían:

- reducir por vías indirectas la transferencia de salarios a Colombia;
- procurar la identificación de recursos naturales industrializables en Táchira;
- promover un tipo de industria que genere el máximo de remuneración al trabajo y de relaciones interindustriales;
- aumentar las oportunidades de inversión en la subregión.

Considerando que la situación fronteriza actual no variará en el corto plazo, en relación a la transferencia de salarios, solamente cabe atacar el problema en forma indirecta. Por un lado, aumentando progresivamente el empleo de mano de obra venezolana y por otra parte estableciendo una industria cuya remuneración a su mano de obra permita un excedente sobre el consumo directo, lo cual incidiría directamente sobre el mercado local de materiales de construcción, bienes de consumo duraderos y servicios, el cual es abastecido con bienes y servicios nacionales.

La identificación de recursos industrializables - tanto mineros como agropecuarios -, que puedan ser procesados en el área, podrá dar origen a industrias cuya producción signifique fundamentalmente valor agregado localmente.

iv) Contribuir a la vinculación interregional. Dentro de la búsqueda del desarrollo equilibrado entre las regiones y el centro, se le presentan a Táchira, fuera de la complementación andina, dos opciones principales. Una de ellas es concentrar sus esfuerzos en fortalecer su vinculación con el centro desarrollado, conjuntamente con una política compensatoria de los efectos negativos centro-perifería. Y la segunda es la vinculación con un polo de segundo orden dentro del país, con el cual las diferencias de desarrollo no fueran tan agudas como en el primer caso. Tal es la opción de integración con el Zulia. Dado el tamaño y posibilidades económicas propias de la subregión, la integración

/con otras

con otras regiones amplía la gama de oportunidades industriales, que podría así extenderse a industrias más especializadas o que requieren de mayores escalas productivas.

En esta forma el sector industrial puede al mismo tiempo contribuir efectivamente a los objetivos subregionales de aumento del ingreso y liberación de la dependencia económica del gasto público.

v) Apoyo al desarrollo agropecuario. La posible instalación de nuevas actividades agroindustriales y la expansión y complementación de las existentes, serán de fundamental importancia para la factibilidad de algunas líneas de la producción agropecuaria propuestas. Es así como las actividades de procesamiento de carnes y subproductos, la elaboración de aceites de palma africana, la industrialización de frutas y hortalizas son algunos de los ejemplos de este tipo de complementación agroindustrial.

b) Acciones necesarias

Para alcanzar estos objetivos, se requiere una serie de acciones coordinadas, que pueden agruparse en dos conjuntos. El primero de ellos reúne medidas de carácter general, que pueden definirse como medidas de política, en tanto que el segundo grupo comprende acciones concretas que pueden traducirse - frente a la información actualmente disponible - en programas específicos, los cuales a su vez alimentan el proceso de preinversión y de inversión industrial.

i) Acciones de carácter general. Las principales líneas generales de acción que se desprenden del diagnóstico y de los objetivos que se persiguen para el desarrollo industrial de la subregión, son los siguientes:

- En relación a la potencialidad:

- . Establecer un programa continuo de investigación de los recursos naturales del área, con especial énfasis en sus recursos mineros.
- . Programar la capacitación técnica de los recursos humanos del área en conformidad con la nueva estructura industrial que se diseñe.

/ . Diseñar y .

- . Diseñar y promover una industrialización que aproveche el potencial energético de la región.

- Acciones relativas a los incentivos para el desarrollo del sector:

- . Llevar a la subregión parte de las decisiones relativas a la ayuda crediticia y técnica a las empresas.
- . Aplicar incentivos fiscales para el desarrollo industrial de la subregión, que permita compensar las desventajas que actualmente enfrentan las empresas del área para participar del mercado nacional.
- . Organizar la asistencia técnica a las empresas del área.
- . Ampliar el espacio disponible para edificación industrial.
- . Mejorar los transportes y las comunicaciones, especialmente con el Zulia y el Centro.
- . Facilitar la entrada de productos regionales en el mercado nacional, en especial estableciendo una política de compras del sector público que incentive la producción regional.
- . Aprovechar la capacidad productiva y empresarial existentes en el sector industrial del área.

- Acciones relativas a la programación del sector:

- . Establecer una programación del sector, concordante con los programas nacionales, y un sistema continuo de identificación y formulación de proyectos industriales enmarcados en dicha programación.
- . Para el sistema de identificación de actividades industriales, incorporar los objetivos cualitativos perseguidos con la actividad industrial en forma de criterios de selección.
- . Dentro de la programación de actividades industriales, diseñar complejos que generen el máximo de relaciones interindustriales en la región y creen oportunidades para el establecimiento de industrias complementarias.
- . Vincular la programación industrial del área a las posibilidades de desarrollo de la región andina y la región zuliana.

/ . Dar elementos

- . Dar elementos para la formulación de una política nacional de regionalización industrial y de industrialización del eje fronterizo.
- . Formar un equipo que pueda manejar en forma continua el programa de industrialización.

ii) Acciones de definición inmediata. La información disponible y el conocimiento del desarrollo industrial actual de la región permiten definir una serie de programas de acción concretos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Programa de investigación de los recursos carboníferos de la región, con cuantificación de reservas y análisis de carbones que permita evaluar su posible coquificación.
- Programa de investigación de arcillas y caolines para la fabricación de cerámica de alta calidad.
- Programa de investigación de los yacimientos cupríferos detectados en Seboruco.
- Establecimiento de un programa de identificación y formulación de proyectos, dando prelación a los metal-mecánicos, textiles, cerámicos y agroindustriales y considerando para su selección los siguientes criterios principales:
  - Promover la creación de un centro de capacitación de mano de obra para las actividades metal-mecánicas.
  - Acelerar los trabajos de terminación del Parque Industrial de Paramillo y manejar el precio de venta de los terrenos como parte de una política de incentivos fiscales.
  - Utilización de las unidades empresariales existentes.
  - Utilización de la capacidad ociosa.
  - Contribución al cambio de estructura de salarios y sueldos en la zona.
  - Que dejen un mayor valor agregado en la región.
  - Que representen industrias complementarias de las líneas de especialización industrial de Táchira y la posible complementación Táchira-Zulia.
  - Que utilicen insumos locales.
  - Actividades que produzcan para el mercado de exportación, que utilicen insumos y factores colombo-venezolanos combinados.
  - Que tengan capacidad para entrar en el mercado nacional, incrementando la base exportadora de la subregión.

## RESUMEN DE LOS ELEMENTOS BASICOS DE LA EST

<u>Problemas principales</u>	<u>Objetivos perseguidos</u>
a) <u>Baja representación de las posibilidades económicas de la región y de su situación dentro del país</u>	- Generar una actividad económica que sustente el desarrollo urbano, disminuyendo su dependencia del gasto público.
- Escasez de recursos naturales ómnocidos	- Mejorar el nivel de ingreso regional
- Población y desarrollo urbano importantes, que dependen excesivamente del gasto público nacional	- Aumentar la participación de la industria en el producto regional
- Desniveles de ingreso y retraso de la subregión respecto al centro	- Retener los efectos indirectos de la actividad industrial en la región
- Baja participación industrial en el PTB subregional	- Aumentar el espacio económico vinculando la región al Zulia y a la Región Andina
- Transferencia de efectos indirectos de la actividad industrial fuera de la subregión	- Establecer un polo industrial que pueda generar un grupo importante de pequeñas y medianas industrias en el área

/Cont. Cuadro 2

## ESTRATEGIA INDUSTRIAL DE GRITA-TUMBES

### Acción necesaria

#### (Líneas generales)

- Establecer un programa continuo de investigación de los recursos naturales del área, con especial énfasis en los recursos mineros
- Establecer una programación del sector, concordante con los programas nacionales, y un sistema continuo de identificación y formulación de proyectos industriales enmarcados en dicha programación
- Aprovechar la capacidad productiva y empresarial existentes en el sector industrial del área
- Traducir los objetivos cualitativos perseguidos con la actividad industrial en criterios de selección de actividades industriales

### Sugerencias de acción

#### inmediatas

- Programa de investigación de los recursos carboníferos de la región, cuantificación de reservas y análisis de carbones orientado a su posible coquización
- Programa de investigación de arcillas y caolines para la fabricación de cerámica de alta calidad
- Programa de investigación de los yacimientos cupríferos detectados en Ceberuco
- Establecimiento de un programa de identificación y formulación de proyectos donde se destaquen prioritariamente los siguientes:

(Cont.)

Cua

Problemas principales

Objetivos perseguidos

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Escasa vinculación inter-regional</li><br/><li>b) <u>que se desprenden de la actividad industrial en la subregión y de su situación dentro del país</u></li><li>- Concentración de la actividad industrial nacional en la región central</li><br/><li>- Concentración de las decisiones, en especial de la acción crediticia, en Caracas</li><br/><li>- Limitado mercado interno</li><br/><li>- Limitada participación de los productos industriales del área en el mercado nacional</li><br/><li>- Agetamiento de la sustitución de importaciones "fáciles"</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Vincular la región al mercado nacional de productos industriales</li><br/><li>- Mejoramiento del nivel técnico de la producción regional</li></ul> |
|--|--|

/cont. Cuadro 2

Acción necesaria  
 ((Líneas generales))

- Dentro de la programación de actividades industriales diseñar complejos que generen el máximo de relaciones interindustriales en la región y creen las posibilidades para el establecimiento de industrias complementarias
- Vincular la programación industrial del área a las posibilidades de desarrollo de la Región Andina y el Zulia
- Descentralizar parte de las decisiones relativas a la ayuda crediticia y técnica
- Restructurar la organización institucional que apoya el desarrollo industrial de la región, aumentando su capacidad de decisión y operación conforme a los objetivos del programa
- Formar un equipo que pueda manejar en forma continua el programa de industrialización

Sugestiones de acción  
 inmediatas

- Grupo metal-mecánico
- Grupo textil
- Grupo cerámico
- Grupo agro-industrial

Considerando para su selección los siguientes criterios principales:

- a) Utilización de las unidades empresariales existentes
- b) Utilización de la capacidad ociosa
- c) Que contribuyan a cambiar la estructura de salarios y sueldos de la zona
- d) Que dejen un mayor valor agregado en la región
- e) Que representen industrias complementarias del "complejo" industrial del Táchira y de la posible combinación Táchira-Zulia



(Cont.)

Cuadro 2

Problemas principales

Objetivos perseguidos

- Dificil competencia en el mercado nacional con las empresas ya maduras del centro
- Falta de una política de regionalización industrial
- Falta de estabilidad de la situación fronteriza, en especial con respecto a la mano de obra colombiana
- Aspectos técnicos de la producción
- Relativa lejanía de los mercados potenciales más importantes
- c) que se desprende de su potencialidad
  - Baje o deficiente conocimiento de sus recursos mineros
  - Baje aprovechamiento del potencial energético del área
  - Baje aprovechamiento de sus recursos humanos

13.  
PROGRAMA

**Acción necesaria**

**(Líneas generales)**

Facilitar la entrada de productos regionales en el mercado nacional, en especial estableciendo una política de compras del sector público que incentive la producción regional

Asistencia técnica y financiera y estímulos fiscales que logren compensar las desventajas que actualmente tienen las empresas del área para alcanzar ventajosamente el mercado nacional

Programar la capacitación técnica de los recursos humanos del área en conformidad con la nueva estructura industrial que se propenga

Dar los elementos para la formulación de una política nacional de regionalización industrial y de manejo de la situación fronteriza

Mejorar los transportes y las comunicaciones, especialmente con el Zulia y Centro del país

Diseñar una industrialización con un aprovechamiento del potencial eléctrico de la región

**Sugestiones de acción**

**inmediatas**

- f) Que utilicen insumos locales
  - g) Actividades para el mercado de exportación con insumos y factores combinados colombo-venezolanos
  - h) Capacidad de utilizar el mercado venezolano
  - i) Incremento de la base exportadora de la sub-región
- Promover la creación de un centro de preparación de mano de obra para las actividades metal-mecánicas
  - Acelerar los trabajos de terminación del Parque Industrial, y manejar el precio de venta dentro de la política de incentivos fiscales

### 3. Programa de actividades industriales <sup>1/</sup>

Como ya se indicó, los resultados finales que se persiguen con el programa industrial son el establecimiento en Grita-Torbes de una actividad manufacturera cuya estructura, tamaño, dinámica y características específicas contribuyan efectivamente a cumplir los objetivos económicos y sociales que la subregión se ha propuesto. En este esfuerzo subregional hay que destacar el papel fundamental que toca a las empresas, nuevas o existentes, que serán responsables en último término de la ejecución, puesta en marcha y ejecución de la expansión de la actividad industrial. Esta debe ser el resultado de un grupo de proyectos, bien seleccionados, que formen un conjunto coherente con los objetivos perseguidos por la subregión. Para ello los proyectos deben responder a una política de industrialización definida claramente por el organismo de programación regional, en conformidad con las líneas generales de la política nacional de desarrollo.

Ahora bien, la existencia de empresas o posibles empresarios, tanto locales como de otras partes del país, y de un conjunto de proyectos bien escogidos, no es condición suficiente para la materialización de la política industrial que se define para la subregión.

---

<sup>1/</sup> Este programa está basado tanto en las conclusiones del diagnóstico y del análisis de potencialidad de la subregión como también - y en forma especial - en el resultado de numerosas entrevistas sostenidas con organismos y personas relacionadas con el sector industrial a nivel nacional y subregional. Es así como se contó con el apoyo e información de CORDIPLAN, en Planificación Regional y en el Sector Industrial; del Ministerio de Fomento, tanto en sus diversos departamentos de Caracas como también de la oficina regional de Táchira; de CVF, Departamento de Geoeconomía; del Instituto de Comercio Exterior; de CONZUPLAN y CORPOZULIA en el Estado Zulia; de los distintos departamentos de CORPOANDES en Mérida; de la Oficina Regional de CONAFIN, - Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña Industria - en San Cristóbal, de la Oficina Regional del INPRO, Instituto de Productividad; de la escuela de capacitación de mano de obra industrial del INCE; y finalmente se contó con la valiosa cooperación de numerosos empresarios y técnicos de la industria de la subregión.

También será necesario contar con incentivos fiscales adecuados, dentro de una política flexible de incentivos regionales, cuyo costo social tienda a disminuir progresivamente. Es así por ejemplo, como algunas inversiones promovidas o realizadas a un alto costo social, como puede ser el caso del parque industrial o de algunas industrias claves o líderes dentro del complejo metal-mecánico, pasan a constituirse en economías externas para futuras inversiones disminuyendo entonces la presión de los nuevos proyectos sobre un régimen de incentivos muy "blandos".

Hay que tener también en cuenta que no es posible programar la totalidad de los proyectos del sector industrial del área, y que muchos proyectos de expansión o complementación son realizados y continuarán realizándose en forma totalmente independiente por las empresas. Este desarrollo, que podría calificarse como espontáneo, convive con los resultados programados. Su participación dentro de las líneas de política de la región puede ser también incentivada o desalentada por un régimen flexible de incentivos fiscales, que busque la conformidad de los resultados globales del sector con los objetivos propuestos.

En resumen, el crecimiento del sector tendrá que apoyarse en los siguientes elementos fundamentales:

- i) Definición de la política industrial (sector público regional y nacional)
- ii) Proyectos (oficina regional de proyectos y consultores independientes)
- iii) Régimen flexible de incentivos (sector público regional y nacional)
- iv) Empresas y empresarios

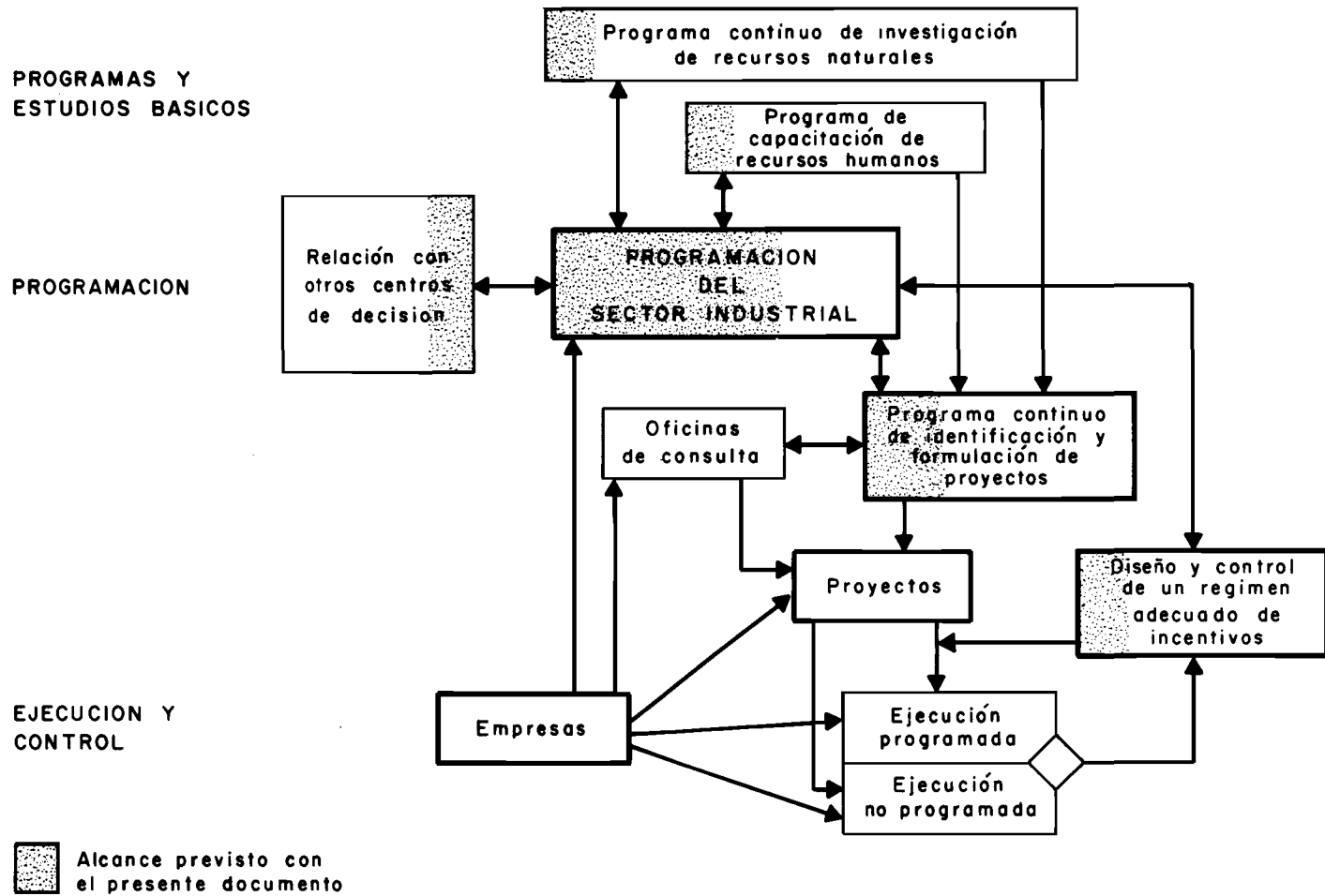
En el gráfico 1 se muestran estos elementos y sus relativas relaciones vinculaciones, señalándose los tres niveles en los cuales se puede dividir: programas y estudios básicos, programación y ejecución y control. Dentro de este sistema, que constituye el soporte de un proceso continuo de desarrollo del sector industrial, es donde debe situarse el programa de identificación y formulación de proyectos.

/Gráfico 1



Gráfico 1

# MODELO DE FUNCIONAMIENTO DE LA PLANIFICACION DEL SECTOR INDUSTRIAL





a) Selección de actividades industriales

En teoría, la gestación de un proyecto industrial de cierta importancia debiera seguir las siguientes etapas <sup>1/</sup>:

- Estudios básicos
- Identificación de ideas
- Anteproyecto preliminar
- Anteproyecto definitivo
- Proyecto de ingeniería
- Ejecución y puesta en marcha

Para alcanzar un anteproyecto definitivo - que determine el diseño básico y la decisión de realizar la inversión es necesario examinar un número cada vez mayor en las etapas anteriores. Es así como para asegurar la calidad de la inversión es necesario alimentar el proceso, con el mayor número posible de ideas de inversión.

Este documento se propone iniciar este proceso, con la información disponible actualmente y conforme a las líneas generales de política definidas, identificando las ideas posibles de proyectos que deberán

- 
- <sup>1/</sup> -En los "estudios básicos" se incluyen las investigaciones sobre recursos naturales, estudios generales sobre mercado, investigaciones tecnológicas, etc.
- En la "identificación de la idea" se pretende identificar ideas posibles - solamente mediante la información disponible - y realizar una primera prueba muy global de factibilidad, examinándose asuntos tales como mercado, tamaño y proceso, monto de la inversión, disponibilidad de insumos y nivel tecnológico del medio.
- En el "anteproyecto preliminar" se estudian aquellas ideas viables para determinar al menos una alternativa rentable para justificar los gastos necesarios para un estudio más elaborado de factibilidad.
- El "anteproyecto definitivo" se centra en el estudio de alternativas (proceso, tamaño, localización, obra física, calendario y organización) para determinar la combinación más conveniente para decidir la realización de la inversión.
- El proyecto de ingeniería reúne los estudios técnicos de detalle que permiten la ejecución del proyecto.
- La etapa de ejecución y puesta en marcha incluye la realización física del proyecto y su puesta en marcha hasta alcanzar los resultados previstos en el proyecto original.

/posteriormente - con



posteriormente - con el personal e información adecuados - llevarse a las etapas de anteproyectos preliminares y anteproyectos definitivos. Tal como se señaló anteriormente, es muy posible que una proporción de estas ideas - una vez examinadas en profundidad - no alcancen el nivel de inversión. Como seguramente tampoco se habrán agotado todas las posibilidades de casos con que se ha alimentado este proceso, que debe ser por su esencia muy dinámico. Por esto, es indispensable para la concreción de la política industrial de la región alimentar este proceso, en forma permanente con nuevas ideas y estudios de preinversión. Esta función requerirá de un programa adecuadamente dotado de recursos humanos y financieros que pueda identificar ideas y formular proyectos, o bien identificar ideas, establecer términos de referencia y contratar con consultores independientes la formulación de las etapas siguientes.

i) Identificación de ideas. Se han considerado tres fuentes de ideas principales. Ellas son:

- Las que surgen del análisis de las materias primas locales y de los posibles mercados a los cuales tiene acceso la subregión
- Las que se derivan de la ampliación, complementación o integración de las empresas existentes en el área.
- Las que surgen de la utilización de tres criterios básicos de selección:
  - . utilización de mano de obra,
  - . uso de energía eléctrica,
  - . incidencia del costo de transporte.

Estos tres conjuntos no son excluyentes, pues en la práctica se presentan algunas opciones que pertenecen a más de una de estas categorías.

El grupo de actividades que se desprenden de la utilización de mano de obra, energía eléctrica e incidencia en el costo de transportes, tiene en esta etapa solamente un carácter complementario al de los dos grupos anteriores, que reflejan mejor la potencialidad inmediata del sector. Su metodología de selección, como así mismo su aplicación es de carácter universal y no responde específicamente a las líneas de política propuestas

/para la

para la subregión. Solamente se lo menciona en este estudio como una de las fuentes principales para continuar alimentando el proceso de identificación de ideas de inversión, sin entrar en el detalle de su análisis. En este sentido hay que destacar que la disponibilidad de energía eléctrica como una ventaja real de la subregión corresponde a una perspectiva a mediano plazo.

Este análisis se realizó tomando en cuenta los distintos tipos de mercados a los cuales puede tener acceso la región. Estos mercados son los siguientes:

- Mercado local de Táchira
- Mercado de la Región Andina
- Mercado de Zulia
- Mercado Nacional Venezolano
- Mercado de la región fronteriza Colombiana: Norte de Santander
- Mercado Nacional Colombiano
- Grupo Andino
- Resto del mundo

En esta forma se trató de hacer una primera exploración, con la limitada información existente, de las posibilidades de los recursos industrializables en Táchira frente a su posición relativa en varios tamaños de mercado. Así por ejemplo, algunos productos como la leche pasteurizada sólo tienen importancia local y posiblemente regional, mientras que otros como el carbón coque pueden ser de importancia nacional y el caolín podría llegar a tener importancia internacional.

En los cuadros siguientes, se resumen las conclusiones más importantes.

## POSIBILIDADES DE INDUSTRIALIZACION QUE SE DERIVAN DE LAS MATERIAS PRIMAS Y LOS MERCADOS

Materias primas locales	Mercados								Observaciones
	Local	Andes	Zulia	Venezuela	Frontera	Colombia	Grupo Andino	Resto	
<b>Carne</b>									
Congelada	△	△		△					1)
Envasada	△	△		△					
Cueros	△	△		△					
Carnalina									
Grasas									
Productos Farmacológicos				○					
Chacinados (Charcutería)	△	△	△	△					
<b>Lácteos</b>									
Leche pasteurizada	△	△							
Queso y mantequilla	△	△	△	△					
Leche en polvo	○	○		○					
Leches especiales	△	△	△	△					
<b>Oleaginosas</b>									
Aceite de tártago					△				
Aceite de Palma					△				
<b>Fibras</b>									
Tableros de bagazo	△	△	○						2)
<b>Melaza</b>									
Alimento para ganado	△	△	△	△					3)
Dulces				○					
Alcohol				○					

Clave: △ Mercado ya cubierto por la industria local - solamente se preve un crecimiento vegetativo.  
 △ Mercado parcialmente cubierto por la industria local - probabilidad de ampliación.  
 △ Mercado no cubierto por la industria local - proyecto nuevo o ampliaciones.  
 ○ Situación incierta aunque no descartable con el nivel de información actualmente disponible.

Cuadro 3 (continuación 1)

Materias primas locales	Mercados								Observaciones
	Local	Andes	Zulia	Venezuela	Frontera	Colombia	Grupo Andino	Resto	
<u>Frutas</u>									
Envasados de frutas de clima templado			Δ	Δ					4)
Cacao				Δ				0	
Frutas tropicales				Δ				0	
<u>Hortalizas</u>									
Hortalizas enlatadas			Δ	Δ					
<u>Carbón</u>									
Coque de fundición	▲	Δ	Δ	Δ					5)
Coque siderúrgico				Δ				0	
<u>Fosforita</u>									
Fertilizantes	▲	Δ							6)
Otros químicos								0	
<u>Cales y yesos</u>									
Cemento	▲	Δ							
Cal	▲	Δ							
Tableros de construcción	Δ	Δ	Δ		0				
<u>Arcillas y caolines</u>									
Cerámica roja - ladrillos y tejas - recubrimientos	▲	Δ	Δ	Δ					
Cerámica blanca - Envase ron									
- Vajilla		Δ	Δ	Δ				0	
- Revestimientos		Δ	Δ	Δ				0	

Cuadro 3 (conclusión)

Materias primas locales	Mercados								Observaciones
	Local	Andes	Zulia	Venezuela	Frontera	Colombia	Grupo Andino	Resto	
<u>Arcillas y caolines</u>									
Cerámica blanca - Aisladores y filtros				Δ				0	7)
- Sanitarios finos				Δ				0	
- Revestim. indust.				0					
<u>Cobre</u>									
Planta de concentrados				Δ					8)
<u>Clima</u>									
Industria gráfica		0	0						

## Observaciones:

- 1) Carne. Los proyectos de industrialización de carne y subproductos están condicionados a la solución de los problemas actuales de matanza y comercialización que afectan a la subregión.
- 2) Este proyecto habría que analizarlo en combinación con la producción de úrea en Tablazo, Zulia. Es probable que se pudiera utilizar en conjunto con otras fuentes de bagazo, como el Central Motatán.
- 3) Este proyecto formaría parte del proyecto de engorde de ganado, cuyos estudios están ya adelantados, y que se incluye en el programa agrícola.
- 4) El proyecto de envasado de frutas podría combinarse con la utilización de envases producidos en Valera. Cabe, no obstante, estudiar una vez examinadas las posibles zonas frutícolas- las posibilidades de complementación con un proyecto similar en Valera y otras zonas de la Región Andina.
- 5) Estos proyectos están condicionados a un estudio del recurso natural.
- 6) Este proyecto tiene sólo carácter local debido a la existencia de los yacimientos de fosforita en el Estado Falcon, de mejor calidad y cantidad y mejor ubicación que los yacimientos de la subregión.
- 7) En este tipo de productos son importantes los aisladores de alta tensión y los aisladores para bujías de encendido.
- 8) Hay que considerar una posible especialización de Mérida en este tipo de actividad.

## POSIBILIDADES DE AMPLIACION DE LAS INDUSTRIAS EXISTENTES

Productos locales	Mercados								Observaciones
	Local	Andes	Zulia	Venezuela	Frontera	Colombia	Grupo Andino	Resto	
<u>Metal mecánicas</u>									
Resortes de ballesta - reposición	Δ	Δ	Δ	Δ					1)
- ensambladora				Δ			Δ		1)
Resortes espiral automóviles	Δ	Δ	Δ	Δ					1)
Resortes espiral pequeños	Δ	Δ	Δ	Δ			Δ		2)
Acoplamientos y tuercas	Δ	Δ	Δ	Δ			Δ		3)
Equipos menores				Δ			Δ		
Muebles metálicos	Δ	Δ	0	Δ					
Partes de carrocerías				Δ			Δ		4)
Fundición de hierro	Δ	Δ	0	Δ					
Perfiles y estructuras	Δ	Δ	0	0					
<u>Textil</u>									
Tejidos especiales de algodón	Δ	Δ	Δ	Δ					
Estampados	Δ	Δ	Δ	Δ					5)
<u>Talleres de reparación de vehículos</u>									
Posibilidades de establecer un servicio de terminal para líneas de buses y camiones	Δ	Δ		Δ	Δ				6)

Observaciones: Clave: ver cuadro anterior.

- 1) Los aceros especiales que se requieren para este tipo de resortes son importados por el puerto de Maracaibo. No se prevén aún su sustitución por producción nacional, de forma tal que la localización de San Cristóbal no resulta -en términos relativos- sensiblemente más alejada de los insumos que Valencia. Es posible esperar un mejoramiento de la comercialización para asegurar los planes de expansión de la empresa existente.
- 2) Este tipo de resortes se presenta como un insumo difundido en una serie de partes de máquinas, mecanismos, tapicerías, camas, colchones, etc. Es probable que la creación de otras empresas en Táchira configure un mercado local importante para este producto.
- 3) Este tipo de actividad -intensiva en capital- de producción seriada de partes en equipos automáticos puede realizarse en pequeñas empresas, que podrían establecerse en Táchira. Se requieren no obstante dos requisitos básicos: mano de obra capacitada y un estricto control de importaciones, especialmente de la formación desproporcionada de inventarios al someterse nuevas líneas al régimen de protección.
- 4) Surge aquí la posibilidad de especializarse en determinado tipo de carrocerías, como podrían ser los remolques y casas rodantes.
- 5) El tipo de trabajo en telas estampadas, en pequeñas series de producción, podría crear una importante actividad para el área, especialmente si se logran formar buenos diseñadores, lo que sería complementario de la formación de diseñadores para la industria de cerámica.
- 6) Aquí surge una línea interesante a estudiar: el reagrupamiento de la gran cantidad de pequeños talleres, para darles la ventaja de la escala de producción que le permitiría equiparse mejor y poder realizar trabajos ahora fuera del alcance de la mayoría, como la reconstrucción de motores. En estas condiciones se podrían establecer algunas estaciones de servicio mecánico para el mantenimiento programado de camiones, autobuses y posiblemente tractores. En el caso de los camiones y buses estas estaciones podrían representar un servicio de terminal para muchas máquinas de otras regiones de Venezuela, que deben viajar por motivos de trabajo e itinerario a Táchira o a Colombia.

Cuadro 5.

## ACTIVIDADES QUE PODRIAN APOYARSE EN EL MERCADO LOCAL DE LA CONSTRUCCION

Productos locales	Mercados								Observaciones
	Local	Andes	Zulia	Venezuela	Frontera	Colombia	Grupo Andino	Resto	
Tubos para alcantarillas de hierro fundido	Δ	Δ	0						1)
Productos de Asbesto cemento	Δ	Δ	0						
Herrajes y cerraderas	Δ	Δ	Δ	Δ	0		Δ		2)
Portalámparas, interruptores y otros artefactos eléctricos	Δ	Δ	Δ	Δ			0		
Muebles para cocina	Δ	Δ	0						

Observaciones: Claves: Ver cuadro 3.

- 1) Este es solamente uno de los posibles productos de una fundición de hierro gris que podría servir de base a un complejo integrado de fabricaciones metal-mecánicas.
- 2) La línea de herrajes y cerraduras por su importancia debería estudiarse para mercados más amplios que Táchira y Los Andes.

## TACHIRA: ACTIVIDADES QUE PUEDEN BASARSE EN MATERIAS PRIMAS DE OTRAS REGIONES ACCESIBLES

	Mercados							Observaciones
	Local	Andes	Zulia	Venezuela	Front.	Colombia	Gr. Andino	
<u>Maracaibo</u>								
Tubos de acero soldado								1)
Amortiguadores	Δ	Δ	Δ	Δ	0		Δ	
Camas ortopédicas	Δ	Δ	Δ	Δ	0	0	0	
Muebles escolares	Δ	Δ	Δ	Δ				
Carrocerías	Δ	Δ	0	Δ				
Estructuras metálicas	Δ	Δ						
Bicicletas y motocicletas	Δ	Δ	Δ	Δ		Δ	Δ	
Carros de supermercados	Δ	Δ	Δ	Δ	0			
<u>Chatarra</u>								
Fundición de acero			(Complejo de producción)					2)
<u>Productos de la Petroquímica</u>								
Urea: Tableros de bagazo								
Ureaformaldehído: vajilla de mesa cajas para mat. eléctrico								
<u>Partes metal-mecánicas</u>								
			(Complejo metal-mecánica)					
<u>Andes</u>								
<u>Madera</u>								
- Fabricación de muebles finos	Δ	Δ	Δ	Δ				3)
- Fabricación de muebles en serie	Δ	Δ	Δ	Δ				4)
<u>Venezuela</u>								
<u>Hilado sintético</u>								
- Especialización textil	Δ	Δ	Δ	0	Δ			
<u>Aluminio</u>								
- Fundición de partes	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ		Δ	5)
<u>Acero, Arrabio de fundición y</u>								
<u>Chatarra</u>								
- Complejo metal-mecánico	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	5)
<u>Colombia</u>								
<u>Partes metal-mecánicas</u>								
Complejo metal-mecánico	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	5)

Observaciones: Clave: Ver cuadro 3.

- Las aplicaciones de los tubos soldados dentro de las fabricaciones metal-mecánicas son muy amplias; aquí solamente se indica una lista muy reducida.
- Esta es una rama típica que debería ser programada en conjunto con CORZUPLANA/. Es probable que se forme en torno a la petroquímica de El Tablazo un complejo de fabricas de plástico, en tal caso Tachira podría especializarse si no en la elaboración misma de productos de plástico, en la matricería necesaria para ellas, reforzando así su especialización metal-mecánica. Aquí se mencionan solamente tres tipos de productos que serían de interés para la subregión; la fabricación de tableros con bagazo, usando ureaformaldehído como aglutinante; la vajilla de mesa para entrar en combinación con la cerámica, y la fabricación de partes eléctricas.
- Esto se basa en la ampliación de la producción actual, mejorando principalmente los canales de comercialización para alcanzar el merc. del Cent. y Marac.
- Aquí se trata de combinar la producción local de contraenchapado y madera de Barinas para la fabricación de puertas, ventanas, guardarrropas y otros muebles de serie, paralelamente se puede combinar el suministro de tubos de Maracaibo para fabricar muebles escolares.
- Todas estas actividades forman parte de un complejo metal-mecánico y serán analizadas en forma separada.



ii) Primera síntesis de ideas de proyectos. Es conveniente, en esta etapa del análisis, confrontar el conjunto de ideas analizadas hasta ahora con las líneas generales de política descritas al principio de este capítulo, y delimitar la exploración de posibilidades adicionales, definiendo ya una vocación del proceso de industrialización de Grita-Torbes.

Tales líneas se habían traducido en ocho criterios básicos de selección de ideas de proyectos. De estos criterios es conveniente seleccionar aquellos que reflejan de modo más realista las opciones de crecimiento del sector en el corto plazo, y que serían:

- que utilicen las unidades empresariales existentes,
- que representen industrias complementarias del "complejo" industrial de Táchira y la posible complementación Táchira-Zulia,
- que tengan capacidad para entrar en el mercado nacional, incrementando la base exportadora de la subregión,
- que utilicen insumos locales.

El último criterio es obvio y su aplicación está condicionada por un lado al conocimiento de los recursos y por otro al cumplimiento de los tres primeros y muy en especial a la entrada al mercado nacional, donde debe competir con materias primas similares de otras regiones o sistemas de comercialización ya establecidos que no favorecen a la subregión.

Esta primera selección lleva a establecer los siguientes grupos prioritarios:

- Industrias derivadas de la carne
- Industrias derivadas de las frutas y hortalizas
- Industrias del carbón
- Industrialización de las arcillas y caolines
- Explotación y elaboración primaria de cobre
- Ampliación y complementación del grupo metal-mecánico
- Ampliación y complementación del grupo textil

Dentro de estas posibilidades de industrialización, las que se encuentran menos limitadas por las condiciones locales - conocimiento y

/disponibilidad de

disponibilidad de insumos, restricciones en la comercialización, creación de capacidad empresarial, competencia, etc. - son las dos últimas líneas: grupo metal-mecánico y grupo textil. De estos dos grupos el que tiene mayor capacidad de crear relaciones de complementación interindustrial y, por lo tanto, de generar un complejo de medianas y pequeñas empresas es el grupo metal-mecánico.

Dadas las características y restricciones locales, este análisis lleva a poner énfasis en aquellas industrias cuya localización es relativamente independiente del mercado local y del origen de los insumos, grupo donde se encuentran por otra parte las actividades más dinámicas del sector industrial. Hay que señalar también, que dado el tamaño de la región, el desarrollo metal-mecánico que se propone está concebido como complementario con las actividades metal-mecánicas zulianas y fundamentalmente como una complementación del desarrollo de esta rama en el centro del país. El campo aún disponible de necesidades no satisfechas y de sustitución de importaciones es aún tan amplio en esta rama que no se prevén conflictos de intereses regionales, sino más bien un aumento en sus interrelaciones y un esfuerzo programado para salvar las dificultades tecnológicas previsibles.

Hay que destacar que estas primeras conclusiones no excluyen cualquiera otra actividad industrial que pudiera resultar factible para la subregión. La actividad de búsqueda y selección de ideas de proyectos es un proceso continuo, que debe ser permanente alimentado con nuevas ideas. Las primeras conclusiones de este análisis tratan de orientar la aplicación de la política de industrialización ya definida para la subregión, frente a sus posibilidades de recursos y el tiempo en que se espera alcanzar estos resultados.

En el gráfico siguiente se ilustra el sistema de selección de ideas de proyectos propuesta. Allí se puede ver que el flujo principal de ideas de inversión se desprende del análisis de factores y de empresas, dejándose un tercer grupo para la aplicación de criterios específicos de selección (energía, mano de obra y costo de transporte) como una alimentación paralela de carácter complementaria a los anteriores.

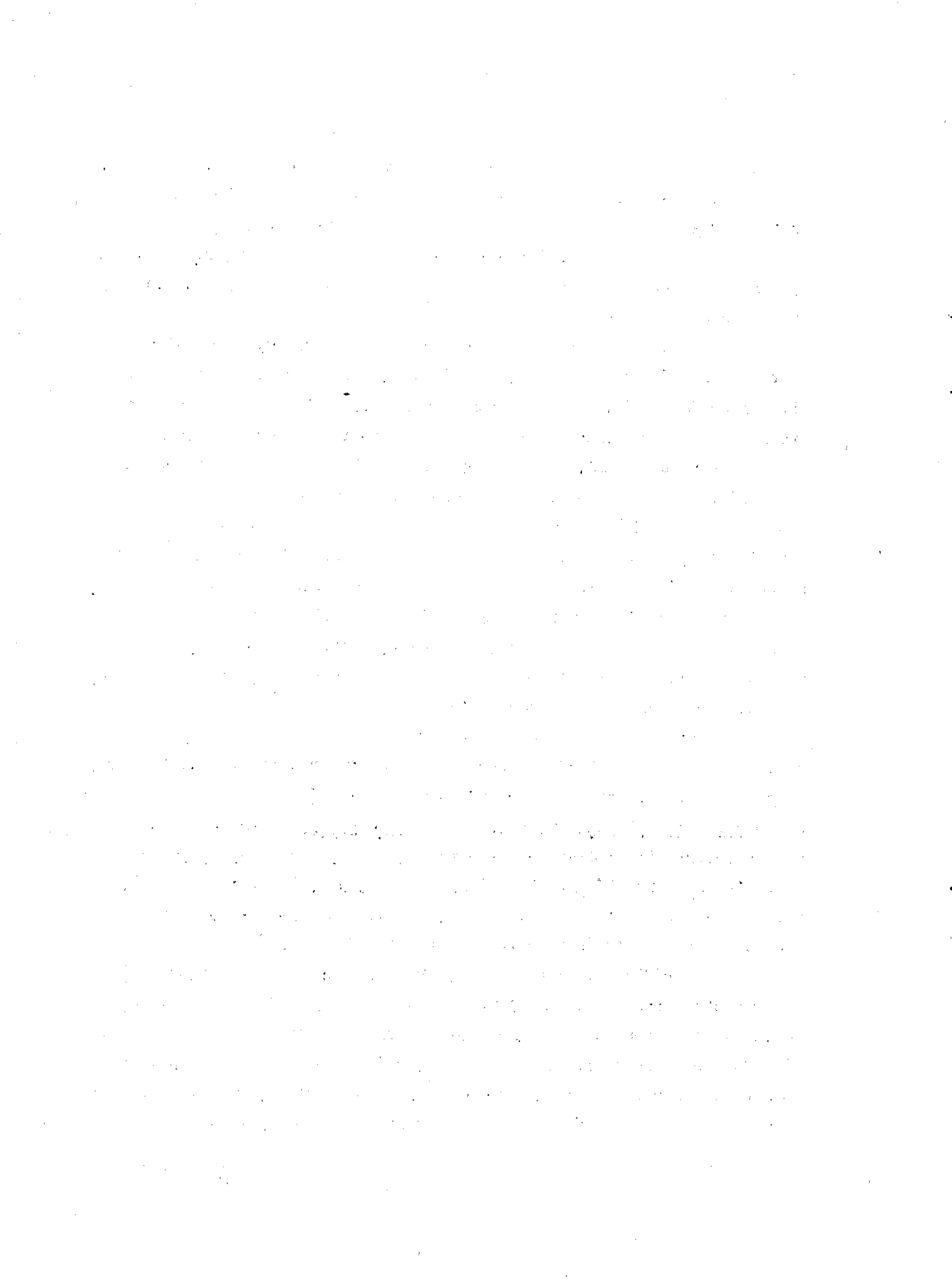
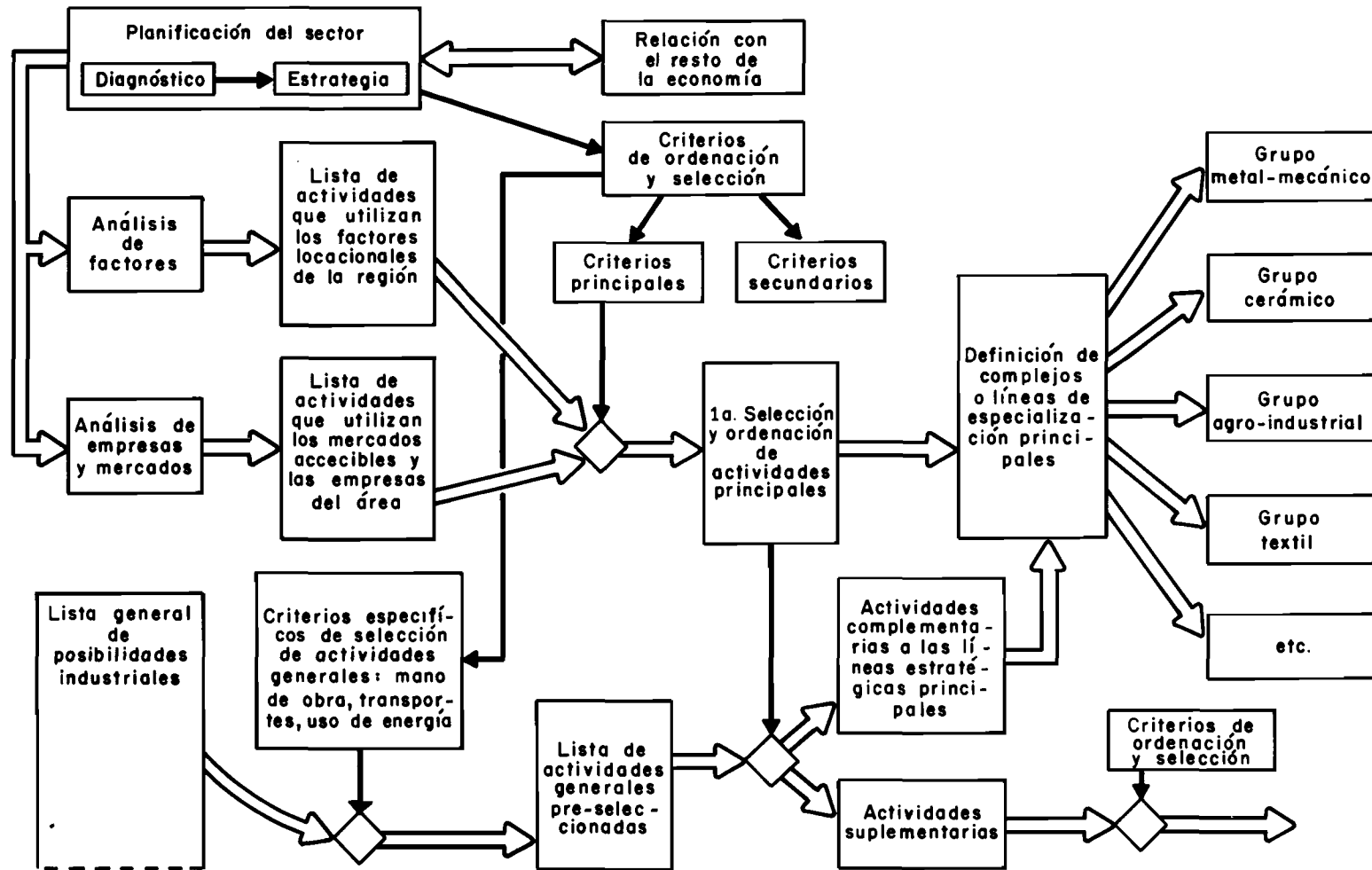
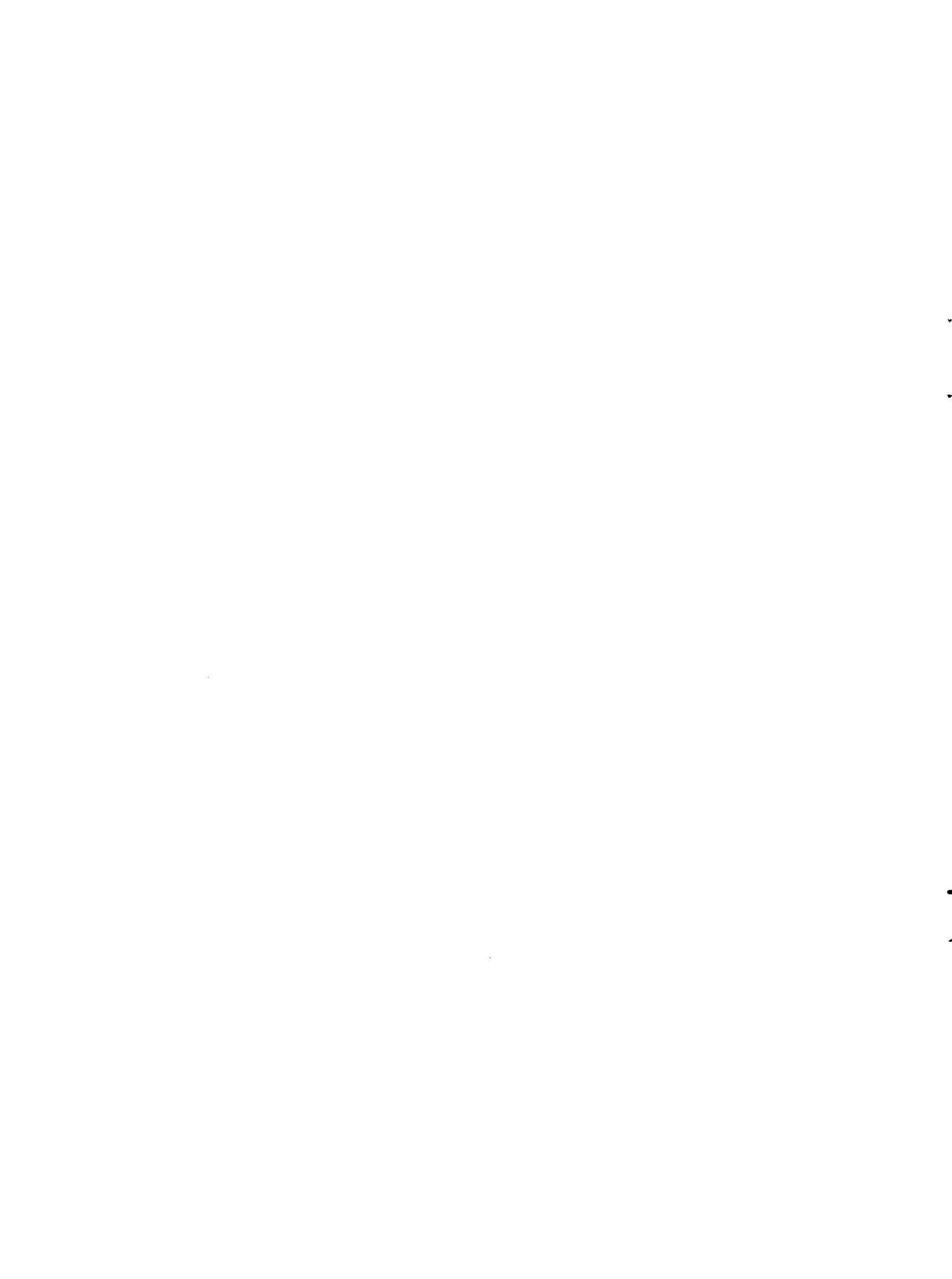


Gráfico 2

### SISTEMA DE SELECCION DE IDEAS DE PROYECTOS





b) Grupos de industrias de interés para el desarrollo de la subregión

i) Grupo metal mecánico. Es importante tener una visión general de lo que significa esta rama dentro del comercio exterior de Venezuela. Para el abastecimiento de su mercado interno el país importaba en 1967 US\$ 616 832 000 de bienes de este grupo, según se detalla en el resumen siguiente:

Cuadro 7 .

VENEZUELA, IMPORTACIONES DE BIENES METAL MECANICOS, 1967

(En miles de dólares corrientes)

	Bienes de consumo	Bienes de inversión	Bienes intermed.	Totales
(CIIV 35) Productos metálicos	22 521	37 623	29 581	89 725
(CIIV 36) Maquinaria no eléctrica	1 360	182 202	62 399	245 961
(CIIV 37) Maquinaria eléctrica	35 776	49 341	23 059	108 176
(CIIV 38) Equipo de transporte	9 651	30 087	133 232	172 970
<u>Total</u>	<u>69 308</u>	<u>299 253</u>	<u>248 271</u>	<u>616 832</u>
(CIIV 39) Manufacturas diversas (principalmente instrumentos de precisión)	4 165	17 786	2 012	23 963
<u>Total</u>	<u>73 473</u>	<u>317 039</u>	<u>250 283</u>	<u>640 795</u>

Fuente: ILPES, Estadísticas detalladas sobre las industrias metal-mecánicas en algunos países de América Latina y el Grupo Andino. Mimeógrafo, Santiago, diciembre de 1971.

Para tener una idea relativa de lo que significa este volumen de importaciones basta recordar que el total del producto industrial de Táchira ese año alcanzaba aproximadamente a 17 millones de dólares. El volumen de importaciones del país, sin considerar los equipos de transporte llegaba a 444 millones de dólares. En esta forma una hipotética participación del orden del 0,4 por ciento de Táchira en este mercado habría asegurado un incremento del 10 por ciento de su producto industrial en un año.

/Esta rápida

Esta rápida ilustración de órdenes de magnitud se hace para mostrar que el esfuerzo que debe realizar Táchira en este campo es perfectamente compatible y aún debiera ser complementario con la continuación del desarrollo de la industria metal-mecánica en otras regiones del país. No obstante, hay que destacar que una proporción importante de esta cifra de importaciones queda fuera de las posibilidades de producción interna basada en el mercado venezolano, tanto por problemas técnicos como de escalas de producción. Es en este campo donde se ven claras las ventajas de integración con el mercado colombiano y la participación dentro del mercado regional andino.

El estudio de esta rama para Táchira implica un programa de preinversión en sí mismo. En este documento solamente se señalan las líneas más importantes y la forma de abordar el problema.

Hay que destacar algunas líneas cuya tecnología podría ser alcanzada localmente y cuya escala técnica de producción podría ser soportada por el mercado interno. Entre éstas aparecen las siguientes (basadas en la misma fuente anterior, para el año 1967).

Cuadro 8

VENEZUELA, LISTA PRELIMINAR DE SUSTITUCIONES DE IMPORTACIONES DE PRODUCTOS METAL-MECANICOS

Grupo CUCI		Importaciones en miles de dólares corrientes
678 5	Accesorios de tuberías	18 045
691 1	Estructuras metálicas	2 808
692 1	Depósito de almacenaje	1 419
692 3	Recipientes para gases comprimidos	808
693 1	Cables de alambre	8 810
693 3	Telas metálicas	586
694	Clavos, puntas, pernos y tuercas	2 140
695 1	Herramientas de mano, agrícolas y forestales	7 315
695 2	Otras herramientas de mano	853
696	Cuchillería	6 411
697	Equipo doméstico w,c,p.	6 587
711 1	Calderas de vapor	1 405
812 (2-3)	Fregadores, lavabos, bidés, bañeras y otros accesorios sanitarios	3 520
812 42	Lámparas de alumbrado	2 978
711 3	Máquinas de vapor	519
711 5	Motores de combustión interna	17 319
712 1	Máquinas de cultivo	6 847
712 5	Tractores agrícolas	21 656
715 1	Máquinas y herramientas para trabajar metales	8 436
717 2	Máquinas para trabajar pieles y cueros	4 724
717 3	Máquinas para coser	1 953
718 3	Maquinaria para industria alimenticia	10 061
718 4	Maquinaria para construcción y minería	12 607
719 1	Equipos de calefacción y refrigeración	8 979
719 2	Bombas, centrifugas y compresores	8 197

(continúa)



(continuación)

Grupo CUCI		Importaciones en miles de dólares corrientes
719 32	Carros elevadores de horquilla	1 862
719 41	Máquinas y herramientas para madera	554
719 54	Piezas, accesorios para herramientas mecánicas	2 246
719 65	Aparatos automáticos para ventas de productos	35 637
719 9	Partes y accesorios de máquinas	43 207
725 01	Refrigeradores domésticos	1 211
729 06	Herramientas electro-mecánicas de uso manual	2 297
722 . 2	Mecanismos para conexión, corte de circuito y aparatos para modificar corriente eléctrica	12 514
723 2	Equipo eléctrico aislado (aisladores eléctricos)	4 183
725 (0,3,4,5)	Equipo eléctrico para uso doméstico	12 541
729 4	Aparatos eléctricos y accesorios para vehículos y otros medios de transporte	6 143
729 5	Aparatos e instrumentos eléctricos para medir y controlar	6 143
729 94	Aparatos de señal acústica y visual	19 982
(Los motores eléctricos figuran en un ítem agregado con los generadores) 13 879		
731 6	Vagones para servicios y carga	1 923
731 7	Piezas para materiales ferroviarios	589
732 9	Motocicletas y partes	3 265
733 1	Bicicletas	2 001
	<u>Total</u>	<u>317 043</u>

De la lista anterior se considera factible explorar las posibilidades de las siguientes líneas para la subregión:

- Accesorios de tuberías.
- Herramientas de mano, agrícola y forestal
- Otras herramientas de mano

/r Cuchillería

- Cuchillería
- Fregaderos, lavabos y accesorios sanitarios
- Lámparas de alumbrado
- Máquinas de cultivo
- Maquinaria para construcción
- Bombas para líquidos
- Máquinas y herramientas para madera
- Piezas y accesorios para herramientas mecánicas
- Partes y accesorios para máquinas
- Herramientas electro-mecánicas de uso manual
- Mecanismos para conexión, corte de circuito y aparatos para modificar corriente eléctrica
- Aisladores eléctricos
- Equipo eléctrico para uso doméstico
- Aparatos eléctricos y accesorios para vehículos y otros medios de transporte
- Motores eléctricos monofásicos pequeños (hasta 1-2 HP)
- Piezas para material ferroviario
- Motocicletas y partes
- Bicicletas
- Productos de tubos (amortiguadores)
- Matrizes para máquinas de inyección y pequeñas prensas de estampar

Conforme a las orientaciones de política antes esbozadas, en lugar de continuar una selección tradicional de actividades, producto por producto, es conveniente que en Táchira se plantee desde un comienzo un complejo de actividades interrelacionadas. Para ello se debe establecer una matriz de la siguiente forma:

/Operaciones unitarias

Operaciones unitarias	Productos finales preseleccionados						
	a	b	c	d	e	f	g
Fundición gris	x	x		x			
Fundición maleable					x		
Fundición de acero							
Fundición a presión de Al. y otros no ferrosos				x			
Fabricación de matrices			x				
Forja	x						
Estampado					x		
Corte y doblado				x			
Repujado							
Maquinado							
Tratamientos térmicos							
Carpintería metálica					x		

Se trata en esta forma de determinar una gama de productos que hagan factible un determinado conjunto de operaciones unitarias. Estas, a su vez, pueden estar a cargo de empresas nuevas o expansiones de las empresas existentes en el área.

En esta forma aparecen los siguientes conjuntos integrados:

- Fundición gris y fundición maleable

Tipos de productos: tapas registros para alcantarillados y canalizaciones, cuerpos de bombas y compresores, partes de máquinas herramientas, engranajes de gran tamaño, platos de embrague, cuerpos de cajas de cambios y embragues, tambores de frenos, volantes, cuerpos de válvulas, partes de equipos para industria química, moldes para lingotes, moldes para vidrio, recipientes para productos corrosivos, tubos y acoplamientos para alcantarillado, artefactos de cocina y sanitarios

/- Planta de

- Planta de matricería  
(y tratamientos térmicos)  
Matrices para la industria de plásticos, matrices para estampados (embutidos y acufiados), matrices para repujado, matrices para fundición a presión, moldes permanentes para fundición, matrices para doblado y formado en frío (cilindros para equipos de formar tubos, cilindros para formar perfiles, bordes para prensas dobladoras), matrices para prensas de extruir.
  
- Fundición a presión de no ferrosos  
Cuerpos de válvulas (grifería), cuerpos de máquinas eléctricas de mano, cuerpos de artefactos electrodomésticos, accesorios para automóviles, rotores de motores eléctricos, cuerpos de cajas de cambio, cuerpos de carburadores.
  
- Fabricación de motores monofásicos pequeños  
Motores para herramientas eléctricas manuales, motores para electrodomésticos, motores para ventiladores pequeños, sirenas, servomecanismos, máquinas herramientas de baja potencia, motores para compresores de aire, bombas y compresores de refrigeración pequeños.
  
- Carpintería metálica de tubos con costura  
Muebles de jardín, muebles de cocina, carros para supermercados, estanterías, soportes para encofrados, rodados (juguetes para niños), marcos de bicicletas y motocicletas, muebles infantiles (sillas para bebés), tubos de escape, silenciadores, ejes de transmisión, estructura de carrocerías de buses, asientos para buses, amortiguadores, camas simples, camas ortopédicas para hospitales, cilindros para mesas transportadoras de equipajes y bultos, sillas regulables para secretarías, montacargas manuales, cilindros para /cintas transportadoras

cintas transportadoras, estructuras para construcciones, coches para bebés, etc.

ii) Grupo textil. En este grupo se debe buscar la diversificación y ampliación de la planta de algodón existente. Alrededor de esta planta es interesante explorar las posibilidades de tejidos sintéticos, estampados, de la industria de la confección y de manufacturas con uso de telas. Estas dos últimas especialmente por su capacidad de absorción de mano de obra.

Habría que analizar las siguientes posibilidades, basadas en el poder comprador del sector público usado como incentivo:

- Participación en la confección de uniformes para las Fuerzas Armadas.
- Confección de guardapolvos escolares.
- Confección de trajes de trabajo para operarios de empresas públicas (MAC, INOS, MOP, CVG, etc.).

También habría que explorar la posibilidad de fabricar colchones, aprovechando la especialización textil actual y la existencia de la fábrica de resortes, la posible fabricación de carpas, toldos, cortinas, bolsas, etc., en un conjunto de empresas pequeñas.

iii) Grupo Cerámico. Este es uno de los grupos más interesantes desde el punto de vista de uso de materias primas locales, uso de energía y mano de obra de la región, como así mismo de su aptitud para alcanzar el mercado nacional e incluso el internacional. Todo esto por supuesto, sujeto a un acabado estudio de los recursos mineros, especialmente del caolín, el cual debe explorarse no solamente en Táchira sino también en las manifestaciones conocidas en Barinas.

Dentro de esta actividad hay tres líneas que ofrecen especial interés: la de revestimientos cerámicos para la industria de la construcción, la fabricación de vajilla y la de aisladores eléctricos. Como existe una amplia gama de calidades en este tipo de productos es recomendable, desde el punto de vista del valor agregado (principalmente mano de obra), y posibilidades de absorber el costo de transporte, explorar la factibilidad de aquellos productos de más alta calidad.

/Así por

Así, por ejemplo, en el caso de revestimientos, no solamente hay que considerar los revestimientos de arcilla roja para pisos y tabletas para cielos, sino también toda la gama de gres cerámico, basada en arcillas caoliníticas, decorados manual y mecánicamente y esmaltados. Lo mismo sucede en el caso de la vajilla, donde hay que estudiar las posibilidades de las porcelanas, examinando también su posible decoración manual. Como complemento a estas líneas se puede estudiar la posibilidad de fabricar aisladores para bujías de automóviles y aisladores para líneas de alta tensión.

#### 4. Principales programas de preinversión

Como síntesis final se hace a continuación una enumeración de los principales estudios de preinversión que se desprenden de este análisis:

##### a) Estudios relacionados con recursos naturales

i) Carbón. Estudio sistemático de los recursos carboníferos de Táchira para determinar las reservas existentes y la calidad de sus carbones y posibilidades de explotación. Este estudio debe estar especialmente orientado a definir exactamente las posibilidades de coqueificación de estos carbones.

ii) Arcillas y caolines. Estudio de arcillas y caolines para la fabricación de cerámica de alta calidad. El estudio específico de los caolines no debe restringirse al Estado Táchira, ya que siendo un insumo económicamente transportable deben explorarse las manifestaciones de los estados vecinos, en especial los caolines de Barinas.

iii) Cobre. Estudio de la mineralización de Seboruco, para determinar sus reservas y, características y posibilidades inmediatas de explotación. Paralelamente a este estudio específico, y aprovechando los recursos técnicos de éste, se debería realizar una prospección más amplia para localizar y efectuar una primera evaluación de otras manifestaciones de este mineral.

Es muy probable que las reservas de Seboruco permitan su explotación y puedan dar origen a una planta de concentración. Si la prospección de

/otras zonas

otras zonas mineralizadas es también positiva habría que explorar la posibilidad de una fundición y refinería que reuniera los concentrados de otras áreas.

b) Estudios relacionados con mercados y formas de comercialización

i) Carne. Estudio del mejoramiento del mercadeo y formas de comercialización de los productos y subproductos de carne, en el mercado nacional.

ii) Conservas de hortalizas y frutas de clima templado. Este estudio de mercado, ya propuesto en el programa Motatán Cenizo, debería completarse para la Región de Los Andes, considerando las reservas potenciales de Táchira en este campo. Es conveniente determinar en este análisis las formas de comercialización existentes y las empresas que operan en este ramo.

iii) Fundición gris y fundición maleable. Hacer un estudio del mercado nacional de fundición gris y maleable, examinando cuidadosamente la gama de partes y componentes de vehículos y maquinarias que podrían ser fabricados en el país. Este estudio debería hacerse en conjunto con un análisis de las disponibilidades de arrabio de fundición y chatarra como asimismo en perfecta complementación con el estudio del "complejo" metal-mecánico de Táchira (ver 4.c.i)).

iv) Fundición a presión de no ferrosos. Este estudio de mercado reviste las mismas características del estudio anterior.

v) Utilización de tubos con costura. Se debe hacer un estudio de mercado para una lista seleccionada de productos hechos de tubos en el mercado nacional, entre las cuales cabe destacar: la fabricación de amortiguadores, ejes de transmisión, camas ortopédicas, carros para supermercados y carrocías.

Hay que tomar en cuenta que estos estudios de mercado deben hacerse al menos en dos etapas. La primera de ellas para reunir los antecedentes para una primera prueba de viabilidad a nivel de "identificación de la idea"; y sólo si esta etapa resulta positiva se deberán enfrentar los gastos que significa completar un estudio de mercado más detallado.

La primera etapa debe permitir a CORPOANDES seleccionar un grupo específico de productos en cada una de estas actividades básicas. En una etapa posterior se profundizará el estudio de mercado para cada uno de los rubros elegidos.

vi) Motores pequeños. Este estudio de mercado debería ser un poco más ambicioso y no conformarse solamente con el mercado nacional sino explorar también las posibilidades dentro de una integración con Colombia o el Grupo Andino. También este estudio es parte integrante del complejo metal-mecánico de la subregión y debe tener en cuenta las aplicaciones para este tipo de motores que en él se determinen.

c) Estudios relacionados con complejos productivos

i) Complejo metal-mecánico. El más importante de estos estudios es el que se refiere a la programación del grupo metal-mecánico. La única manera de lograr la creación de las relaciones interindustriales que se persiguen como generadoras del crecimiento autosostenido del sector es tratar el grupo metal-mecánico como un complejo integrado, en las líneas generales señaladas anteriormente.

ii) Complejo textil. Este estudio debe comprender la relocalización de la industria actual, su posible diversificación y principalmente explorar las posibilidades de confecciones seriadas para el sector público.

iii) Complejo cerámico. Este estudio depende de los resultados que resulten del análisis de los recursos naturales, en especial del caolín. Deberá explorar las posibilidades de fabricación de vajilla, aisladores eléctricos, jarros para exportación de bebidas (Ron), sanitarios de alta calidad, cerámica de revestimiento, cerámica artística y al mismo tiempo el mejoramiento de la calidad y productividad de la industria existente.

d) Estudios relacionados con los servicios a la industria

i) Gasoducto de La Fría al parque industrial de Paramillo. Para completar el suministro de energía a la subregión, debería estudiarse la factibilidad del suministro de gas al parque industrial de Paramillo y otros posibles consumidores en el área de San Cristóbal.

/ii) Parque



ii) Parque industrial de Para Mo. La factibilidad de este parque ya ha sido plenamente analizada<sup>1/</sup>, encontrándose en este momento en plena ejecución los trabajos de movimientos de tierra para acondicionar las parcelas y vías de tránsito internas. Se considera de importancia fundamental para el presente programa acelerar los trabajos de terminación de estas obras, el mejoramiento de sus vías de acceso y la dotación de servicios (gas, agua, energía eléctrica, teléfonos, etc.). Estos objetivos requieren de la definición de una organización permanente para la terminación y manejo posterior del parque, la solución de su financiamiento y la definición de una política de promoción que utilice la oferta de espacio industrial y servicios como un incentivo para la instalación de nuevas empresas.

e) Estudios relacionados con los recursos humanos

i) Centro de formación de mano de obra calificada para la rama metal-mecánica. Estudiar la factibilidad de establecer en Táchira un centro especializado en formación de mano de obra calificada para la industria metal-mecánica. En una primera etapa se deberá considerar como demanda potencial de este centro las necesidades de todo el país y de ellas seleccionar las líneas que sean de mayor interés para la región. En esta forma se estará formando personal tanto para la futura industria local como también se estarán exportando servicios de educación al resto del país.

ii) Centro de formación de mano de obra calificada para la rama cerámica. El planteamiento de este centro debe ser similar al anterior.

---

1/ CORPOANDES, Documento N° 10, Parques industriales estudiados en la región de Los Andes, 1971.

### 5. Apoyo institucional al programa

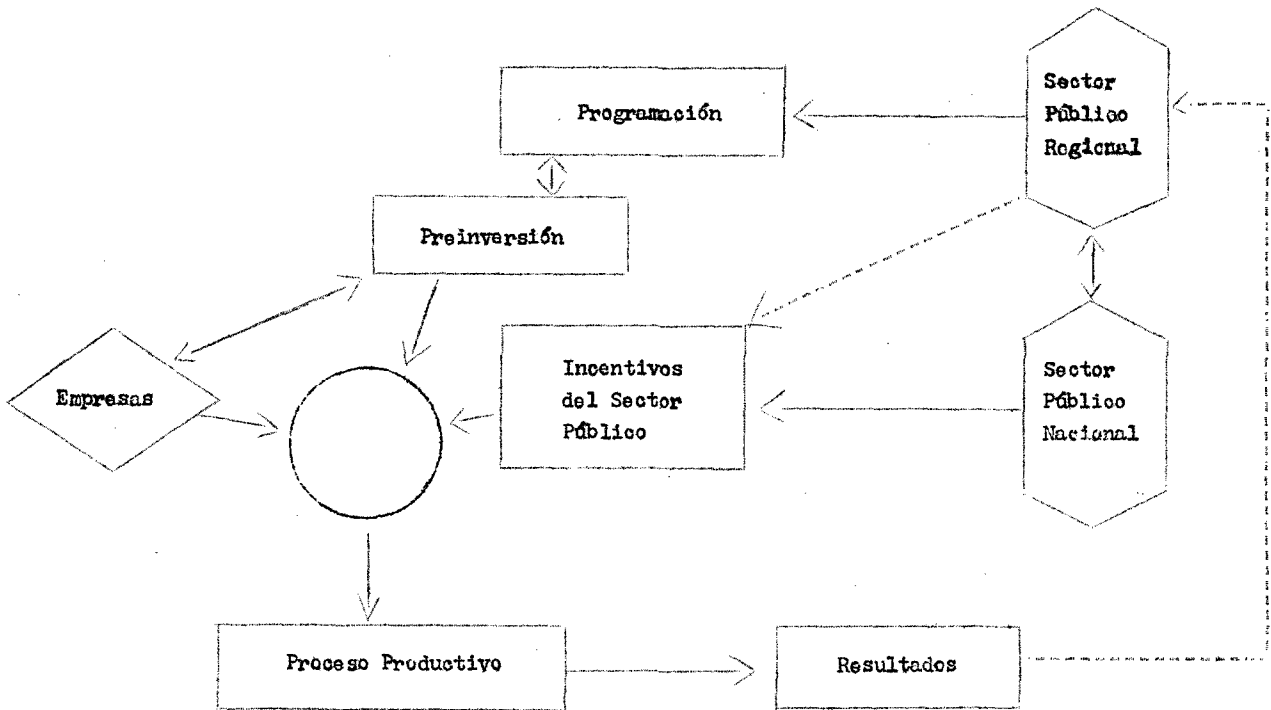
Este programa está concebido como un proceso continuo, para el cual en este documento se procura dar las bases para concretar las orientaciones principales. Para llevarlo a la práctica es indispensable un decidido apoyo de la comunidad tachirensis y de los organismos nacionales y regionales que actúan en la subregión, en el área de preinversión, una acción concertada con el sector privado, tanto regional como nacional, y el apoyo del Gobierno Central para modificar y hacer más flexibles las políticas e instrumentos de incentivos fiscales, que permitan a los organismos regionales conciliar los objetivos económico-sociales de la subregión con los intereses de las empresas responsables de la ejecución, puesta en marcha y operación del programa.

La participación activa de todos estos componentes es condición sine qua non para materializar los objetivos de desarrollo de la subregión. Su interrelación - muy simplificada - se ilustra y analiza en el gráfico y cuadro siguientes.

De ese análisis se desprende la necesidad de crear un grupo de preinversión que refuerce la Unidad de Proyectos de COMPOANDIS. Este grupo deberá trabajar junto a la CVF y la CONFIN y el INPIO, en estrecho contacto con los empresarios,

Este grupo deberá tener capacidad para alimentar y manejar un programa de identificación de ideas de inversión, capacidad técnica para poder contratar estudios de preinversión y controlar su realización, participando activamente con los consultores u oficinas especializadas en las decisiones intermedias que el desarrollo de estos estudios requieran, y eventualmente deberá poder realizar también alguno de estos estudios. Su actuación deberá lograr un impacto sobre las fuentes de financiamiento - especialmente públicas - y sobre todo en la definición y manejo de los incentivos del Sector Público.

Gráfico 3  
ESQUEMA INSTITUCIONAL AL PROGRAMA



Cuadro 9  
APOYO INSTITUCIONAL

Actividad	Resultados perseguidos	Tipos de funciones e instrumentos	Resultados conseguidos	Posibles organismos que podrían mejorar los resultados
Incentivos del sector público	Mejorar el clima de inversión, haciendo atractivos para el interés empresarial los objetivos del programa Mejorar la productividad del sector	Asistencia técnica en la operación	Prácticamente nulos, por inexistencia de un programa de esta naturaleza	INPRO CCNAFIN
		Promoción de nuevas inversiones	Prácticamente nulos por falta de un programa de preinversión y de una actividad promotora	Of. Regional de CVF
		Asistencia financiera nacional	Muy lenta, por excesiva centralización de las decisiones y falta de un grupo de análisis de proyectos en la subregión	CVF (FINAIDES)
		Asistencia en la obtención y avales de créditos externos	Muy limitada, por el tamaño actual de las inversiones y por la capacidad local del organismo de asistencia	CVF (INPRO)
		Mejoramiento del espacio industrial y servicios conexos	Muy buenos en el caso de la pequeña industria. Aun no realizado en el caso de la mediana y gran empresa por la demora del Parque de Paramillo y sus servicios	CVF (INPRO) ADMINISTRACION DEL PROYECTO DE PARAMILLO
		Asistencia en la comercialización	Prácticamente inexistente	ORGANISMO REGIONAL ESPECIAL
		Asistencia en las exportaciones	Prácticamente inexistente	INSTITUTO DE COMERCIO EXTERIOR
		Franquicias tributarias y subsidios	No se han establecido en forma diferencial con el centro, no siendo entonces aptos para revertir el proceso de concentración	SECTOR PUBLICO NACIONAL
	Preparación de mano de obra calificada	Restringida a algunas necesidades actuales que no toman en cuenta los propósitos del programa	INCE Ministerio de Educación	
<u>Programación</u>	Definir las líneas de política de industrialización del sector, en concordancia con la política nacional Definir los programas de preinversión	Función permanente de diagnóstico del sector Relación con los otros sectores regionales y de la economía nacional Definición de políticas de desarrollo Función de control y manejo de información Definición y control de la variación de la política de incentivos del sector público	Preparación de las bases para el primer programa Subregión	CORPOANDES Grupo Grita Torbes
<u>Preinversión</u>	Poder traducir las líneas de política industrial en oportunidades concretas de inversión Proporcionar conocimiento general (mercados, tecnología y recursos naturales), que puedan servir al propio proceso de preinversión o directamente a las empresas	Realizar estudios específicos de preinversión definidos por programación Tener la capacidad de tratar estudios de preinversión, con consultores independientes u otros organismos del sector público, para lo cual debe poder fijar los términos de referencia de los estudios y poder participar durante su formulación en todas las etapas intermedias de decisión Manejar un proceso continuo de identificación de ideas de proyectos Coordinar la preinversión realizada por otros organismos	Aun no establecido, pero indispensable para la ejecución del programa	CORPOANDES Grupo especial de preinversión Su coordinación con la CUF, la CCNAFIN y las empresas

## C. MINERIA

### 1. Conclusiones del diagnóstico

Actualmente la actividad minera tiene escasa significación en la economía de la subregión, tanto del punto de vista de su contribución al producto como de la generación de empleo. Sin embargo, de la información disponible se desprende que existen manifestaciones mineras de interés que podrían modificar en forma significativa el papel de este sector en el área. De verificarse algunas expectativas, la actividad minera podría realizar una contribución importante a la diversificación económica de Táchira y a la generación de ingreso y empleo, tanto en forma directa como indirecta (esto último por vía de apoyo a la industria manufacturera).

Pero la base de información con que se cuenta es claramente insuficiente para definir la disponibilidad efectiva de los recursos más promisorios y la viabilidad de su explotación. Ello plantea como de primera prioridad un esfuerzo intenso de prospección minera, concentrado básicamente en los recursos de mayor significación, dentro de lo que hasta ahora se conoce, o sea el carbón, el cobre y las arcillas y caolines. Para estos tres tipos de minerales se formulan recomendaciones específicas en este Capítulo, tanto para evaluar los recursos como para analizar la viabilidad técnico-económica de su explotación.

Estos estudios específicos no substituyen la necesidad de realizar un estudio geominero más general, que permita identificar otras manifestaciones mineras de interés. Esta conclusión también es válida para el resto de la Región Andina de Venezuela, lo cual permite aconsejar que se acometa este tipo de tarea como un proyecto regional.

## 2. Carbón

Actualmente la principal explotación de carbón se encuentra en Lobatera, donde se produce combustible para la fábrica de cemento (explotación a cielo abierto) y, en escala mucho menor, para coque de fundición (explotación subterránea). Esta última se encuentra en un paño de poca extensión. Las reservas comprobadas son reducidas, pero existen afloramientos de arcillas que podrían corresponder al techo del horizonte carbonífero que se extienden por varios kilómetros. Estas manifestaciones podrían dar lugar a explotaciones de cielo abierto de mucha mayor magnitud que la presente. Aun cuando este tipo de carbón sólo se utiliza actualmente para combustible, con un proceso relativamente sencillo de lavado permitiría ampliar también la producción de coque para fundición. Aun cuando por el alto contenido de volátiles que parecen tener estos carbones no se podría producir coque para alto horno sin mezcla con carbones importados, las menores exigencias de los hornos eléctricos que utiliza SIDOR permite considerar también la producción con este destino.

Existe en el país un mercado interesante para carbón, sobre todo para coque. En los últimos años los consumos venezolanos de carbón y coque han sido los siguientes:

Carbón mineral en bruto y clasificado (1969)

Carbón nacional	31 000 toneladas
Carbón importado	27 100 toneladas

Total ..... 58 100 toneladas

Coque de fundición, para hornos de cubilote de hierro y plomo (1970) ..... 14 150 toneladas <sup>1/</sup>

Coque para la industria siderúrgica nacional (SIDOR), para una producción de 600 000 toneladas anuales de arrabio en hornos eléctricos ..250 000 a

300 000 toneladas

---

<sup>1/</sup> Se estima que en 1972 alcanzará a 19 700 toneladas, con un valor de Bs. 4 900 000.

El ítem 2 se cubre casi en su totalidad con coque importado <sup>1/</sup> (en partes desde Cúcuta, Colombia, fabricado en hornos de colmena); las necesidades de coque de SIDOR se abastecen en su totalidad de coque importado, principalmente de ultramar. En 1969 el valor de las importaciones totales de coque del país fue de Bs. 26 700 000.

Respecto a las expectativas de participación de Lobatera en este mercado, podemos hacer los siguientes comentarios:

En el campo del coque de fundición hay un mercado potencial importante para el coque de Lobatera. La mayor parte del consumo de este producto (11 640 toneladas en 1970) se concentra en la región central norte del país principalmente en Valencia y Caracas. Estos centros de consumo se encuentran entre 600 y 1 000 kilómetros de distancia de Lobatera y con conexiones a través de buenas carreteras; por otra parte el dinámico desarrollo industrial de los centros mencionados, permite prever en ellos un crecimiento acelerado del consumo de coque de fundición. En la actualidad una parte importante de estos consumos se abastecen con importaciones desde Colombia (3 800 toneladas en 1969), lo que indica las condiciones favorables de competencia del coque de Lobatera, tanto en precio <sup>2/</sup> como en calidad.

Existen posibilidades de que el coque de Táchira pueda abastecer en parte sustancial las necesidades de SIDOR, lo cual justifica que se estudie si las características físicas y la homogeneidad posible de alcanzar con la producción en el área pueden satisfacer las especificaciones de SIDOR.

En lo que se refiere a la venta directa de carbón en bruto el incremento de mercado está ligado en primer término a la expansión de la producción y del consumo de la fábrica de "Cementos Táchira".

---

<sup>1/</sup> La producción actual de Lobatera representa una proporción muy pequeña de este consumo.

<sup>2/</sup> El coque colombiano se vende en estos centros de consumo, incluidos transporte y derechos aduaneros entre 230 y 240 Bs. la tonelada; el coque Lobatera puede venderse a 180 Bs. la tonelada en mina y entre 240 y 250 Bs. en las zonas del centro norte (incluyendo transporte y envases).

Parece muy difícil sustituir en forma apreciable las importaciones de otros consumidores más alejados ya que un producto de poco valor como es el carbón no soporta transportes a gran distancia. También pareciera existir <sup>1/</sup> otro mercado potencial importante en la producción de carbón pulverizado para diversos usos en la industria metalúrgica, del petróleo, etc., el que podría totalizar unas 20 000 toneladas por año.

#### Conclusiones y recomendaciones

Por su alto contenido de materias volátiles el carbón de Lobatera, sin mezcla de carbones de bajos volátiles, no es apropiado para la producción de coque de Alto Horno. pero las menores exigencias de los hornos eléctricos hacen posible que el coque de Lobatera pueda tener una participación en el consumo de SIDOR.

El coque de Lobatera, producido en hornos de colmena operados de acuerdo con normas técnicas apropiadas, es aceptable para su utilización como coque de fundición. Existe en Venezuela un mercado potencial en expansión, que se estima llegará en 1972 a un volumen cercano a 20 000 toneladas, en el cual el producto de Lobatera es competitivo y puede participar en una proporción importante.

Si bien el mercado venezolano parece ofrecer posibilidades interesantes para la producción de carbón y coque en la subregión, el conocimiento respecto a las reservas de carbón, tanto de explotación subterránea como a cielo abierto, es totalmente insuficiente para plantear la expansión de la producción de Lobatera. En consideración a lo anterior, se propone llevar a cabo dos estudios de preinversión, a fin de despejar esta incógnita y dar una base más amplia y competitiva a la industria tachirenses del carbón y coque. Estos estudios serían los siguientes:

---

<sup>1/</sup> Véase Ing. Ladislao Varga: El mercado del carbón y coque en Venezuela. 1970.



- Un estudio geominero de un área extensa adyacente e incluyendo a la concesión Cazadero N° 1. Este estudio requiere: la confección de un mapa topográfico base a escalas 1:5 000 a 1:10 000, (por razones de urgencia se recomienda hacerlo por restitución aerofotogramétrica); estudio geológico detallado del área; ubicación en el mapa de las labores de explotación actual y abandonadas; realizar perforaciones para reconocer el horizonte carbonífero en forma sistemática con la distribución que se determine de acuerdo con el estudio geológico (estas perforaciones serán en general de unas pocas decenas de metros de profundidad; sin embargo se recomienda realizar unas pocas perforaciones profundas estratigráficas a fin de determinar si existen otros horizontes carboníferos). Los objetivos principales de este estudio son: establecer reservas y distribución de calidades y espesores del manto carbonífero; permitir una planificación racional de la futura explotación, tanto a cielo abierto como subterránea.

- Un estudio que permita definir la factibilidad técnica y económica de la ampliación de la producción de coque en Lobatera, la conveniencia de instalar una planta de lavado, y formular un plan de ampliación y tecnificación de la explotación del yacimiento que permita mantener y expandir la producción de coque de fundición y participar activamente en el mercado de carbón pulverizado. En cuanto al estudio de la planta de lavado, conviene realizar pruebas especialmente de los carbones de producción a cielo abierto.

Si las conclusiones de estos estudios, como existe la presunción, resultan favorables, su aprovechamiento llevaría a prestar apoyo técnico y financiero a la producción de coque en la subregión.

### 3. Cobre

Los yacimientos cupríferos de Seboruco, tanto por su extensión lateral como por el espesor del horizonte mineralizado, señalan la existencia de reservas potencialmente importantes. Sin embargo, la evidencia de intensos fenómenos de oxidación, lixiviación y removilización de minerales en sus partes cercanas a la superficie no hacen posible la evaluación de su importancia real, sino mediante reconocimientos profundos.

Como desde el punto de vista del mercado no parecen existir restricciones, se recomienda realizar la evaluación del yacimiento siguiendo las siguientes fases:

- Realizar un levantamiento topográfico base a escala 1:2 500 de toda el área en que se reconoce mineralización cuprífera visible.

- Efectuar un levantamiento geológico detallado a la misma escala, concentrado en la franja adyacente al contacto de las formaciones La Quinta y Río Negro. El estudio deberá incluir la confección, a espacios regulares, de perfiles detallados del horizonte mineralizado que incluyan litología, espesor mineralizado y tipo de mineralización. El espaciamiento de los perfiles puede variar entre 100 y 200 m; probablemente en algunos lugares será necesario excavar zanjas para la confección del perfil.

- En base al levantamiento anterior confeccionar un mapa de isópacas (líneas de igual espesor mineralizado) generalizado, en que se señale también la intensidad relativa de mineralización.

- Programar con los antecedentes reunidos, un plan de explotación por sondajes y laboreo mineros que permitan determinar tonelajes, leyes y la distribución de los diversos tipos de mineralización.

- Realizar un estudio de prefactibilidad de la explotación del yacimiento.

Si los resultados de la investigación en Seboruco fuesen favorables sería recomendable explorar en forma sistemática la zona

/de contacto

de contacto entre las formaciones La Quinta-Río Negro, hacia el sur de Seboruco. Probablemente lo indicado sería emprender un levantamiento geológico regional (escalas 1:25 000 o 1:50 000) de un área más extensa de ambas formaciones que serviría de reconocimiento de la posible extensión de la mineralización.

#### 4. Arcillas y caolines

La explotación de arcillas está siendo utilizada en la subregión para la fabricación de ladrillos, bloques, tejas y para la alfarería artesanal. Sin embargo, la expansión de esta actividad se centra en el estudio de yacimientos que pueden servir de base al establecimiento en la subregión de una industria cerámica de relativa importancia, pensándose principalmente en la fabricación de Gres Cerámicos para revestimiento de pisos.

Las materias primas que utiliza esta industria, y en general toda la industria cerámica, son: caolín, feldespatos y cuarzo.

Este tipo de industria puede trabajar con diversas mezclas y a través de estudios tecnológicos de laboratorio, puede establecerse el campo de aplicación de los materiales cerámicos y las óptimas condiciones de mezclas, de temperatura, humedad, etc., requeridas para obtener el producto de mejor calidad.

Se estima que para el eventual establecimiento de una industria de esta clase en Táchira, debieran considerarse, por el momento, las arcillas tipo ball clays de la formación Carbonera (de Rubio y Lobatera), los materiales silíceos de Capacho, las arcillas rojas recientes de Torbes y también yacimientos de feldespatos potásicos (según estudios de CORPOANDES, los mejores y más extensos serían los de Piedras Blancas y Mucuchíes en el Estado Mérida).

Hasta ahora se han considerado como fuentes potenciales de abastecimiento de materia prima para esta industria algunas intercalaciones de mantos arcillosos y silíceos que se presentan en formaciones sedimentarias del Cretácico y Terciario. Debieran

/también considerarse

también considerarse las arcillas rojas, sobre todo si son puras y homogéneas; su principal utilización podría estar en la fabricación de material cerámico de pisos. Fuera de los depósitos más conocidos de Capacho y del sector de Rubio, se observa la existencia de grandes acumulaciones de arcillas rojas, principalmente fluviales, en las inmediaciones de San Cristóbal. En los yacimientos carboníferos de Lobatera, se pueden ver también algunos mantos de arcillas que forman parte de la formación Carbonera, la misma que se presenta en Rubio, por lo que con toda seguridad se trata de arcillas similares.

Como conclusión puede establecerse que hay indicaciones de que en la Región existe una base de materias primas para el establecimiento de una industria cerámica, especialmente para gres cerámico de revestimientos y pisos.

En lo que se refiere a materias primas, para el ulterior estudio de factibilidad se pueden formular las siguientes recomendaciones:

- Mejorar el conocimiento de los yacimientos que se han mencionado en lo que se refiere a sus volúmenes, distribución dentro de ellos de los diferentes tipos de materiales y facilidades de explotación.

- Realizar muestreos representativos de los depósitos con el fin de efectuar ensayos de laboratorio y sobre todo investigaciones tecnológicas en hornos pilotos, tanto de materiales individuales como de sus mezclas. Así será posible conocer el comportamiento práctico de estos materiales en la fabricación de las diferentes especialidades cerámicas.

## D. TURISMO <sup>1/</sup>

Como se vio en el capítulo anterior, la política de desarrollo de Grita-Torbes incluye el aprovechamiento del potencial turístico de la zona de La Grita y Bailadores. Como se desprende del diagnóstico sectorial - incluido en la Segunda Parte de este Informe - el turismo en la subregión no se limita a esta área, ni es ella la más importante en la actualidad. Sin embargo, se le da particular preferencia por dos razones principales. La primera, porque la actividad turística en esta área contribuiría a ampliar y diversificar la base económica de la subregión. La segunda, porque se trataría de una actividad basada específicamente en recursos turísticos, localizados en una zona que necesita ser reactivada, en tanto que el turismo que se dirige hacia otras áreas de la subregión está más bien vinculado a otros factores, tales como el comercio fronterizo.

Esta línea de razonamiento motivó a la CONAHOTU a elaborar un estudio especial para el desarrollo del turismo en La Grita-Bailadores y por consiguiente a concentrar los esfuerzos de desarrollo turístico en esta zona. De ahí que las bases del programa que aquí se presentan se refieran específicamente a esa zona y tengan los siguientes objetivos principales: aumentar los niveles de ocupación de la mano de obra local; hacer rentable en una primera fase, las inversiones turísticas ya existentes; incorporar los recursos turísticos existentes a la oferta nacional; orientar la inversión pública hacia el área; y ampliar las estructuras receptoras y parareceptoras.

---

<sup>1/</sup> Este programa resume las proposiciones del estudio de CONAHOTU, Plan económico de desarrollo turístico de la zona La Grita-Bailadores, Caracas, 1972. También se ha adoptado su terminología sobre todo, en cuanto considera el turismo como un "producto" que se "vende" en un determinado "mercado". Al final de este volumen (pág. 337 y siguientes) se presenta un apéndice sobre las proposiciones turísticas de Grita-Torbes en el marco del Plan de Desarrollo Turístico de los Andes.

Dentro del conjunto de las zonas andinas de montaña, hay áreas turísticas que pueden ser identificadas de acuerdo a los siguientes criterios: espacio cubierto por el cliente en su traslado físico; consumo de bienes locales; densidad de las estructuras receptoras, ubicadas en función al aprovechamiento de los recursos naturales locales; diversidad y/o grado de atracción del producto que debe ser vendido y capacidad del cliente de penetrar en áreas que aún no se presentan en condiciones óptimas en cuanto a las estructuras receptoras.

Así pues, según los criterios anteriormente expuestos, para el Estado Táchira se deberá considerar, en un primer momento, el área "La Grita-Bailadores", en la que se identifica, según estudio de CORPOANDES dos "puntos de crecimiento" <sup>1/</sup>, constituidos por aquellos dos centros urbanos, de los cuales pueden partir circuitos o paseos a sus respectivas zonas de influencia. Esa área presenta varios problemas actualmente, entre los cuales se puede señalar cierto aislamiento de los principales mercados nacionales (en los cuales no disponen ellos de estructuras de ventas); ausencia de un sistema de comunicaciones eficiente; algunas indicaciones de deterioro urbano o arquitectónico; y falta de incorporación a los "puntos de crecimiento" de los pocos recursos turísticos que se posee.

Será conveniente planificar el desarrollo turístico de esta área partiéndose de una programación "desde abajo" y condicionada a la posibilidad de penetración en el mercado nacional. Esto permitirá determinar la concentración de inversiones, no en función de objetivos subsectoriales en escala nacional, pero sí de las posibilidades de suscitar una demanda continua del producto turístico de Táchira que, hoy día, no resulta fácilmente vendible. Dentro de esta estrategia se asigna a Táchira un turismo específicamente "organizado por paquetes".

---

<sup>1/</sup> Se hace referencia a puntos en que hay una concentración de recursos turísticos, potencialmente aprovechables, aunque parte de ellos estén dispersos en un área circundante, pero siempre que sean fácilmente accesibles.

Se buscará en una primera fase "activar" el área de interés por medio de un año de operaciones comerciales. En una segunda fase se buscará su transformación y el consecuente avance de su turismo fundamentado sobre todo en la penetración continua en los mercados nacionales, lo que demandará un tiempo difícil de determinar, pero se podrá prever como de unos tres años.

En el corto plazo se pueden plantear las siguientes medidas de fomento: exonerar a los hoteles de los impuestos municipales; tramitar una petición financiera a la Corporación Venezolana de Fomento para aquellos proyectos que sean evaluados como prioritarios desde el punto de vista turístico; ampliar la asistencia técnica y asesoría a los inversionistas por parte de CONAHOTU; ayudar promocionalmente a las iniciativas que busquen abrir nuevos mercados. Como providencias complementarias se pueden realizar cursos de formación profesional dictados por la CONAHOTU, además de estructurar un programa que permita la venta a crédito de los viajes turísticos para la zona

- Antes de pasar a establecer las bases del programa turístico para la zona de La Grita, objetivo del acápite que sigue, conviene señalar que aunque CONAHOTU haya concentrado en tal zona sus proposiciones para el Programa Turístico de Grita-Torbes, otras dos zonas son también importantes para etapas futuras de ese Programa. Se hace referencia a la zona de Ureña, con explotación más sistemática de sus recursos termales, y a la zona misma de San Cristóbal. Sobre todo en este último caso se podrá avanzar un programa en el sentido de maximizar las ventajas para el Táchira de los movimientos turísticos generados por factores vinculados a su situación fronteriza.

Con relación a ese propósito representantes de los Gobiernos de Venezuela y Colombia ya están desarrollando entendimientos en el sentido de coordinar acciones comunes para desarrollo turístico en el área. Así pues, se enfatiza en este informe la Zona de La Grita, dentro del esquema de prioridades fijado por CONAHOTU, pero sin perder de mira las perspectivas de desarrollo turístico en otras zonas del Estado, especialmente en la Capital y en Ureña.

1. Bases para un programa en la zona de La Grita

a) Infraestructura básica

La zona cuenta actualmente con 174.4 km. de carreteras, de los cuales 82.7 km. se encuentran asfaltados, 84.5 km. engrazonados y 7.2 km. son de tierra. De la longitud total, 97.5 km. son considerados como troncales, 45.6 km. como tramos locales, 24.1 km. como ramales y 7.2 km. con subramales

/Hay buenas

Hay buenas vías de acceso desde la Panamericana y desde Los Llanos, que desembocan en San Cristóbal. Sin embargo, dentro del triángulo que forman La Fría, La Grita y Bailadores, hay problemas de comunicación, ya que esos dos últimos centros no están comunicados por vías en buen estado. Tal hecho influye para que los recursos turísticos de la zona sean de difícil promoción, lo que es más grave con Bailadores que con La Grita. De aquí se deriva que al inicio de una planificación de la zona, ya se hace imprescindible abordar inversiones de infraestructura gran parte de las cuales, por lo demás, están contempladas en el plan de inversiones del MOP o en el programa de vialidad (véase la sección correspondiente de este capítulo).

En cuanto a los medios de transporte, operan nuevas líneas con un total de 150 unidades y una capacidad de transporte de 1 810 plazas. Sin embargo, ninguna de éstas está en capacidad de brindar un servicio de nivel turístico. Es evidente que aquí el problema es el de que no existen servicios especiales porque no hay demanda y viceversa, no existe demanda porque no hay servicios. Este círculo vicioso podría romperse por medio de las agencias que se interesen en vender los productos turísticos del área.

Al inicio del período de "activación" (es decir, a corto plazo) no se podría contar con una demanda que justifique el desarrollo del transporte o el establecimiento de incentivos para que se constituyan empresas especializadas en el transporte de turistas.

b) Instalaciones de recepción y servicios generales

En las áreas de influencia de La Grita y Bailadores no existen suficientes servicios que permitan al operador estructurar con comodidad las giras. La Grita presenta un conjunto de servicios que podrán satisfacer la demanda al inicio de su activación mientras Bailadores deberá apoyarse en Tovar para la prestación de algunos servicios básicos (por ejemplo: asistencia médica; supermercados, restaurantes, etc.). En verdad, en lo que a servicios se refiere se debe considerar la zona La Grita-Bailadores-Tovar.

En cuanto al patrimonio turístico receptivo existente, la zona dispone de 61 habitaciones que representan 162 plazas con servicios completos y con tarifas que oscilan entre Bs. 25.00 y Bs. 50.00 diarios. En cuanto al patrimonio receptivo secundario, se cuenta con 39 habitaciones con 76 plazas, cuyo precio de alquiler oscila entre Bs. 10.00 y Bs. 50.00 diarios.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Se excluyen de este Informe, seis hoteles que no llenan los requisitos necesarios y que no están dedicados al turismo.



Cuadro 10

ZONA LA GRITA-BAILADORES: VIAS DE COMUNICACIONES  
(Areas de servicio La Fría, Tovar)

Clasificación		Troncales	Locales	Ramales	Subramales	Totales
Tipo	Asfalto	44.0	32.5	6.2		82.7
de	Concreto					
Pavi-	Granzón	53.5	13.1	17.9		84.5
mento	Tierra				7.2	
Clase	Carreteras	97.5	45.6	24.1		167.2
de						
Vía	Caminos				7.2	
Sistema	Nacional	97.5	45.6	6.2		149.3
Adminis-	Entidad Oficial			17.9		17.9
trativo	Cooperativo				7.2	7.2
<u>Totales</u>		<u>97.5</u>	<u>45.6</u>	<u>24.1</u>	<u>7.2</u>	<u>174.4</u>

/En cuanto

En cuanto a servicios de diversiones, falta a la zona una base comercial adecuada que pudiera aprovecharse ya en las primeras fases del movimiento turístico y habrá que mejorarla de inmediato. Se dispone solamente de cuatro restaurantes y fuentes de soda (excluidos los correspondientes a los hoteles turísticos), con capacidad de prestar atención a 162 personas. Es evidente que la calidad general de servicios se deberá mejorar, pero dos de los cuatro se pondrían al nivel exigido por el turista con un monto mínimo de financiamiento.

En otras áreas de interés turístico (como las lagunas, el Parador de la meseta Guanare, Las Tapias, Pueblo Hondo, etc.) prácticamente se deberán crear varias empresas de este tipo, porque o no existen o el nivel de calidad es sumamente bajo.

## 2. El "producto" turístico

El turismo en la zona se podría basar en un "producto" clima-paisaje. Se deben efectuar por lo menos 52 "golpes de ventas" al año, permitiendo que durante los fines de semana se tengan bloques de turistas en esta área, movilizadas en gran parte desde Maracaibo, primer mercado de penetración. Esto no excluye que el turismo "organizado en paquete" controle también los períodos de mayor festividad que pueden ser Semana Santa, Carnaval, Navidad y vacaciones escolares, con lo que se estima en 1973 poder contar con 118 días de turismo.

La finalidad, en última instancia, es iniciar una promoción y penetración de mercado en función del actual nivel de servicios. Es evidente que en el primer momento se buscará la utilización de la capacidad instalada, tanto de los hoteles como de algunos servicios. Luego se incrementará el aporte de clientes aumentando el "número" de mercados que se motivarán; es decir, mientras que en los primeros momentos se actuará a nivel de Maracaibo y Barquisimeto, luego se agregarán los de Valencia, Maracay y área metropolitana. Solamente más tarde, de acuerdo al punto de equilibrio hotelero, es que se trabajará en profundidad en cada uno de estos mercados.

El primer tipo de crecimiento permitirá organizar las estructuras de ventas coordinadas que en la actualidad no existen. Formada esta estructura, elaborado todo el material promocional y captadas las opiniones y reacciones de los clientes que han viajado, entonces se actuará en mayor profundidad. Lo anteriormente dicho expone sobre todo una estrategia de venta, pero también permitirá plantear más sistemáticamente algunas exigencias de inversiones de orden público. Por otra parte, cuando se inicien los continuos viajes, también los inversionistas privados se sentirán animados a ampliar o crear nuevos servicios, a invertir en las ramas artesanales y en otros ámbitos de este sector.

Si bien tal plan pueda presentarse modesto al inicio, dará mayor garantía en el futuro a la posibilidad de orientar la planificación y controlar su ejecución; así como de actuar con mayor seguridad de éxito. Cuando se empiece otra fase del plan se deberá ejecutar una encuesta de comportamiento de consumo del grupo familiar y hacer algunas investigaciones (por muestreo) del "balance" de gastos familiares, presupuestos, etc.

Sin embargo, conviene recalcar que lo más conveniente en los primeros años es planificar de acuerdo al compromiso y volumen de ventas de los operadores del sector, puesto que siempre para nuevos mercados habrá dificultades de conocer con precisión la distribución de población por ocupaciones, por niveles de ingreso per cápita, etc. que permitan una evaluación razonable del margen de demanda que el área podrá utilizar. Con los resultados de la primera fase y con la nueva estructuración de ventas, se podrá programar con más realismo el desarrollo futuro del turismo en esa zona, el cual se podrá después enmarcar en un proceso de desarrollo más amplio, que alcance todo el Estado Táchira además de Mérida.

Dada la ubicación de los puntos urbanos del área, se viene desarrollando en ella un turismo espontáneo que se transfiere por medio automotor, movido por razones familiares o de amistad y que necesita

/por lo

por lo tanto un tiempo más amplio para poder trasladarse y gozar de las vacaciones. Otro factor que influye sobre la necesidad de que el cliente disponga de varios días de vacaciones, son las difíciles comunicaciones. Mientras que por el Sur del Lago Maracaibo tiene acceso inmediato (45 minutos), por la zona de los Llanos la comunicación es difícil y exige un tiempo considerable de transporte por carretera. Asimismo, hacia Mérida las carreteras de montaña son de difícil tránsito por el momento.

A la anterior situación agréguese que de los mercados próximos, uno es limitado por el número de los clientes y el otro posee en su misma área un producto similar. Si consideramos el área de los Llanos, apreciamos que la vía de comunicación lleva a una zona de gran atracción comercial, es decir, Cúcuta (Colombia). De aquí se deriva que el cliente potencial del área La Grita-Bailadores, utilizará "días-consumo" en una zona externa a Venezuela. Por último, el área en cuestión, se podría encontrar en el camino de los turistas que viajan a Mérida por vía terrestre, pero éstos son reducidos o en última instancia toman vías más rápidas, como la Panamericana.

Así pues, el área se plantea en función de un turista que no tenga "vacaciones largas", que no busque el atractivo comercial y que desee consumir un producto "clima-paisaje". Se busca un cliente de "fin de semana", con un comportamiento de compra controlado, que llegue por medio rápido y a cualquier hora, cual puede ser el "avión". Así se planteó que el "perfil del cliente" imponía la condición de incorporar una zona con aeropuerto. De aquí se derivó que el eje La Grita-Bailadores, se transformará en un triángulo La Fria-La Grita-Bailadores, con un vértice de llegada y dirigido hacia el mercado principal: Maracaibo.

### 3. Programas de inversiones públicas y privadas

#### a) Plan de inversiones 1972-1973

A continuación se expondrá un programa de inversiones a corto plazo para la "activación" del área y otro a mediano plazo para su mayor transformación en lo que hace al turismo.

/Los proyectos

Los proyectos de inversiones públicas-autónomas utilizarán las escuelas de formación a nivel nacional, los servicios asistenciales que ya se han detectado en los puntos de crecimiento y los servicios sanitarios ya existentes. Solamente se señala la necesidad de un edificio público para recibir a los viajeros en el aeropuerto de La Fría, que no tiene suficiente área de servicio para los pasajeros. Este pequeño edificio de recepción, cumpliría también la función de agencia de información para todo el Estado Táchira.

En cuanto a los programas de inversiones públicas inducidas es necesario evidenciar la urgente necesidad de un sistema de balizaje en el aeropuerto de La Fría y de las carreteras La Grita-Pueblo Hondo y Páramo La Negra-Delgadito, importantes para permitir la comercialización de Bailadores dentro del esquema triangular de desarrollo (La Fría-La Grita-Bailadores).

Las inversiones semi-públicas se relacionan a los belvederes en especial y a los refugios, puesto que el sector privado del área (por medio de la explotación del transporte y/o diversiones, y/o restaurantes, etc.) deberá aportar un porcentaje de la inversión pública que se negociará a su debido tiempo, pero que se estima desde ahora en un mínimo del 10 por ciento.

Por último, se incluyen en la inversión privada la totalidad de la industria hotelera. La situación actual se debe en gran parte al hecho de que Consejos Municipales tomaron a su debido tiempo la iniciativa de invertir. En el futuro esta acción se dejaría a la iniciativa privada y solamente se justificará la pública si aquellos no responden a las necesidades comerciales del área. Por supuesto que la explotación de agencias de viaje, transporte, restaurantes, etc. corresponde al sector privado.

b) Programa de inversiones por proyectos

Las inversiones previstas se proponen estimular el turismo de la zona, teniendo en cuenta que como primera etapa se propone mejorar la utilización de la capacidad instalada existente. Una vez obtenido este objetivo, en una segunda etapa se programará la ampliación de la "oferta" conforme se activa la demanda.

/Los proyectos

Los proyectos sugeridos para 1972-1973 <sup>1/</sup> son:

1. Un refugio en el Páramo Marifio, en la zona de la Laguna Negra;
2. Un refugio en el área de las Lagunas de las Porqueras;
3. Un restaurante, incluida construcción, en el Belvedere del Valle de Guanare;
4. Un restaurante, incluida construcción, en Pueblo Mondo;
5. Una carretera de 40 Km. para incorporar a Bailadores, La Laguna Negra y la Laguna Blanca;
6. Una carretera de 53.5 Km. desde La Grita, Pueblo Mondo, Sabana Grande Páramo La Negra, El Delgadito;
7. Una ampliación del Hotel Toquisai en Bailadores (25 habitaciones);
8. Una sala de recepción en el aeropuerto de La Fría;
9. Balizaje en el aeropuerto La Fría.

#### 4. Ejecución

##### a) Comercialización

Como se puede apreciar, el plan se ajusta a la demanda de los mercados existentes en una primera fase y a la dinámica de dichos mercados en una segunda fase. Ahora se verán las limitaciones y condiciones impuestas a la ejecución comercial del plan. En líneas generales se puede decir que hay que considerar el punto de equilibrio de las estructuras receptoras con carácter turístico; las condiciones de las infraestructuras y las condiciones físicas de las áreas recreativas, monumentos naturales y recursos naturales.

Actualmente los hoteles turísticos de la zona operan con el 25 por ciento de ocupación en Bailadores y el 30 por ciento en La Grita. Si mejora la situación acaso se movilicen 2 310 pasajeros/año y si se la activa mucho se movilizarían 6 864 pasajeros/año, lo que superaría

---

<sup>1/</sup> Nota: la mayor parte de los proyectos de infraestructura ya han sido decididos por el MOP o se sugieren en el programa de viabilidad. Parte de estas inversiones se extienden fuera de la subregión (Bailadores).

convenientemente el punto de equilibrio. No se alcanzarán idénticos niveles de rentabilidad, puesto que La Grita se encuentra en mejores condiciones operativas que Bailadores. Si se considera la capacidad instalada, se puede plantear inmediatamente la incorporación de nuevos mercados. Sin embargo, un problema que se deberá resolver se refiere a las deficientes condiciones de la infraestructura.

En relación a las condiciones físicas de las áreas recreativas y recursos naturales, se hace necesario, en la primera fase de activación, que se acondicionen los servicios de refugio, belvederes y los servicios de mantenimiento respectivos.

b) Aspectos de organización

Es necesario establecer una organización en la zona que se interese no solamente de trasladar el cliente por las áreas, sino que se preocupe de vender los "productos" turísticos disponibles. Estos aspectos son fundamentales porque si no existe localmente un agente que colabore en la penetración en el mercado, difícilmente se podrá iniciar una acción positiva a corto plazo. Sin embargo, no se trata de crear una empresa de servicios turísticos únicamente, sino de que el sector disponga de una estructura de "venta" que garantice cubrir los principales mercados.

Una organización semejante es demasiado costosa para el volumen turístico del área. Por esta razón se iniciaron contactos con agentes de viajes para crear una "cadena" con una filial en La Grita y otra en Maracaibo, principal mercado. Por el momento se ha podido contar ya con dos agencias de viaje, una en San Cristóbal y una en Caracas dispuestas a colaborar con CONAHOTU en este plan. En estos momentos se está actuando para incorporar el mercado de Barquisimeto y el mercado de Valencia-Maracay. El capital privado puede tomar esta iniciativa siempre y cuando se le asesore y se le informe sobre el desarrollo del plan de dichas áreas.

En cuanto a los transportes locales, se podrán alquilar las unidades en una primera fase. Si los operadores lo estiman necesario se podrá entonces crear empresas de transporte o sencillamente obtener que la agencia local adquiera tales medios. Las agencias de esa cadena deberán preocuparse de promover en cada uno de sus propios mercados el turismo que la programación indique.

## E. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DEL TERRITORIO

### Introducción

Desde el punto de vista del equipamiento del territorio, los aspectos fundamentales de la estrategia de desarrollo propuesta para la subregión pueden sintetizarse en seis lineamientos principales:

- El fortalecimiento del área metropolitana de San Cristóbal, a través de la concentración de los servicios especializados y gran parte de la industria.
- El fortalecimiento del eje de desarrollo San Cristóbal-La Fría, apoyado en el desarrollo agrícola de la zona Sur del Lago de Maracaibo y en la concentración en él de los servicios y actividades urbanas de apoyo en esa zona.
- La incorporación del área de Pregonero-Guaraque, al desarrollo subregional.
- La consolidación del área de La Grita, en base a su potencialidad turística, agrícola y eventualmente minera.
- La consolidación del eje San Antonio-Ureña, en base a sus recursos agrícolas y sus actividades comerciales procurando intensificar sus relaciones con el polo de desarrollo del área.
- La extensión del área de influencia de San Cristóbal hacia los Llanos de modo de apoyar y aprovechar el desarrollo agrícola de esta área.

Estas orientaciones de estrategia imponen, como es natural, que el énfasis en el desarrollo programado de los sectores productivos se realice acorde a los mismos lineamientos. Pero también que los sectores de apoyo, la infraestructura y el equipamiento, reflejen prioridades que conduzcan a los mismos fines.

/En este



En este sentido es necesario destacar el papel que deberán desempeñar el programa de vialidad, creando las condiciones para lograr una integración interna efectiva en la propia subregión y para facilitar sus crecientes relaciones interregionales.

A ello debe agregarse, por supuesto, dos actividades básicas para el funcionamiento de las actividades económicas, pero que también hacen a las condiciones de vida de la población, energía eléctrica y comunicaciones. Ambas actividades caben en buena medida dentro del equipamiento urbano, pero requieren de un mínimo de consideraciones a un nivel mayor para tener en cuenta la generación y transmisión de energía eléctrica - que constituye un sistema que incluso supera el ámbito subregional - y para considerar el sistema de comunicaciones en sus relaciones en el resto del país.

El programa de desarrollo urbano (incluyendo vivienda), por su parte, deberá acompañar y a veces anticipar un crecimiento rápido de las actividades y de la población urbana, a la vez que fortalecer la capacidad misma del medio urbano para apoyar tanto el desarrollo agrícola como el industrial.

#### 1. Vialidad

Tras la supresión, en fecha relativamente reciente, del tráfico ferroviario, la totalidad del tráfico de bienes y personas de la subregión se hace por transporte carretero y por vía aérea. Las decisiones sobre infraestructura vial, son en gran medida interdependientes, así por ejemplo, el trazado y condiciones de los caminos afectan las distancias efectivas entre los dos aeropuertos principales - San Antonio y La Fría - y San Cristóbal. Por ello, si bien las conclusiones del diagnóstico se presentan por separado para el transporte carretero y el transporte aéreo, se hacen apreciaciones de conjunto con respecto a las bases del programa de vialidad de ambos medios.

/a) Conclusiones del

a) Conclusiones del diagnóstico

i) Transporte carretero. La subregión cuenta con una red troncal relativamente satisfactoria, si bien ya bastante sobrecargada en algunos tramos y con una red secundaria deficitaria, especialmente en algunas áreas. En consecuencia, puede decirse que la vinculación vial con el resto del país es mejor que la interna del área. El mantenimiento no es satisfactorio, tanto por los problemas generales del servicio que afectan a todo el país, como por las características particulares de la subregión, que la hacen una zona difícil en cuanto a la construcción y mantenimiento de las carreteras.

La infraestructura de carreteras en la subregión Grita-Torbes está formada básicamente por cuatro troncales (Mapa 13). Ellas son La troncal 1, que entra a la subregión desde los límites con el Estado Mérida y que pasando por La Fría, San Juan de Colón, Copa de Oro e Independencia, conduce hasta el puente internacional en la frontera con Colombia; la Troncal 5, que desde Independencia y pasando por San Cristóbal, conduce hacia Barinas; la Troncal 6, que desde La Fría conduce a Maracaibo por Machiques; y la Troncal 7, que desde San Cristóbal y pasando por La Grita conduce hacia el Estado Mérida. Otra Troncal, la 19, desde La Pedrera conduce hasta Guasualito en el Estado Apure.

Del total de 1 967.9 Km de carreteras de la subregión - 4 troncales, 65 ramales, 93 subramales -, el 54.2 por ciento son administradas por el MOP, el 13.8 por ciento por Entidades Oficiales, el 13.4 por ciento por la Gobernación del Estado, el 16.2 por ciento por cooperativas y el 2.4 por ciento por particulares. En lo que respecta a las inversiones realizadas en vialidad, CORDIPLAN estima que en el período 1960-1971 se realizó en el Estado una inversión superior a los 390 millones de bolívares.

La evolución y uso actual de la red (mapas 12 al 20) destaca el crecimiento del tráfico entre San Cristóbal y las ciudades vecinas, en especial Táriba, Rubio y San Antonio. En el tráfico interregional, es

/rápido el

rápido el crecimiento en la carretera Panamericana y en la Carretera de los Llanos (concluida en 1965) frente a una disminución absoluta de la cantidad de automotores que usan la Trasadina. Aún cuando la información disponible no permite una apreciación cuantitativa, es también importante el uso que se está haciendo de la carretera La Fría-Machiques, de terminación reciente.

El análisis de los flujos de origen y destino muestra que la casi totalidad del tráfico interregional se origina en San Cristóbal, pero también que el grueso de la demanda de uso del sistema vial corresponde al tráfico local. Se destaca, además, el flujo de vehículos con Colombia, de aproximadamente 2 800 diarios en cada dirección y la movilización de más de 12 mil personas diarias también en cada dirección. Una parte importante de este movimiento, que pone en evidencia un tráfico de tipo casi urbano, corresponde a San Antonio-Cúcuta, pero es también alto el que se origina en San Cristóbal. Esto confirma la función de San Cristóbal como polo urbano subregional y las estrechas relaciones que existen en el eje fronterizo San Cristóbal-Cúcuta.

En las relaciones con el resto del país son importantes los flujos entre la subregión y El Vigía y el resto de la zona del Sur del Lago de Maracaibo, y en menor medida con Mérida, con Tovar, con Guasualito y con Barinas, en la propia Región de Los Andes. Fuera de ellos, los tráficos más importantes - y prácticamente equivalentes entre ellos - son los que vinculan a la subregión con Maracaibo y con Caracas, siendo por lo general reducidos con el resto de ciudades y regiones. Llama la atención que la encuesta de origen y destino no haya registrado tráfico con Guayana.

El análisis de la estimación futura de tráfico y su asignación a la red se efectuó sobre la base de los modelos elaborados por el Consejo Nacional de Vialidad, que proporcionó además los antecedentes estadísticos y el procesamiento de los mismos. Se consideró para ello tanto la red actual, como las ideas de proyectos identificadas.

El modelo ayuda a proyectar el tráfico entre dos ciudades - y por consiguiente es de aplicación para la red principal - a través de la estimación de las variaciones de las crecientes socioeconómicas de las mismas. En la medida que esta tarea fue realizada en forma simultánea con el análisis de los cambios necesarios y posibles de introducir en la estructura de la economía y de la población del área, constituye un primer ensayo que deberá ajustarse en la próxima etapa de trabajo. Sus propias conclusiones, como por ejemplo, la sobrecarga del tramo San Cristóbal-San Antonio, sugieren la consideración de nuevos proyectos que pueden también introducir modificaciones adicionales. Dentro de estas consideraciones, y tomando como referencia el año 1977, las principales conclusiones que derivan de analizar los resultados ya alcanzados son los siguientes:

- La nueva carretera San Cristóbal-La Fria, presentaría en ese año un tráfico del orden de los 10 000 vehículos/día, una fuerte tendencia a la situación, especialmente en el tramo San Cristóbal-Independencia-Libertad (en que la proyección hecha, de aproximadamente 9 000 vehículos por día, implicaría superar de mucho su capacidad actual, de sólo 5 900 vehículos/día).<sup>1/</sup>
- Un mejoramiento de la alternativa San Cristóbal-Rubio-San Antonio, permitiría canalizar por la misma, una cantidad importante del tráfico hacia San Antonio, lo que sugiere la posibilidad de esta alternativa como vía de descongestionamiento mientras se proceda a mejorar aquélla.
- La vía San Juan de Colón-Ureña, presentaría también un tráfico importante, cercano a los 6 000 vehículos/día, lo que aconsejaría acelerar la mejora ya acordada en la ley de vialidad.
- Puede esperarse un tráfico importante entre Rubio-San Cristóbal (4 300 vehículos/día) y San Cristóbal-El Corozo (6 274 vehículos/día), tráficos que no podrían atender en forma adecuada las vías hoy existentes, ya que la capacidad actual en el primer caso es de 3 300 y en el segundo de 3 700 vehículos por día.

---

<sup>1/</sup> Capacidad en este caso se define como el número de vehículos livianos equivalentes (vehículos livianos más vehículos pesados equivalentes dadas las características de la vía) que pueden circular diariamente por ese tramo de carretera, sin que se produzcan problemas de congestionamiento por más de dos horas. Esto se estima más o menos arbitrariamente, como correspondiendo a la calidad mínima del servicio que preste una vía inter-urbana.

/Los tráficos

Los tráficos estimados hacia el futuro no hacen prever problemas de congestionamiento para el resto de las carreteras de la subregión. Cabe insistir, en todo caso, que esto no significa que no existan otras carreteras a las que deba dársele prioridad, ya que la misma estrategia de desarrollo planteado, sumada a las limitaciones propias del modelo, constituyen elementos de juicio adicionales que hay que agregar a estas conclusiones preliminares para establecer prioridades más definitivas.

Es necesario advertir que este modelo por la forma en que fue diseñado, es aplicable para la vialidad principal, vale decir aquella que corresponde a una red con tráfico "difundido", en contraposición con la vialidad vecinal cuyo tráfico principalmente deriva del desarrollo de un área o actividad específica localizada. Así, por ejemplo, no da prioridad a la zona de Pregonero, a pesar de que es evidente su condición de aislamiento; lo mismo para la vía La Grita-El Delgadito, considerada básica para promover el desarrollo turístico. Por esta razón, al delinear las bases para el programa de desarrollo en el sector vialidad, se introducirán y ponderarán estos elementos y de allí se derivarán las recomendaciones sobre prioridades.

ii) Transporte aéreo. La subregión cuenta con cuatro aeropuertos: La Fría, San Antonio, Paramillo y Santo Domingo. Sólo los dos primeros son operados por la aviación comercial. Paramillo es un aeropuerto apto sólo para aeronaves livianas y Santo Domingo fue retirado de la operación comercial en 1965.

El aeropuerto de La Fría - único en la región de los Andes en condiciones de operar con máquinas jet - es el que cuenta con un nivel de equipamiento mayor y mejores condiciones operativas, siendo su distancia a San Cristóbal su principal limitación. San Antonio adolece de restricciones importantes que limitan su operabilidad y cuya solución requeriría de una relocalización de las pistas.

La relativa cercanía de los dos aeropuertos en uso por la aviación comercial se traduce en un carácter competitivo de los mismos.

/Así a

Así a partir de 1969 (figura 24) se produce una brusca disminución en el total de pasajeros movilizados por el de San Antonio que es compensado por un rápido incremento en La Fría, aeropuerto este último que incluso podría ya tener un tráfico superior. La carga embarcada sigue un comportamiento similar, vale decir La Fría tiende a sustituir a San Antonio, pero en cambio en la carga desembarcada el crecimiento de aquel sólo compensa en parte la brusca caída del volumen movilizado por este último, lo que parece estar influenciado por la apertura de la carretera Machiques-La Fría y su impacto en el tráfico de bienes importados por Maracaibo con destino a San Antonio. El tráfico aéreo conjunto de San Antonio y La Fría ocupa el primer lugar en la Región de los Andes en cuanto al movimiento de carga y sólo superado por Mérida en pasajeros.

San Cristóbal es el destino y origen principal del tráfico aéreo en ambos aeropuertos, y es innecesario entrar en disquisiciones sobre la importancia que tiene para las funciones del polo de desarrollo contar con comunicaciones aéreas fáciles y seguras. La conclusión básica del diagnóstico es así que el usuario principal San Cristóbal, se encuentra muy alejado - principalmente en tiempo - de los aeropuertos en operación comercial. Además se destacan las precarias condiciones de operación de uno de los dos aeropuertos principales, el de San Antonio. Lo anterior entraña la necesidad de adoptar a corto plazo una solución a este problema. Para esto el análisis no puede restringirse sólo al aeropuerto como tal, sino que debe vincularse con una solución integral del sector transporte (por ejemplo, la construcción de la autopista La Fría-San Cristóbal disminuirá a la mitad el tiempo de acceso a ese aeropuerto). Por ello las proposiciones relativas a este subsector se presentan en conjunto con las de vialidad terrestre. En todo caso, dado la situación descrita en el capítulo correspondiente del diagnóstico las alternativas de solución se restringirían a la construcción de un nuevo aeropuerto (Ureña, Rubio ó reubicación del de Santo Domingo) o al mejoramiento del aeropuerto y accesos a La Fría, ya que las otras soluciones

/aparecen descartables

aparecen descartables <sup>1/</sup>. Cabe señalar también que esta misma apreciación surge al considerar las sugerencias de los propios usuarios, tal como fueron recogidas en la encuesta realizada por CONAVIAL sobre pasajeros aéreos. La síntesis de las apreciaciones de los pasajeros, en orden de importancia fueron: construcción de la autopista San Cristóbal-La Fría o mejoramiento de la carretera actual; construcción de un aeropuerto en o cercano a San Cristóbal; mayor periodicidad de los vuelos; mejorar medios de transporte hacia los aeropuertos; y mejorar sus instalaciones.

b) Bases para el programa de vialidad

Como ya se indicó, sólo se consideran aquí las inversiones en vialidad principal y aeropuertos. No se plantearán obras específicas correspondientes a vialidad vecinal, ya que este tipo de proyectos, conforme a los criterios en uso en el país, se definen y justifican por consideraciones que hacen primordialmente al desarrollo agrícola y se incorporan a proyectos agrícolas de áreas específicas. Asimismo se han excluido los aspectos de vialidad urbana, ya que ellos forman parte de los respectivos planes de desarrollo urbano.

Las prioridades que se han considerado responden a un doble juego de criterios. Uno es la apreciación de la capacidad de la red de atender la demanda que resulta de la simulación del tráfico futuro. Otro, las orientaciones y necesidades que imponen la estrategia de desarrollo de la subregión según se señala en el capítulo II de esta Primera Parte del informe.

Las inversiones que resulten prioritarias serían ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas en su casi totalidad, aun cuando en algunos estudios podría considerarse la colaboración de CORPOANDES.

---

1/ Ver: Estudio de factibilidad de un aeropuerto para San Cristóbal, Escuela Nacional de Administración Pública, V. Castro, G. Pulido y otros, Caracas, 1972, e Infraestructura aérea de San Cristóbal y área de influencia, División de Estudios y Proyectos de la Dirección General de Vialidad, MOP, realizado por Oficina de Estudios y Proyectos, arquitecto Edmundo Berrios, 1968.

Los proyectos seleccionados se incluyen en el cuadro 11. No se incluyen en él las obras que ya están aprobadas (por ejemplo, la carretera El Cobre-La Grita-El Delgadito y ramal La Grita-Sabana-Grande; San Juan de Colón-Ureña; y las mejoras en los aeropuertos existentes), pero sí algunas a las cuales la Ley de Vialidad sólo otorga un financiamiento parcial. Se asigna primera prioridad a los proyectos que requieren de la realización de estudios de preinversión y debieran iniciarse en lo posible en el trienio inicial. Una excepción importante es San Cristóbal-San Antonio, que se incluye en el segundo grupo aun cuando los estudios pertinentes se efectúen en la primera etapa.

Antes de considerar estos proyectos específicos, es necesario indicar una recomendación básica en cuanto a las diferentes obras que se desarrollen en el futuro en la subregión. Esto es que los diferentes proyectos, dadas las características geológicas de la zona y la propensión a la erosión, deben incluir estudios muy precisos sobre estos aspectos, técnicamente calificados, de modo que en el futuro pueda evitarse tanto el alto costo de mantenimiento como la degradación de áreas de aprovechamiento agropecuario o forestal.

i) Proyectos a considerar en el trienio inicial. Mejoramiento de acceso en el eje San Cristóbal-La Fría y solución aeroportuaria. Se asigna prioridad a la construcción de la primera etapa de la carretera San Cristóbal-La Fría. Esta correspondería a una vía de dos canales de 3.65 m y hombrillo de 1.80 m. La inversión de esta primera etapa sería del orden de los 350 millones de Bs. y en la segunda se llegaría a una inversión total de 500 a 530 millones de Bs.

-- La Nueva carretera San Cristóbal-La Fría presentaría un tráfico importante, sin que eso signifique que la carretera actual sufriría una disminución en su uso. De acuerdo a los experimentos de computación realizados, ambas carreteras - la nueva y la actual - absorberían una cuota del tráfico. Así para 1977 el modelo señala el siguiente comportamiento.



Cuadro 11

PROYECTOS VIALES

	<u>Longitud</u> (km)	<u>Características</u> <sup>1/</sup>
<u>Primera prioridad</u> (Trienio inicial)		
San Cristóbal-La Fría (1a. etapa)	80	Const.
Mirador-Rubio	22	Mej.
Peracal-Ias Dantas-Rubio	22	Mej.
San Cristóbal-Libertad (1a. etapa San Cristóbal-San Antonio)	18	Mej.-Const.
Pregonero-Troncal 5 (Pregonero-Potosí) (Potosí-Abejales o La Fundación)	80-90 (30) (60-50)	Mej.-Const. (Mej.) (Const.)
Pregonero-Guaraque-Tovar y otros acceso Guaraque	95	Mej.
Sabana-Grande-Pueblo Hondo	47	Mej.
Mecanilla-La Florida		Const.
Zumbador-Queniquea-San José de Bolívar	76	Mej.
Ias Delicias-Villa Paez	16	Mej.

Segunda Prioridad

coincitación tentativa post. a 1975)

San Cristóbal-San Antonio

La tendida-San Simón-Pueblo Hondo

Seboruco-Palmarito-Caliche (y ramal a El Cobre)

ó mejoramiento Seboruco-La Fría

Río Frío-El Salado-La Florida-Queniquea

Santa Ana-El Corozo

<sup>1/</sup> Mej.: Mejoramiento y/o ampliación y/o reconstrucción.

Const.: Construcción.

/Tramo

Tramo	Carretera actual (PDT)	Carretera nueva (PDT)
San Cristóbal-Táriba	7 945	6 925
Palmira-Copa de Oro	4 290	
Copa de Oro-Lobatera	904	8 386
Lobatera-Michelena	1 584	
Michelena-Cruce Ramal Ureña	1 776	7 778
Cruce Ramal Ureña-S. Juan de Colón	5 836	
San Juan de Colón-La Fría	5 364	6 050

Aparentemente este comportamiento deriva del hecho que la carretera absorbe la mayor parte del tráfico de larga distancia y la antigua los flujos de corta distancia.

Además de que la estimación de tráfico indica que muy pronto la vía existente estará congestionada, ya que en varios tramos sólo tiene capacidad para atender una demanda de sólo 2 500 vehículos/día. La estrategia de la subregión da prioridad al desarrollo del eje San Cristóbal-La Fría y al desarrollo agropecuario de la zona sur del Lago de Maracaibo, desarrollo que deberá apoyarse mediante una conexión más expedita con San Cristóbal, cuyas funciones como polo ayudaría a consolidar esta carretera. Añádase que la construcción de esta carretera permitiría solucionar casi totalmente el problema de transporte aéreo en la subregión; al disminuir el tiempo de acceso hacia La Fría, su aeropuerto se constituye de hecho en el aeropuerto del "área metropolitana" de San Cristóbal. Cabe recordar que las alternativas en cuanto a la solución aeroportuaria para la subregión podrían restringirse a la construcción de un nuevo aeropuerto en Rubio, Ureña o en las cercanías de Santo Domingo o bien a la ampliación de La Fría. La ampliación de San Antonio no sería conveniente por las malas condiciones topográficas y meteorológicas del área. La

/construcción en

construcción en Ureña (costo aproximado: 32 millones de Bs.) <sup>1/</sup> también es fácilmente descartable, pues no soluciona el problema de lejanía a San Cristóbal. La construcción en Rubio (costo aproximado: 37 millones de Bs.) <sup>1/</sup> también requeriría prácticamente de una nueva carretera. La construcción de un nuevo aeropuerto en las cercanías de Santo Domingo (costo aproximado: 29 millones de Bs.) <sup>1/</sup> no requiere de construcción de carretera y se sitúa a una distancia conveniente de San Cristóbal. El fortalecimiento de La Fría es la solución más barata en cuanto a inversión directa en aeropuerto, pero está supeditada a la construcción de la carretera San Cristóbal-La Fría. En el caso que esta vía no se construyera, sería necesario plantear un estudio de factibilidad para la construcción de un nuevo aeropuerto que, por los antecedentes señalados, debería construirse probablemente en las cercanías de Santo Domingo.

- Mejoramiento de los accesos a San Cristóbal. Las prioridades en cuanto a accesos a San Cristóbal corresponden a las vías desde Táriba-Palmira y Rubio y Libertad y la primera parte de la vía hacia Barinas. Esta prioridad se deriva tanto del gran crecimiento del tráfico entre estas localidades, como de su función como integradores del "área metropolitana" de San Cristóbal, cuyo fortalecimiento se plantea como uno de los aspectos básicos de la estrategia de desarrollo.

En cuanto al primero de estos accesos, que corresponde al tramo Táriba y Palmira a San Cristóbal, lo más aconsejable parece ser adelantar la construcción del tramo de la autopista San Cristóbal-La Fría, que permite por una parte dar un segundo acceso a estas localidades y además desviar el tráfico desde La Fría. El segundo, Rubio-El Mirador, requiere de reconstrucción y pavimentación en una longitud de 22 km. Su inversión puede estimarse en 8 millones de Bs. <sup>2/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Costos estimados en el Estudio de factibilidad de un aeropuerto para San Cristóbal, Esc. Nac. de Administración Pública, Curso de Formulación y Evaluación de Proyectos, por V. Castro, G. Pulido y otros. Mimeo, Caracas, 1972.

<sup>2/</sup> Los costos de inversión que aquí se señalan corresponden sólo a aproximaciones gruesas y pueden tener una variación considerable una vez que se realice el estudio respectivo.

Este tramo constituye además parte de la solución que se plantea a continuación para aliviar el congestionamiento de la carretera San Cristóbal-San Antonio.

Como ya se anotó una de las carreteras que aparece como más sobrecargada en el futuro es la San Cristóbal-San Antonio, con una carga de tráfico para 1977 superior a los 10 000 vehículos por día en algunos de sus tramos (San Antonio-Peracal y Libertad-Independencia). Debe tenerse en cuenta que el mejoramiento directo de esta carretera plantea dos problemas básicos. El primero es el alto costo de construcción de una nueva vía, que puede situarse en una cifra similar a la de la carretera San Cristóbal-La Fría. El segundo es que la sola ampliación de la vía actual, fuera de no ser una solución óptima, implicaría la detención del tráfico mientras duren las obras en los lugares críticos. Por ello se plantea como solución a corto plazo el mejoramiento de vías alternativas, para llegar en el futuro a una solución integral, la que se vería también facilitada al contar con una vía para desviar el tráfico. Esta vía alternativa puede lograrse a través del mejoramiento del tramo El Mirador-Rubio, ya señalado, y del tramo Peracal-Las Dantas-Rubio. La longitud de este último tramo es de aproximadamente 22 km. Existe una estimación para la inversión de 3 millones de bolívares, pero es aconsejable realizar un estudio de preinversión que analice la factibilidad de realizar un mejoramiento superior al previsto.

En cualquier caso tiene prioridad el estudio de una solución más de fondo del problema. Vinculado a esto se da prioridad a considerar la construcción del tramo Libertad-San Cristóbal como primera etapa de esta carretera, por cuanto contribuiría a descongestionar uno de sus sectores sobrecargados y, al mismo tiempo, a la integración del área metropolitana. En cuanto al tramo San Cristóbal-El Corozo, se propone realizar un estudio de factibilidad del mejoramiento de este tramo de modo a aumentar su capacidad actual.

- Integración interna y apoyo al desarrollo agrícola. Se incluyen aquí los restantes proyectos que se proponen para su consideración en la primera etapa: accesos a Fregonero y zona de /influencia; acceso

influencia; accesos a Queniquea y San José de Bolívar; acceso a La Florida; acceso a Villa Páez y acceso a Pueblo Hondo.

En los accesos a Fregonero y su zona de influencia se debe dar prioridad a la conexión de Fregonero con la carretera de Los Llanos a través del mejoramiento del tramo Fregonero-Potosí, y de allí a través de lo que aconseje un estudio de factibilidad y de ruta que preste especial atención a los factores geológicos, la construcción ya sea del tramo Potosí-Abejales <sup>1/</sup> o Potosí-La Fundación. El costo de la inversión es de unos 15 millones de bolívares.

Esta prioridad se asigna tanto por razones sociales, dado el aislamiento que presenta esta zona, como por ser un elemento importante de apoyo tanto a la estrategia de desarrollo agrícola (potencialidad cafetalera y hortícola de la zona Fregonero-Guaraque) como espacial, dada la necesidad de fortalecer a Fregonero como centro de apoyo y servicio de su área de influencia.

La misma prioridad debe asignarse al mejoramiento de la conexión de Fregonero con la Panamericana a través de la carretera Fregonero-El Delgadito y para empalmar con la carretera considerada en la Ley de Vialidad, habría que mejorar el tramo Sabana Grande-Pueblo Hondo. En este caso también se suma la prioridad turística en la segunda parte de este tramo. Su costo de inversión adicional puede estimarse en alrededor de 2 millones de bolívares.

Otros accesos a Fregonero que requieren de mejoramiento son los tramos Fregonero-Guaraque y Guaraque-Tovar y, para integrar el área de Guaraque, el mejoramiento de los tramos desde Guaraque a Río Negro (y su eventual continuación) y Guaraque-Mesa de Quintero y su continuación hacia El Molino. La inversión en los dos primeros tramos que corresponden a una longitud de algo más de 90 km, puede estimarse del orden de 7 millones de bolívares.

La justificación de todos ellos es similar a la ya planteada para la carretera Fregonero-Troncal 5, vale decir, integración de la zona de Fregonero, apoyo a la estrategia de desarrollo agrícola y apoyo al fortalecimiento de Fregonero como centro de servicios.

---

<sup>1/</sup> El tramo Los Bancos-La Polvorosa sólo requiere mejoramiento.

- El acceso a Queniquea y San José de Bolívar. Se justifica tanto el mejoramiento de la accesibilidad de esta zona, como en apoyo a la estrategia de desarrollo agrícola. Se da prioridad al mejoramiento del tramo de 75.6 km que empalma estas localidades con la Troncal 7. La inversión se estima en 1.4 millones de Bs. y ya está prevista su realización en este período.

- El acceso a la Florida, con la construcción del tramo Mecnilla-La Florida, con la construcción del tramo Mecnilla-La Florida, tiene una justificación similar. Constituye un área con una capacidad agrícola alta, que se encuentra marginada por falta de un acceso adecuado. Se asigna prioridad a este tramo que permitiría una vinculación directa con San Cristóbal, constituyendo junto con el proyecto anterior la primera etapa de las obras de mejoramiento vial que se consideran en este sector.

- Acceso a Villa Páez. Se asigna importancia a la ampliación a 6 m del tramo Las Delicias-Villa Páez, que actualmente tiene sólo 3 m de ancho en sus 16.4 km de longitud. La inversión es de 1 millón de Bs. Su justificación radica en el práctico aislamiento en que se encuentra esta zona actualmente.

ii) Proyectos a considerar con posterioridad a 1975. En este caso sólo se esbozará la justificación de las obras a las que se asigna prioridad, ya que una definición más detallada de ellas será fruto del proceso de revisión que los técnicos de CORPOANDES deberán ir haciendo luego de cumplir las primeras etapas del programa de preinversión y desarrollo. Estas prioridades son:

- Carretera San Antonio-San Cristóbal. Mejoramiento o construcción de una nueva vía, para subsanar el bajo nivel de servicio en que hoy se sitúa la carretera y en el importante tráfico que se espera hacia el futuro. La mayor prioridad en esta vía debe asignarse, como se indicó, al tramo Libertad-Independencia-San Cristóbal, que es el más congestionado. Los estudios deben iniciarse a corto plazo.

/Carretera La

- Carretera La Tendida-San Simón-Pueblo Hondo. Mejoramiento de esta vía para facilitar el acceso a El Vigía y el aprovechamiento de la potencialidad agrícola del área servida. Tiene también interés turístico y completa un eje de desarrollo agrícola con La Grita-Sabana Grande-Pueblo Hondo.

- Carretera Seboruco-Palmarito-Caliche y ramal a El Cobre. Construcción de esta vía para dotar de una alternativa al importante tráfico futuro en el tramo Seboruco y La Fria y subsanar el aislamiento que actualmente presenta su eventual zona de influencia.

- Carreteras Río Frío-El Salado-La Florida-Queniquea. Construcción de estas vías para subsanar el aislamiento que actualmente presenta esta zona y aprovechar su potencialidad agrícola.

- Carretera Santa Ana-El Corozo. Mejoramiento y ampliación de esta vía basado en el tráfico estimado hacia el futuro y en la integración expedita del "área metropolitana" de San Cristóbal.

- Segunda etapa de la autopista San Cristóbal-La Fria. Ampliación cuando el incremento del tráfico lo justifique y por las mismas consideraciones expuestas para justificar la primera etapa.

- Aeropuerto de La Fria. Una vez construida la primera etapa de la autopista San Cristóbal-La Fria, este aeropuerto deberá constituirse en el más importante de la subregión, dadas las limitaciones de los otros. Ello hace prever la necesidad de adecuar sus instalaciones, a mediano plazo.

## 2. Energía eléctrica

En líneas generales el área cuenta con un servicio de energía eléctrica adecuado, con base en CADAFE, empresa que ha acompañado y acompaña sin dificultades los crecimientos de la demanda.

El sistema eléctrico de la subregión forma parte de un subsistema (Táchira-Mérida), servido principalmente por la planta Táchira en La Fría, con una capacidad instalada en 1971 de 65 MW. Las principales conclusiones que cabe destacar sobre la situación existente en el área son

- No existe ni se prevé que exista dentro de los próximos años dificultades para satisfacer la demanda existente en la subregión y su crecimiento previsible.

- El área aún presenta un sector rural que no cuenta con servicio adecuado, aunque tanto las tasas de crecimiento de este sector en los últimos años como los programas existentes parecen indicar que esto es una situación en rápida superación.

- Los diferentes indicadores (consumo, suscriptores, etc.) sugieren una situación del área relativamente superior a la de la Región Andina en su conjunto, aunque considerablemente inferior al resto del país. Esto coincide en general con la mayor parte de los otros indicadores de la situación económica y social de la subregión.

- La demanda ha sido en general satisfecha y los precios medios, relativamente superiores al promedio nacional, parecen corresponder más a la estructura del consumo, consecuencia de las condiciones y nivel de desarrollo general del área, que a una diferenciación geográfica de precios o a problemas inherentes a la prestación del servicio.

En lo que a la demanda futura se refiere, debido a que no se dispuso de cifras actualizadas de demanda máxima no fue posible realizar un análisis afinado. Además, como Táchira es parte de un sistema que luego se integrará al sistema Centro-Occidental, el análisis de demanda específico de Táchira tiene sólo un valor indicativo, pues en rigor la demanda debe analizarse para el conjunto del sistema.

Basándose en la evolución de la demanda máxima hasta 1966 y en las proyecciones realizadas en el informe Estudio de la demanda eléctrica

/para el



para el proyecto de Uribante y esquema eléctrico preliminar, realizado por Protexa S.A. para CORFOANDES, se puede tener una idea aproximada de la situación futura. Para ello puede tomarse uno de los criterios de proyección considerados en el informe citado, que se basa en tasas históricas proyectadas decrecientemente (por la disminución relativa de los aumentos en zonas que van copando su posibilidad de incorporar nuevas áreas al servicio). Para el caso de Táchira, cuyo consumo creció en el período 1959-1966 a una tasa de 15.8 por ciento acumulativa anual, se bajó a 11 por ciento en el período 66-76 y a 10 por ciento entre 1976 y 1981 <sup>1/</sup>.

No pudo emplearse el segundo criterio anotado en el informe, que se basa en correlaciones entre la evolución del producto bruto y la generación per capita, ya que ellas se hicieron en forma tal que no permiten la discriminación por Estado. Estas últimas proyecciones son levemente superiores a las anteriores, pero no en grado tal como para invalidar el análisis. Los diferentes antecedentes presentados conducen a la conclusión de que, de materializarse los proyectos previstos, no existirá problema de suministro para atender la demanda de energía eléctrica en la subregión. Es de especial importancia recalcar la necesidad de la interconexión prevista del subsistema Táchira-Mérida, de modo que se asegure la continuidad y calidad del servicio y puedan absorberse eventuales crecimientos de la demanda. Además debe destacarse el énfasis que requiere la electrificación rural, en particular en las zonas más aisladas, entre las que se sitúa el distrito Uribante.

Dos elementos adicionales adquieren también singular importancia al considerar el sector de energía eléctrica en el contexto del desarrollo subregional. Ellos son la posibilidad de abaratar considerablemente

---

<sup>1/</sup> Esto implica demandas máximas en Táchira de 36.1 MW en 1972 y 90.9 MW en 1982. Como en el primer año la capacidad instalada es de 68.9 y la misma fuente estima para Mérida una demanda máxima de 14.1 MW, no existirá problema. Posteriormente entraría la subregión al sistema de Santo Domingo, lo que incrementaría la capacidad instalada en cerca de 250 MW. Finalmente, hacia 1982, al entrar a operar Uribante con más de 700 MW adicionales, no parece existir, al menos en este análisis parcial, problemas para satisfacer la demanda.

los costos de la energía en la subregión al entrar en funcionamiento los nuevos proyectos hidroeléctricos, en particular el del Uribante; y la eventual venta de energía eléctrica a Colombia.

En relación al primer aspecto cabe señalar que se ha estimado que la energía que generarán las centrales del proyecto Uribante-Caparo tendría un costo de 0.8 céntimos de bolívar por KWH  $\frac{1}{2}$ , que sería casi tres veces menos que los precios de la energía térmica en centrales modernas utilizando el gas natural, y casi diez veces menores que la generada por los grupos Diesel que todavía se encuentran en servicio. Razonablemente podría esperarse un tratamiento de la subregión, en cuanto a costo y disponibilidad de energía similar al de Guayana, lo que abre una serie de perspectivas de aprovechamiento en el desarrollo de proyectos industriales y mineros en que el componente de energía sea significativo en su función de producción. Este factor se ha tenido en cuenta al analizar las perspectivas del desarrollo industrial de la subregión, como puede observarse en los capítulos correspondientes de este Informe.

En cuanto al segundo aspecto, la venta de energía a Colombia, debe considerarse desde dos ángulos. El primero, la simple exportación de energía, tiene efectos nacionales más que regionales. Las perspectivas en este sentido son amplias, ya que de acuerdo al citado estudio de PROTEXA un precio de Bs. 2.7 céntimos es aceptable en Colombia para ventas a grandes consumidores en alto voltaje, lo que dejaría un margen razonable de utilidad a la producción energética venezolana. Aunque ciertos factores parecen influir en sentido negativo, como son las relaciones de cambio, las diferencias de tarifas y los programas de equipamiento eléctrico actualmente disociados, hay muchas razones para pensar que en el futuro estos factores comerciales y financieros se podrán superar satisfactoriamente. Los factores técnicos (identidad de voltaje, frecuencia, fuentes de apoyo, proximidad de los centros, etc.) son ampliamente favorables, al igual que las mutuas ventajas por calidad y seguridad del servicio, ahorro de potencias de reserva, mejor

---

I/ Según un estudio sobre el Aprovechamiento integrado de la cuenca del río Uribante, publicado por CORPOANDES en 1967.

aprovechamiento de embalses, ventajas de la asociación térmico-hidráulica, compensación de horas pico diferentes, etc. En todo caso, como se anotó, sin desconocer la gran importancia de estos elementos, debe señalarse que ellos no tienen mayor incidencia desde el punto de vista de la subregión.

De ahí que surja un segundo ángulo para considerar este aspecto de la integración energética, cual es el aprovechamiento de la existencia de este insumo barato en Venezuela para lograr acuerdos sobre proyectos de integración fronteriza que se complementen con insumos competitivos de origen colombiano. Este tema rebasa evidentemente el marco del sector energía. Debe destacarse aquí, sin embargo, por ser una de las maneras en que el desarrollo previsto en el equipamiento energético de la subregión, por muy justificada e importante que sea desde el punto de vista nacional, no cree una falsa imagen de grandes inversiones para el área, por el solo hecho de estar localizadas en ella, sin que los efectos de esas grandes inversiones aporten un saldo positivo y proporcional al desarrollo de la subregión.

Como corolario de todo lo anterior, no se prevén restricciones en el sector eléctrico para el desarrollo de la subregión. Los programas en curso de ejecución-inversiones y proyectos - por CADAFE permiten apreciar que no existen en general problemas, salvo los que puedan considerarse dentro de los programas de desarrollo urbano. La subregión está completando su interconexión en el sistema al que se está incorporando la Central Hidroeléctrica de Santo Domingo (de 240 MW); además, se están dando ya los pasos necesarios para contratar el estudio de factibilidad del sistema Uribante-Caparo con lo que tampoco existen preocupaciones en este sentido hacia el futuro. Sólo cabría considerar, la conveniencia de una mayor penetración de la electrificación rural - donde también hay un programa importante en ejecución - en algunos sectores, en particular de la cuenca alta del río Uribante.

### 3. Comunicaciones

#### a) Telefonía y telex

Aunque es la zona mejor dotada de servicios telefónicos y servicio de telex en la Región Andina, Tácira presenta una situación bastante menos favorable cuando se la compara con la situación media del país. Todos sus centros de más de 5 mil habitantes cuentan con servicio telefónico, pero predominan aún los servicios manuales - sólo San Cristóbal, San Antonio y Rubio poseen centrales telefónicas automáticas - y la cobertura del servicio es aún baja en localidades rurales.

La utilización de la capacidad de líneas existentes es de 84.6 por ciento en las centrales automáticas y de 75.8 por ciento en las manuales. Se destaca, como es de esperar, la superior dotación de San Cristóbal en relación a las otras localidades de la subregión, con un índice de 5.42 aparatos por cada 100 habitantes, frente a un promedio para la subregión de 2.17. El promedio para la Región Andina es de 1.60 y el nacional es 4.36.

En lo que respecta al servicio de telex, existe una central en San Cristóbal, con menos de un 40 por ciento de su capacidad total (100 líneas) utilizada.

La demanda a corto plazo en ambos servicios parece suficientemente atendible con la capacidad ociosa existente, aunque un mayor desarrollo del área requerirá de un aumento considerable en este equipamiento. En todo caso es necesario señalar que la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos (CANTV) tiene programadas para 1975 una serie de obras en la subregión. Estas obras consideran, entre otras, la instalación de nuevas centrales automáticas (La Fría, La Grita, Rubio, San Antonio, San Cristóbal, Colón, Coloncito, El Cobre, Pregonero, Seboruco, Independencia, Ureña, Bramón, Las Delicias y Tárriba), la instalación de circuitos de larga distancia con San Cristóbal desde prácticamente todas las localidades recién anotadas, la extensión del servicio de telex a través de abonados remotos en La Fría, La Grita, San Antonio y Colón y aumento de la capacidad en San Cristóbal, etc.

/Estos programas

Estos programas evidentemente mejorarán el nivel de servicio en el área, aunque permanece en pie la necesidad de extender el servicio y dotar a los centros menores. Esto puede ser materia de un estudio especial, para determinar la eventual demanda y fijar prioridades de extensión hacia las áreas rurales. En estas áreas debe mantenerse un criterio básicamente social, ya que seguramente en muchos casos no será rentable la inversión, pero se justificaría por la disminución del aislamiento actual de muchas localidades. En el otro extremo, el reforzamiento y concentración de la actividad económica también requiere de un servicio eficiente. En este sentido los programas existentes parecen indicar que no existirán problemas en el futuro en los centros en que probablemente se concentrará la mayor parte del desarrollo.

b) Correos y telégrafos

Estos dos servicios presentan deficiencias importantes en la subregión, deficiencias que no son excepcionales en el país para el servicio de correos y en la Región Andina para telégrafos.

En correos, Táchira tiene el 6 por ciento del total nacional de oficinas, pero localidades como Boconó, Morotuto y San Felix, que ya en 1961 tenían más de 1 000 habitantes, en 1972 no disponían todavía de servicios postales. Ello sin contar las deficiencias que aún tiene el funcionamiento mismo del servicio.

Cabe señalar que en la región Andina está localizado el único centro de distribución interregional, en Agua Viva, pero la experiencia indica que ello no se refleja en un servicio adecuado. La regionalización del Servicio de Correos no permite diferenciar la subregión para evaluar la población servida. Los antecedentes disponibles sólo indican que este servicio tiene en Grita Torbes una cobertura geográfica sensiblemente inferior al promedio a nivel nacional (67 por ciento). Sí puede afirmarse que en la subregión se refleja la misma situación deficitaria diagnosticada en forma general para Venezuela en este servicio <sup>1/</sup>. Entre otras, en el Diagnóstico de Correos se señalan las siguientes deficiencias:

---

1/ Véase, El diagnóstico del servicio de correos, Ministerio de Comunicaciones, 1970.

- " - estructuración de la red postal no acorde con las necesidades; (en particular, se piensa en una reubicación del centro de distribución de Agua Viva en un sitio más estratégico, conforme al desarrollo de la red vial).
- locales, mobiliario y equipos inadecuados o muy deficientes.
- insuficiencia de buzones públicos y apartados postales.
- fallas administrativas, de organización y de control".

Por las razones expuestas se destaca la necesidad de mejorar este servicio, ya que sus deficiencias pueden entorpecer considerablemente las necesidades de comunicación eficiente que requerirá cualquier esfuerzo de desarrollo en el área, especialmente en lo que se refiere a la consolidación de San Cristóbal como polo de desarrollo industrial.

En relación a telégrafos, existen dos subsistemas en el Táchira: el de San Cristóbal y el de La Grita. El subsistema de San Cristóbal comprende líneas físicas (telegrafía Morse) que comunican a San Cristóbal con Rubio, San Antonio, Ureña, San Juan de Colón, La Fría, Coloncito y otros centros menores. Este subsistema se comunica por radio (HF) con varias localidades de la zona Sur del Lago de Maracaibo y la subregión de Altos Llanos Occidentales. Por último, por micro ondas se vincula a Maracaibo, Caracas, Valera y Mérida. El subsistema La Grita se conecta por línea física con Seboruco, Pueblo Hondo, Pregonero y La Fundación, y otros poblados menores. En total el Estado tiene 49 oficinas, lo que representa el 30 por ciento de las oficinas existentes en la región de Los Andes y casi el 7 por ciento del total nacional en 1971.

De acuerdo a la evaluación realizada por la Empresa Nacional de Comunicaciones <sup>1/</sup> en toda la Región Andina existe un grave deterioro del Servicio Telegráfico Público Nacional. En esta evaluación se señala que la red está estructurada en forma irracional y dotada de equipos obsoletos; que el desarrollo y la prestación del servicio adolecen de falta de planificación y de una organización deficiente; que la fijación de tarifas resulta arbitraria, etc.

---

1/ Políticas y objetivos de la Empresa Nacional de Comunicaciones; Ministerio de Comunicaciones, 1971.

El párrafo siguiente del mismo documento es claro índice del propósito de adoptar medidas concretas para mejorar el servicio telegráfico en la Región de Los Andes:

" El estado lamentable en que hoy se encuentra el Servicio ha sido objeto de estudios muy completos y detallados realizados por dicha Comisión, la cual ha determinado las alternativas de mejoramiento a mediano plazo de la Red Telegráfica, y recomienda un sistema de retransmisión de mensajes controlados por computador. A corto plazo, un programa detallado de mejoramiento del servicio, (equipos, líneas, reparto), ha sido fijado, el cual prevé la instalación del relevo de cinta en Mérida, San Cristóbal y Valera, siendo la de Valera la más importante de su tipo en el interior de la República. Además, se modernizaría el Servicio con la renovación del equipo en sustitución del Sistema Morse. También, para varias oficinas telegráficas de la región, prácticamente incomunicadas (ya que están enlazadas por tramos de líneas aéreas muy antiguas a través de sectores de muy difícil acceso), se prevé el cambio del medio de transmisión de líneas a radio. Finalmente, se prevé en la Región Andina la reconstrucción de varias líneas telegráficas."

Una vez conocido el detalle de este programa y sus alcances, CORPOANDES debería promover ante el Ministerio de Comunicaciones la creación de un grupo conjunto para adecuar el programa a las necesidades de la región que se desprenden de los distintos programas de desarrollo que están siendo considerados.

#### 4. Desarrollo urbano

La organización del espacio urbano y la adecuación de su equipamiento a las crecientes funciones que debe desempeñar y a la creciente población que debe albergar constituyen uno de los elementos básicos del programa de desarrollo de la subregión. Ello exige considerar no sólo el tamaño actual y la evolución reciente de los distintos centros urbanos de la subregión, sino también la forma como se localizarán en el espacio los cambios previstos en la actividad económica.

La localización del desarrollo de la actividad económica y de la distribución de la población que tales cambios involucran tienden a configurar una determinada estructura espacial, a la vez que sugiere el tipo de ordenamiento de sus centros urbanos, de modo que éste apoye ese desarrollo previsto. En líneas generales las áreas de mayor desarrollo agrícola se localizarán en la zona llana del Sur del Lago de Maracaibo (ganado y cultivos tropicales) y en el área cafetalera y piñera alrededor de Rubio, Santa Ana, San Cristóbal y Capacho, en el área cañera de los alrededores de Ureña y en los valles dispersos al Norte de Seboruco y La Grita y en las zonas cafetaleras y hortícolas de los alrededores de Pregonero y Guaraque. El procesamiento agro-industrial reforzaría a Ureña, Pregonero y al eje San Juan de Colón-La Fría-Coloncito.

El desarrollo industrial tenderá a concentrarse en San Cristóbal y el minero (Rubio, Capacho y Lobatera) también tenderá a gravitar sobre San Cristóbal. La única excepción la constituye la eventual, pero potencialmente importante, explotación cuprífera en Seboruco. En cuanto al turismo, el eje prioritario es el de La Grita-Bailadores.

Estos desarrollos sectoriales, junto con indicar una imagen del futuro ordenamiento espacial y de las posibilidades de desarrollo de los centros urbanos, también orientan la estructuración de un sistema de centros urbanos que puedan prestar un servicio de apoyo eficiente al desarrollo previsto.

/Así, hacia



Así, hacia el futuro, se debería fortalecer y consolidar el área metropolitana de San Cristóbal, como centro urbano de primera jerarquía de la subregión y como nexo de comunicación entre ella y el resto del país. Esta "área metropolitana", de acuerdo a las tendencias existentes y al desarrollo previsto, tendrá una extensión mayor que la actual, integrándose a ella las localidades vecinas de Rubio, Santa Ana, Michelena, Lobatera y completándose la integración de Libertad e Independencia. La extensión de esta "área metropolitana", que a fines de la década puede estimarse que concentrará alrededor de 300 mil habitantes, se facilitará con el mejoramiento de las conexiones viales planteadas en el capítulo respectivo, especialmente las ya previstas hacia Santa Ana y Rubio y las propuestas hacia San Antonio y La Fría. El fortalecimiento e integración de esta "área metropolitana" es, como se indicó en el capítulo anterior, un factor básico para integrar la subregión a la economía y desarrollo del país, ya que a través de un centro urbano de esta magnitud pueden verificarse relaciones eficientes y de ventaja mutua con el resto del país, que modifiquen las meras relaciones de tributación hacia las áreas más desarrolladas de Venezuela que corresponden a la situación actual. La experiencia indica que sólo un centro urbano de este tamaño puede generar las economías de aglomeración que permiten sustentar una serie de actividades complejas, que a su vez posibilitan la ampliación de la base económica de la subregión. Para esto es necesario que el centro urbano adquiera una especialización, características competitivas y una dinámica que lo califiquen como polo de desarrollo. En general el desarrollo sectorial previsto es acorde con esta función de polo de desarrollo que debe pasar a cumplir en el futuro San Cristóbal. Otro elemento de especial importancia para que esta "área metropolitana" se integre y cumpla su función de polo es que tenga una adecuada dotación de servicios, tanto para la población interna del área como para prestar servicios especializados a su zona de influencia. Esto, que está ya en gran medida contemplado en el Plan de

Desarrollo Urbano que existe para San Cristóbal, tiene que actualizarse -- y transformarse en un plan director ejecutivo -- atendiendo a tres factores: la verificación del grado de cumplimiento previsto, su replanteamiento en función del nuevo rol que debe cumplir y su extensión a toda el área metropolitana prevista. Esta debe contar con un Plan Urbano único y, en lo posible, con una autoridad de desarrollo común para toda ella.

Otra consideración estratégica desde el punto de vista del desarrollo urbano espacial se refiere a la estructuración de centros secundarios de apoyo. En este sentido deben estructurarse con una segunda jerarquía centros en el eje San Antonio-Ureña y en el eje San Juan de Colón-La Fría-Coloncito. La selección del centro específico debe ser materia de un estudio particular de sus ventajas para un desarrollo urbano más intenso, de su dotación actual de servicios, e incluso de la posibilidad de especializar cada centro del eje. En Todo caso cabe hacer algunos alcances. En el primer eje, San Antonio-Ureña, el primero posee ventajas iniciales por su tamaño y equipamiento, en cambio Ureña presenta un mayor dinamismo y es el centro de la actividad azucarera, de prioridad para el área. Probablemente la elección deberá ir ligada también a la forma en que se estructuren las relaciones con Colombia en el futuro. En cuanto al segundo, por su peso poblacional y condiciones ambientales, San Juan de Colón presentaría prioridad, aún cuando el dinamismo de Coloncito y La Fría, junto con la localización privilegiada de esta última en un cruce de importantes carreteras, los hace aparecer como alternativas. Al igual que en el caso anterior, se recomienda la realización de estudios urbanos específicos para una selección final de los servicios especializados con que se les dotará o la función específica que pasarán a cumplir en el futuro.

En ambos casos la recomendación básica es que, al contar con las conclusiones de los estudios, se trate de orientar la localización de las actividades productivas y de los servicios especializados de tal

/modo que

modo que los centros puedan alcanzar un tamaño que permita el cumplimiento eficiente de su función de apoyo a sus respectivas áreas de influencia.

Con una jerarquía inferior a mediano plazo, pero probablemente similar a la anterior en un plazo más largo, se plantea la estructuración de un centro de apoyo en la zona de los valles de altura del río La Grita y Seboruco-La Grita, en la cuenca alta del Uribante, Guaraque y parte del distrito de San Cristóbal. En el primer caso confluyen desarrollos agrícolas, mineros y turísticos. Dada la diferencia de tamaño y equipamiento actuales, el centro en esta área deberá ser La Grita. En el segundo caso, si bien La Fundación, es el que ahora aparece más dinámico, por condiciones de localización y tamaño, debe darse prioridad a Pregonero, ya que está en el centro de gravedad de la zona de desarrollo agrícola.

Además de las consideraciones ya señaladas para el caso de los centros de segunda jerarquía, La Grita y Pregonero presentan características peculiares. En La Grita, dada su prioridad turística, el equipamiento deberá corresponder también a esta prioridad. En el caso de Pregonero debe señalarse la magnitud del esfuerzo a realizar para que pueda convertirse en un centro de apoyo. Este esfuerzo no sólo tiene una justificación económica de apoyo al desarrollo agrícola, sino también una justificación social, dado el asilamiento y la falta de integración que presenta toda su eventual área de influencia. Adquieren por ello relevancia la necesidad de conectarlo por carreteras, de acuerdo con los proyectos planteados en una sección de este capítulo, y dotarlo de un equipamiento actualmente casi inexistente.

En una cuarta jerarquía, y a un plazo más largo, surgirá la necesidad de reforzar alguno de los numerosos centros situados sobre la carretera a Los Llanos. El surgimiento de un centro de cierta importancia en esta zona podría contribuir a estrechar y extender los vínculos de la subregión con esta zona de Los Llanos, que en su mayor parte está fuera de la subregión pero dentro del área de influencia de San Cristóbal.

/En forma

En forma concordante con todo lo anterior se propone organizar los servicios de apoyo conforme a una estructura zonal que facilite su funcionamiento, para lo cual es necesario que el equipamiento urbano básico se adecúe también al tipo de funciones que ha de asumir cada núcleo. Para ello, y para definir sus propias necesidades de equipamiento, se propone considerar tres programas básicos de equipamiento urbano:

- Desarrollo urbano del área metropolitana de San Cristóbal.
- Desarrollo urbano de los centros principales de apoyo.
- Programas de equipamiento de los centros menores.

El programa de desarrollo urbano del "área metropolitana" de San Cristóbal consistirá básicamente en la evaluación del plan que hoy existe, extendiéndolo a toda el "área metropolitana propuesta" y replanteándolo en función del nuevo papel que debe cumplir esta "área metropolitana". Lo anterior significa que deben elevarse las normas patrones en lo que respecta a dotación de servicios, de modo que puedan atender a una población y una actividad económica mayores. Algunos aspectos a los que debe prestarse especial atención son:

- la vialidad urbana, de modo que facilite una integración expedita de toda el "área metropolitana";
- las comunicaciones, tanto telefónicas como telegráficas y de correos, especialmente con los centros urbanos mayores del país y con Cúcuta, de modo de hacer expeditas sus relaciones externas, para que San Cristóbal desempeñe su papel de nexo entre la actividad socioeconómica de la subregión con el resto del país y con Colombia;
- la concentración de servicios especializados de apoyo, especialmente industriales;
- la comunicación expedita con un aeropuerto de primera, a través de la construcción de la primera etapa de la vía San Cristóbal-La Fría;

/- la comunicación

- la comunicación expedita con los centros de apoyo subregionales, a través de las diferentes carreteras planteadas;
- el estudio de los problemas futuros en cuanto a aducción y tratamiento de agua para diferentes usos y su evacuación y posterior tratamiento de las aguas servidas;
- el impulso de actividades recreacionales especializadas, como un atractivo adicional del área metropolitana.

Se recomienda que estos factores, junto con todos los otros que configuran el problema del desarrollo urbano, sean materia de estudio por parte de un grupo, centrado en CORPOANDES, pero constituido con la colaboración de otros organismos relacionados, en particular los de Obras Públicas, de Vivienda, de Comunicaciones, CVF, Agencias Especializadas (INOS, CANTV, CADAPE, etc.), la Gobernación y las Municipalidades. Incluso, para lograr una mayor eficiencia convendría estudiar el establecimiento de una "Autoridad de desarrollo del Area Metropolitana de San Cristóbal", que integre las diversas entidades que tienen entre sus funciones la decisión de problemas que afecten el desarrollo del "área metropolitana".

/El programa

El programa de desarrollo urbano de los centros principales de apoyo consistirá primero en la selección, a través de las posibilidades específicas en cuanto a espacio y atractivo urbano y a localización, de los centros en que se concentrarán los servicios y actividades económicas, de acuerdo a las alternativas definidas anteriormente <sup>1/</sup>. En segundo término el programa deberá identificar las necesidades particulares en cuanto a dotación de servicios de apoyo, tanto a la propia población y actividades del centro como a la población y actividades de su área de influencia.

En particular deberán tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- El estudio detallado de las posibilidades de expansión urbana que presenta cada centro.
- Las comunicaciones con su área de influencia, de modo de integrarla efectivamente al subsistema y así promover la prestación de servicios a esa población y a sus correspondientes actividades económicas.
- La identificación precisa de los servicios requeridos para apoyar el desarrollo de los sectores productivos, de acuerdo a la especialización de cada sub-área.
- La consideración de problemas actuales y necesidades específicas de cada centro de apoyo, de acuerdo a las prioridades señaladas al analizar la dotación actual en los sectores respectivos.  
(Ejemplo: servicios de aducción y tratamiento, servicio de alcantarillado en La Fría, equipamiento turístico en La Grita, etc.)
- La integración, a través de la vialidad y las comunicaciones, con el "área metropolitana" de San Cristóbal.

Se recomienda que este programa sea realizado por un grupo específico de trabajo y en coordinación con las entidades locales y nacionales especializadas. El programa deberá concluir en el establecimiento

---

<sup>1/</sup> a) San Antonio-Urefia; b) San Juan de Colón-La Fría-Coloncito; c) La Grita; d) Pregonero; y e) Centro hacia Los Llanos.

de requerimientos anuales de inversión, por subsector y localidad, que luego deberá ser compatibilizado con las prioridades subregionales.

El programa de infraestructuras y equipamiento de centros menores consistirá básicamente en la identificación de necesidades de servicios específicos en los centros menores, de acuerdo a las deficiencias actuales y al desarrollo previsto en sus áreas adyacentes, en particular en función del desarrollo agrícola. Al elaborar estos programas deberá ponerse un énfasis especial en:

- las facilidades de vinculación con el centro de apoyo secundario que le corresponda.
- la extensión de ciertos servicios, actualmente concentrados sólo en las áreas mayores, como el servicio telefónico.

Se recomienda que este programa sea abordado por un grupo en particular, que puede y tal vez debiera ser el mismo del programa anterior. Además se sugiere que este programa se presente como una serie de subprogramas específicos, de acuerdo al tipo de servicio. Así, se plantearían principalmente los siguientes subprogramas:

- Subprograma de electrificación rural (CADAFE).
- Subprograma de vivienda rural (Vivienda Rural).
- Subprograma de extensión del servicio telefónico (CANTV).
- Subprograma de extensión de los servicios de aducción y tratamiento de agua y alcantarillado (MSAS).
- Subprograma de extensión de los servicios de educación rural (ME).
- Subprograma de extensión de medicaturas rurales (MSAS).

Estos subprogramas, sumados al de vialidad vecinal ya mencionado, configurarían el programa de infraestructura y equipamiento de los centros menores.

Cabe señalar, para finalizar, como se anota en la sección precedente de este Capítulo, que es necesario evaluar desde el punto de vista de la subregión los programas existentes en cuanto a servicios telegráficos y correos (M. Comunicaciones) e incluir las respectivas conclusiones en los programas de equipamiento antes señalados.

## 5. Vivienda

En los programas integrados de desarrollo económico y social, la vivienda debe encuadrarse entre los elementos de la infraestructura social del área interesada. Como parte de la infraestructura sirve de base a la prestación de un servicio fundamental de la vida humana en sociedad y es parte importante del conjunto de bienes de capital a cuya implantación atenderá el esfuerzo global de inversión. Además de aportar el servicio básico de habitación la construcción y mejoramiento de la vivienda, sirve de apoyo a la actividad productiva y a la creación de empleo en el área y contribuye a la integración social de su población.

El programa de viviendas débese manejar con extremo cuidado, por algunos de los efectos indirectos que puede tener sobre la economía regional. Uno de ellos es el fuerte incentivo a la migración hacia áreas donde las facilidades de obtención de una vivienda mejor no tiene una correlación adecuada con la existencia o creación de empleo permanente y bien remunerado, lo cual suele llevar a la marginalización de las capas sociales atraídas por el programa.

También hay que medir con cautela sus efectos sobre la rentabilidad media de la inversión regional, como resultado de la rentabilidad relativamente baja de las inversiones en vivienda de interés social, cuyos planes de financiamiento han de ajustarse al poder de compra de las comunidades de bajos ingresos. Se podría agregar aún el riesgo de que se instale en el área una capacidad de producción excesiva en el grupo de industrias de la construcción, por discontinuidades en el ritmo de inversión en viviendas.

Obviamente esas cuestiones no se plantean para descartar posibilidades de mejorar las condiciones de la vivienda, sino para sugerir que sus soluciones se deben encuadrar en esquemas que las abarquen en toda su complejidad.

A continuación, se presentan algunas orientaciones tendientes a asegurar el enfoque adecuado al planteamiento de un programa de vivienda que, integrado en el programa de la subregión, atienda las cuestiones

/referidas anteriormente



referidas anteriormente. La primera sería concebir el programa dentro del contexto de los planes de desarrollo urbano sugeridos en la sección anterior y de los planes de desarrollo rural, lo cual llevaría a aplicar criterios distintos según se trate:

- a) del área metropolitana de San Cristóbal
- b) de los centros principales de apoyo al desarrollo del área
- c) de los centros urbanos menores (incluso de los núcleos agrícolas)
- d) de la vivienda rural

Esto llevaría a enmarcar el esfuerzo de construcción propiamente habitacional en el programa más amplio de implantación de servicios urbanos a la vivienda, que incluyen la preparación del terreno, la apertura y drenaje de vías, la construcción de servicios de agua y alcantarillado, la previsión de espacios libres y de servicios de transporte, abastecimiento y todo el complejo de servicios urbanos.

Otra orientación importante será asegurar que el programa tome en cuenta que los cambios en la actividad económica y social del área tendrán efectos acentuados sobre el equilibrio y la dinámica de la evolución de los valores inmobiliarios. La valoración desmedida y la especulación con terrenos urbanos y rurales son de esperarse y pueden constituir un obstáculo infranqueable a la solución de los problemas de la vivienda. El programa deberá pues ser respaldado por una legislación y una política preventiva de tales efectos, que permita controlar la valoración inmobiliaria y canalizarla para el financiamiento del propio programa.

Una tercera orientación resulta de la constatación de que habrá fatalmente, por lo menos por un cierto período, una capa de la población que quedará marginada de la participación en los esquemas corrientes de financiamiento de la vivienda. En otros términos, habrá dos tipos de proyectos habitacionales, uno que se autofinancia y otro que cabe con más rigor en la clasificación de vivienda de interés social.

El programa debe orientarse también por la toma de conciencia de que los proyectos de servicios a la vivienda tienen considerables economías de aglomeración y de escala de lo que resulta la ventaja de

/plantearlos en

plantearlos en conjuntos basados en obras comunes que sirvan a varias unidades urbanas o rurales y de grandes dimensiones, de preferencia a soluciones parciales y fraccionadas.

En lo que toca específicamente a la subregión, si se toma en cuenta el número y dinamismo de las instituciones que operan en el financiamiento de la construcción de viviendas, no parece que haya problema serio en la organización de un programa que atienda a las capas sociales que tienen condiciones de endeudamiento adecuadas, respaldadas por un ingreso suficiente. En cuanto a la vivienda de interés social destinada a las capas inferiores de ingreso de la clase media, a los obreros, pequeños comerciantes y propietarios agrícolas y campesinos, habrá que partir hacia un esfuerzo de coordinación institucional para plantear nuevos planes de financiación que en conjunto se presenten balanceados en cuanto a la rentabilidad media resultante, pero contemplen una faja de préstamos a tasas más bajas de interés y otras condiciones más ajustadas a las necesidades sociales.

Al parecer, existe información básica para un estudio más acabado y profundo del problema, cuya importancia, tanto del punto de vista social como del económico, para el desarrollo de la subregión sugiere la necesidad de que se lo haga, abarcando todos los aspectos cuya importancia se destacara.

Al tratar de caracterizar las condiciones de vida de la población del Estado Táchira, en el capítulo correspondiente de este Informe, se ha recogido información del Censo de 1971 relativa a la vivienda. Esa información, comparada con la que fuera obtenida en levantamientos anteriores, revela un deterioro de ciertos índices relevantes. El coeficiente de hacinamiento, por ejemplo, subió en 10 años de 5.9 a 6.2 habitantes por vivienda, lo que representa un agravamiento considerable de la situación.

Por otra parte, los índices de equipamiento sanitario, tanto de servicios de agua potable como de eliminación de excretas, registraron avances considerables, aunque la situación dista aún de ser satisfactoria, sobre todo en la vivienda rural.

/Los fuertes

Las fuertes migraciones que se han verificado en la subregión, provenientes de Colombia y de la zona montañosa hacia las ciudades y las áreas rurales del llano y del piedemonte recomiendan a su vez una atención especial en la localización del esfuerzo futuro de construcción de viviendas. En suma, se estima necesario llegar a un plan plurianual de viviendas, basado en los programas de desarrollo urbano y rural ya referidos y en el conocimiento detallado de los siguientes aspectos:

- Necesidades actuales y evolución probable de las mismas, distinguiendo la vivienda rural - concentrada en áreas de desarrollo - y la vivienda urbana. Dentro de esta última, se considerarían los estratos correspondientes a diversas líneas de financiamiento: comercial, ahorro y préstamo, Banco Obrero, Vivienda Rural, urbanizaciones populares, etc.
- Incidencia de la construcción de viviendas sobre el empleo, la producción de materiales de construcción y la explotación de recursos naturales en el área.
- Monto e importancia de la vivienda de interés social como parte del esfuerzo global de construcción y financiamiento de la vivienda en general.
- Fórmulas adecuadas de coordinación entre las distintas instituciones que operan en la solución del problema, de acuerdo a los objetivos específicos de cada una de ellas.
- Avances tecnológicos, que sean viables en el área, para estandarizar los elementos de construcción y reducir su costo y para racionalizar el aprovechamiento funcional de las unidades.
- Directivas nacionales a obedecer en la solución de los problemas de la vivienda y recursos ajenos al área que puedan ser movilizables para el programa.
- Posibilidad de hacer aprobar una legislación que evite el alza indebida de los valores inmobiliarios y establezca el control adecuado de su evolución normal y la canalización de la valoración

de los terrenos urbanos para financiar las obras de urbanización.

La elaboración de un plan de esta naturaleza supone realizar un esfuerzo de preinversión aplicado a la realización de encuestas y análisis de tipo estadístico, económico, sociológico y político-institucional, que conduzcan a formar las bases de la acción a emprender. En ese esfuerzo, coordinado por CORPOANDES, deberán participar todos los organismos que actúan en el campo de la vivienda y en la solución de los problemas correlacionados a que se ha hecho referencia.

F. BASES PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO  
EDUCACIONAL EN LA ZONA DE TACHIRA

1. Objetivos generales

La situación educacional de Táchira no presenta mayores deficiencias en relación con los promedios nacionales. Sin embargo, está lejos de ser la adecuada para sostener un proceso de desarrollo económico regional, con todas las implicaciones sociales de ese proceso.

La estrategia económica propuesta lleva implícita la idea de ocupar a la población local a niveles de mayor productividad y eficiencia. Este hecho da por sentado la aplicación de una política que retenga, radique y desplace internamente a una fuerza poblacional educada funcionalmente, es decir, para cumplir las diversas funciones sociales y económicas que requiere el programa de desarrollo regional. En síntesis, que provea de estabilidad a la población como primera condición de compromiso con el progreso de la zona.

En el caso de Táchira, la estabilidad de la población entraña, desde el punto de vista social, el desenvolvimiento y aproximación de los servicios básicos, tales como educación y salud; la acentuación de la funcionalidad escolar, para que ésta sirva socialmente al desarrollo económico previsto e individualmente a la satisfacción de las expectativas personales; una adecuada oferta de empleos correspondiente a los niveles de educación prevalecientes y a los niveles de ingresos esperados; y el sentido de integración y participación nacional.

La generalización de los servicios sociales, desde el punto de vista educacional, tendría que cubrir dos aspectos fundamentales: i) la educación de base con carácter masivo, y ii) la educación diferenciada por orientaciones o especializaciones. La primera comprende los mínimos acordados oficialmente en relación con los requisitos sociales de la Nación, que son los que debe alcanzar toda la población. La segunda atañe a las necesidades de personal con calificación diversa, que se derivan del programa de desarrollo. En esta última se pueden establecer varios niveles de educación y calificación.

/El desarrollo

El desarrollo de la educación básica con carácter masivo tiene por objeto disminuir progresivamente los déficit culturales de la población a través de dos medios: i) el sistema regular, encargado de prestar un servicio lo bastante eficiente como para evitar que se continúe generando esa situación; ii) el sistema especial, paralelo o parasistema, encargado de establecer los programas de educación del trabajador que sean necesarios para corregir las fallas de una educación insuficiente.

Paralelamente al desarrollo de la educación básica masiva, debe intensificarse la educación preescolar, con el objeto de reducir desigualdades socio-culturales que se producen a edad temprana que origina un incremento de la ocupación industrial, con aumento de las tasas de participación femenina. El desarrollo de esos tipos de educación permitirá realizar esfuerzos de integración masiva de la población a través de la comunicación e información y ampliar la posibilidad de movilización personal.

El desarrollo de formas de educación media y superior tiene por objeto dar oportunidades de continuación del estudio en diferentes niveles y especializaciones. Desde el punto de vista de las necesidades de Grita-Torbes, parece conveniente dar particular importancia a la preparación de personal calificado para proveer recursos humanos al sector industrial, particularmente a las ramas metal-mecánica y metalúrgica y al agrícola. A este último considerando las exigencias de la innovación y cambio tecnológico que se espera introducir.

Es innecesario tener en cuenta que si bien la oferta de empleos de la industria tendrá un crecimiento más rápido que la de otros sectores, éste, en números absolutos, será relativamente pequeño. En la agricultura, por otra parte, habría un cambio en las exigencias de niveles de calificación. Es decir, si bien la ocupación global no aumentará, sí habrá mayor demanda por personal con mejores niveles de educación. Más aún, es probable que la población rural y agrícola disminuyan.

/Los hechos

Los hechos señalados exigen una programación cuidadosa del desarrollo de la educación con carácter técnico y/o profesional, en correspondencia con las posibilidades de empleo. Tal estudio se puede hacer sobre la base del efecto ocupación que resulte de las inversiones previstas. Esta programación puede integrarse al desarrollo del proyecto de ciclo medio diversificado y a instituciones de educación tecnológica post secundaria o superior, según sea el caso. En esta línea, puede pensarse la iniciación de una formación universitaria que vincule la docencia y la investigación científica y tecnológica, dentro de un Instituto Superior o Facultad orientado a cubrir el estudio de la disponibilidad de recursos naturales de la zona y la ocupación dentro de las actividades fabriles a desarrollar.

Finalmente, debe tenerse en cuenta la necesidad de dirigir la educación al equilibrio de las diferencias individuales originadas por la diferencia de nacionalidad. Este trabajo tiene dos sentidos: proporcionar a los nacionales medios de competencia profesional y a los extranjeros formas culturales de integración nacional.

## 2. Proposiciones

### a) Desarrollo de Centros Integrales de Educación (CIDE)

La dispersión de servicios educacionales, tanto en el tipo y modalidad de ellos como en su ubicación geográfica, hacen recomendable el establecimiento de una política coordinada para aprovechar eficientemente los recursos y prestar una mejor atención a la comunidad. Por ende, la acción operativa de la educación debe responder a criterios de integración de servicios y a una planificación adecuada de los recursos, así como a detectar mejor las necesidades educacionales de zonas con características geo-poblacionales homogéneas.

El análisis de los cambios que se vienen produciendo en la educación venezolana permite percibir una tendencia a la unidad educativa como un todo que debe funcionar armónicamente. Si bien lo que se ha hecho hasta el momento es relativamente limitado, no es menos cierto que la orientación de las últimas reformas, sobre todo en la

/educación media

educación media, traducen un espíritu de formación orgánica del estudiante.

El diagnóstico de la realidad educacional del Estado Táchira muestra una elevada "mortalidad" educacional, producto de muchos factores, entre los cuales está la existencia de escuelas incompletas, falta de servicios complementarios (comedores escolares, transporte, servicios médicos), limitaciones en material didáctico audiovisual, sin considerar los factores económicos y sociales que inciden en esta situación.

La organización del trabajo educativo de manera que los distintos servicios puedan complementar su labor a fin de que mejore la capacidad de acción, el rendimiento y la retención escolar, es uno de los medios que puede resultar más positivo para mejorar la eficiencia en plazo breve. Esta tarea se podría realizar a través de Centros Integrales de Educación (CIDE).

i) El CIDE cubriría una zona escolar que en lo posible debiera coincidir con distritos administrativos.

ii) El CIDE se establecería en la unidad educacional más importante de la zona, que se definiría por su capacidad operativa, su rol dentro del sistema educacional, etc.

iii) El CIDE se constituiría en el foco de un complejo de servicios de distintos niveles que proporcionan a la comunidad educación con la máxima cobertura y eficiencia. Comprendería la educación pre-escolar, primaria, media, superior y demás modalidades, así como también la educación de adultos y extensión cultural.

iv) La acción operativa de CIDE se realizaría a través de Núcleos Educativos que atenderían zonas más reducidas, determinadas de acuerdo a la densidad escolar y características geo-económicas y poblacionales.

Dentro de cada núcleo se escogería la unidad educacional más favorable como foco del Núcleo.

v) El CIDE contaría a lo menos con los siguientes servicios:

- servicios de Coordinación Administrativa

/- servicio de



- servicio de Métodos Docentes
- servicio de Medicina Escolar
- servicio Socio-Educacional
- servicio de Educación de la Comunidad

vi) El Servicio de Coordinación Administrativa atendería los problemas de orden administrativo: funcionamiento de las unidades educacionales, equipamiento, personal docente y administrativo, mantención de edificios, coordinación entre niveles, etc.

vii) El Servicio de Métodos Docentes se preocuparía de introducir las técnicas modernas de enseñanza, utilización de equipos audiovisuales, calidad de la enseñanza, actualización del personal docente, etc.

viii) El Servicio de Medicina Escolar se preocuparía de coordinar con las autoridades de la salud y sanitarias las prestaciones que debe recibir el sector de estudiantes: asistencia médica, control preventivo, campañas de salud, rehabilitación, etc.

ix) El Servicio Socio-Educacional atendería aquellos aspectos que contribuyen a mejorar el rendimiento estudiantil y evitar la deserción prematura. Prestaría especial atención a los comedores escolares, transporte de estudiantes, pensionados, etc.

x) El Servicio de Educación de la Comunidad se dedicaría a crear o coordinar las acciones educativas destinadas a la educación de adultos y extensión cultural (coordinación con INCE, MAC, IAN, TV Educativa, Radio, etc.).

xi) En el núcleo existirían, en menor escala y según las necesidades, los mismos servicios que en CIDE.

b) Posibles CIDE del Estado Táchira

En una primera etapa, podrían crearse tres CIDE:

i) SAN CRISTOBAL

Cubriría los distritos: San Cristóbal

Capacho

Cárdenas y

Municipio San José de Bolívar (del distrito Jáuregui)

/La unidad

La unidad focal estaría en la Oficina Regional de Educación.

ii) RUBIO

Cubriría los distritos: Junín

Bolívar

Uribante

La unidad focal de este CIDE estaría en la Unidad Educativa CIER.

iii) SAN JUAN DE COLON

Cubriría los distritos: Lobatera

Ayacucho

Jáuregui

c) Desarrollo del grupo de planificación en la Oficina Regional de Educación

Los nuevos programas de desarrollo regional suponen la elaboración de planes y formulación de proyectos educacionales dentro del contexto global. Para tal objeto parece imprescindible reforzar el Grupo de Planificación de la Oficina Regional de Educación.

Con dicho objeto CORFOANDES podría prestar asistencia a la ORE de Los Andes en los siguientes aspectos:

i) Contratación de personal técnico especializado:

- dos Economistas, especialistas en planificación educacional
- un Estadístico
- un Asistente Social
- un Arquitecto
- un Administrador (o Economista con especialidad en administración)

Este personal estaría a cargo de la planificación educativa de la Región y trabajaría en conjunto, dentro de la división de Planificación de la ORE (ORE-Planificación).

Además del personal indicado es conveniente atender los siguientes aspectos:

ii) Adquisición de equipos para el trabajo del Grupo de Planificación: máquinas de calcular, reproductores de documentos, elementos para dibujos de planos, etc.

/iii) Aporte

iii) Aporte monetario para la contratación de servicios de computación con la Universidad de Los Andes u otro centro de procesamiento electrónico.

iv) Contratación de algún profesional especializado para apoyar la labor de los CIDE.

d) Creación y desarrollo de la unidad móvil de equipos audiovisuales

La modernización de la actividad educativa requiere la utilización de los nuevos medios pedagógicos. Con este objeto se propone la creación de la Unidad Móvil de Equipos Audiovisuales. Dicha idea debe concretarse en un proyecto que incluya un plan de operaciones y estudio de:

- i) Adquisición de equipos audiovisuales.
- ii) Adquisición de cuatro vehículos de transporte de equipos audiovisuales, equipados con una sala de exhibición o laboratorio móvil.
- iii) Instalación de un taller de mantención y reparación de equipos audiovisuales.
- iv) Contratación de personal técnico en:
  - planificación de uso de equipos
  - técnicos en el manejo de equipos audiovisuales

La Unidad de Equipos Audiovisuales podría funcionar en la Unidad CIER de Rubio, pero dentro de la programación que le asigne la ORE-Planeamiento.

e) Creación de un fondo de transporte escolar

Con el objeto de atender el problema de dispersión escolar y la extensión geográfica de los servicios educacionales, CORPOANDES podría contribuir a la formación de un fondo financiero para el establecimiento de una red de transporte escolar.

Los CIDE promoverán el interés de las comunidades por contratar transporte escolar, dentro de un plan orgánico y programas de movilización determinados:

El Fondo de Transporte Escolar actuaría en los siguientes campos:

/- Avalaría

- Avalaría los compromisos de la comunidad con los dueños de los medios de transporte.
- Subsidiaría comunidades de bajos recursos en la contratación de servicios de transporte.
- Otorgaría créditos para la adquisición de vehículos destinados al transporte de estudiantes.

f) Apoyo a la unidad móvil del INCE

Entre las actividades inmediatas existe la posibilidad de promover el mayor desarrollo de la Unidad Móvil de Enseñanza del INCE, a través de la contratación y la adquisición de equipos y material de enseñanza.

El INCE parece tener capacidad financiera suficiente, pero de todas maneras CORPOANDES podría actuar como gestor de esta necesidad para que la unidad móvil que funciona en el Estado Táchira, adquiera un desarrollo que responda a los programas de formación acelerada de recursos humanos especializado de distintos niveles.

El plan de enseñanza de unidad móvil sería trazado por ORE-Planificación, de acuerdo con INCE y en consulta con los sectores de la población.

g) Equipamiento para ciclo diversificado

El funcionamiento de los ciclos diversificados de la enseñanza media debe ser ultimado tanto desde el punto de vista técnico como material. Para tal objeto convendría estudiar un convenio entre el Ministerio de Educación y CORPOANDES.

La ORE-Planificación determinaría las necesidades de instalación y tipo de enseñanza que correspondan al ciclo diversificado de la educación media que necesita la Región, y dentro de ese plan CORPOANDES podría prestar su apoyo financiero para la adquisición de equipos y material o el eventual contrato de algunos profesores-técnicos que no disponga el Ministerio de Educación.

/h) Convenios

h) Convenios educacionales Venezolano-Colombianos

La Oficina Regional de Educación debería continuar los trabajos para materializar las recomendaciones de la Reunión de Especialistas en Educación de Venezuela y Colombia.

Los niños de ambos países y particularmente los colombianos que cruzan con sus familias a Venezuela tienen graves problemas con la falta de equivalencia y orientación de los programas de enseñanza de todos los niveles y modalidades, particularmente primaria.

CORPOANDES podría promover que un Grupo Técnico Educativo Venezolano-Colombiano presente proyectos concretos que contribuyan a la integración educacional. Este grupo trabajaría en el ámbito de la Oficina Regional de Educación.

i) Curso de entrenamiento y formación de mano de obra para la industria metal-mecánica

Se sugiere, además, que en consonancia con el énfasis dado al desarrollo de la industria metal-mecánica, se programe la implantación de un Curso voleado específicamente a formar técnicamente la mano de obra requerida por esta rama industrial. La responsabilidad institucional para la puesta en marcha de este proyecto, así como su detallamiento, deben ser definidos en acuerdo con el propio programa industrial de la subregión.

## G. PROGRAMA DE SALUD

Las limitaciones de tiempo y de información que caracterizan este tipo de trabajo - cuyo objetivo es definir, en el mínimo de tiempo y con la información disponible, las bases para un programa de preinversión y desarrollo - hace que el mismo deba considerarse como una orientación preliminar, que define líneas y formas de acción, en este caso para la planificación regional de los servicios de salud en el Estado Táchira.

En la fase siguiente, cuando se aborde la programación detallada y operativa del sector, se deberá procurar dos objetivos. El primero será el análisis de cada una de las proposiciones que aquí se presentan, a la luz de un conocimiento más preciso de los factores en juego, verificando las hipótesis que las sustentan y adoptando las correcciones o sustituciones que hicieran falta. El segundo, adecuar la evolución de los servicios de salud a los cambios económicos y sociales - y sus repercusiones en la distribución, actividades e ingresos de la población - que cabe anticipar de los programas de desarrollo que en definitiva se adoptan para la subregión. Esto último plantea como condición imprescindible un trabajo continuo de vinculación intersectorial.

### 1. Conclusiones del diagnóstico

El análisis del sector que se hace en la Segunda Parte de este Informe permite extraer algunas conclusiones básicas para orientar su programación. Para empezar, los indicadores de mortalidad y morbilidad, sensiblemente superiores a los promedios nacionales, reflejan en general mayores deficiencias tanto en las condiciones de vida de la población como en los servicios y equipamientos de salud disponibles para su atención. Además, la evolución de esos indicadores en la última década no señala ninguna mejoría sensible. Todo lo contrario, si se atiende a la alta incidencia y persistencia de las enfermedades transmisibles y nutricionales. O sea que las

/deficientes condiciones

deficientes condiciones de salud importantes en la subregión se deben, por una parte, a la insuficiencia de servicios médicos, asistenciales y sanitarios, y por la otra a la marginalidad que caracteriza a una parte importante de su población <sup>1/</sup>.

Por otra parte, surge también del diagnóstico que, si se mejoran los ingresos y se reduce la marginalidad, el tipo de déficits de salud prevalentes podría reducirse considerablemente con actividades propiamente asistenciales y sanitarias, dirigidas tanto hacia las personas como hacia el ambiente. Así, la morbilidad muestra un alto porcentaje de casos erradicables o reducibles con técnicas médicas que son de aplicación fácil, como la vacunación. Asimismo, la alta incidencia de enfermedades infantiles y la demanda por atención obstétrica señalan la necesidad de ampliar los servicios de atención a la madre y al niño.

De todos modos la situación existente y la intensificación previsible de la demanda agudizarán la insuficiencia de los actuales servicios, a menos que se adopten medidas para su rápida ampliación.

Hay ciertos problemas especiales de solución más difícil. Algunos de ellos y en particular el de la malaria, presentan ya signos que exigen una acción muy enérgica por parte de los servicios públicos. Tómese en cuenta, además, que las condiciones ecológicas del área, sobre todo en sus zonas bajas, son muy favorables a la transmisión malárica.

La situación institucional del sector salud en Táchira facilita la elaboración y ejecución de programas para su desarrollo. En

---

<sup>1/</sup> No cabría desconocer aquí los efectos de las migraciones, tanto de los campos a los núcleos urbanos como las que vienen de Colombia. Las primeras contribuyen a sobrecargar los servicios urbanos y ponen de manifiesto la marginalidad antes escondida en el agro. Las segundas, además de estos efectos, sirven de vehículo a ciertas graves enfermedades transmisibles, presentan problemas agudos de desnutrición, y, en el caso de los migrantes estacionales, implica la radicación temporal en condiciones de insalubridad marcada, de gran cantidad de familias que se trasladan en épocas de cosecha y zafra.

primer lugar, porque está constituido fundamentalmente por instituciones públicas. Luego, porque las deficiencias administrativas y de coordinación son subsanables si se integran tres instituciones, dos de las cuales dependen directamente del Ministerio de Salud (Servicio Cooperativo y Dirección de Malariología). Y por último porque la política nacional está claramente definida, en el sentido de unificar los servicios de salud del sector público.

En cuanto al equipamiento médico asistencial, lo más característico es la concentración de servicios en San Cristóbal, cuyos hospitales tienen el 70 por ciento de las camas disponibles en el Estado, cuando su peso poblacional no pasa del 40 por ciento. Y esto tiene una contrapartida de aguda deficiencia en casi todo el resto del área, en particular en la zona baja de más reciente ocupación. También se presentan aquí los habituales vacíos geográficos de atención médica y sanitaria de otras áreas rurales. Por otra parte, la mala estructuración del sistema sobrecarga al Hospital Central de San Cristóbal. El reforzamiento de centros periféricos permitiría sin duda una distribución más eficiente de los servicios.

Pero esto no debe llevar a la conclusión de que la mera redistribución del gasto público en salud es suficiente para adecuar este servicio a las necesidades de la subregión. También parece necesario incrementar fuertemente el volumen global de ese gasto. Así lo revela el hecho de que en 1970 el gasto público por habitante en Salud en el Estado fue de apenas la tercera parte del promedio nacional.

En cuanto al equipamiento de agua y alcantarillado, se requiere un esfuerzo especial de programación, no sólo para mejorar la situación existente sino también para prevenir la agudización de déficits en estos servicios críticos para la salud de la población. Esto no se aplica sólo a las zonas rurales y a los núcleos urbanos menores. Aún San Cristóbal acusa una baja dotación de servicios de alcantarillado en relación con su población actual, y su abastecimiento de agua potable será insuficiente a corto plazo si no se realizan nuevas obras de aducción.

/No cabe



No cabe desconocer que la estructura y la organización social de una comunidad tiene una importante influencia sobre el estado de salud de la misma. En Táchira, la presencia de amplios sectores marginados y de un significativo contingente de "indocumentados" es uno de los factores importantes en el origen de las deficiencias de salud. ¿Qué puede hacerse en el ámbito del sector para corregir esta situación? Sólo aplicar remedios parciales, que no serán nunca suficientemente eficaces mientras no se cambien las condiciones estructurales. En efecto, no hay en el sector salud ninguna forma institucionalizada de participación a través de la cual la población pueda hacer oír sus reclamos. Aún tomando en cuenta el papel preponderante de las autoridades nacionales en las decisiones que afectan al sector, en una estrategia de movilización de esfuerzos y de gravitación política en el Estado podrían tomarse en cuenta los siguientes puntos:

i) Los colegios profesionales, particularmente el Colegio de Médicos, de gran activismo e influencia, incluso a nivel Ministerial, a través de la Federación respectiva.

ii) Los círculos políticos y administrativos del Gobierno en el Estado.

iii) Los cuerpos técnicos sectoriales, no organizados pero susceptibles de apoyar las medidas de cambio que se proponga.

iv) Los sindicatos obreros de salud, en el sentido de llevarlos a aceptar las proposiciones que se haga o, por lo menos, no se oponen demasiado a ellas.

v) Los grupos empresariales, tomando en cuenta el contenido valorativo de la salud y el riesgo compartido de muchos de los problemas sanitarios, podría prestar un apoyo no comprometedor.

vi) Grupos o instituciones de carácter regional, como CORPOANDES y la Universidad de Los Andes, que han tenido hasta ahora poca influencia en el sector salud de Táchira.

/vii) Los compromisos

vii) Los compromisos internacionales, básicamente el acuerdo de cooperación sanitaria con Colombia y el acuerdo de cooperación en salud entre los países del Area Andina, pueden ser mejor aprovechados como elementos de convencimiento y estímulo.

viii) La influencia del apoyo de organismos internacionales tales como la Oficina Panamericana de la Salud, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, posibles en varios aspectos, es un punto a explorar.

En el pasado la movilización de estos sectores estuvo restringida a los dos primeros grupos, casi exclusivamente. Las decisiones en el sector estuvieron sin embargo centralizadas a nivel nacional, con casi completa prescindencia de los grupos de presión locales, cuya movilización se requiere para la política y la programación de salud que se resumen a continuación.

## 2. Bases del programa

### a) Organización del sector

Dentro de la política declarada del Gobierno Central de crear el Servicio Nacional de Salud, se podría promover la unificación de las instituciones públicas de salud en el Estado, en torno de una organización única o sistema coordinado, como ensayo o experimento del plan nacional de unificación de servicios. El actual Servicio Cooperativo de Salud podría ser el núcleo básico para esa unificación, incorporándose las demás instituciones, pero sobre la base de una nueva organización. De las actividades de la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental, se conservaría provisionalmente, como programa vertical el de "Control de la Malaria" empezándose, sin embargo, su horizontalización en las actividades de epidemiología; el programa de vivienda rural sería excluido del sector y transferido al Ministerio respectivo.

La incorporación del IVSS, se comenzaría mejorando los mecanismos de coordinación interinstitucionales. Lo mismo para las otras instituciones públicas (IPASME, IAN, MAC, etc.),

/mientras se

mientras se definen y se aprueben los instrumentos legales que permitan la unificación.

Con esta reorganización se establecerían nuevos sistemas administrativos asignándose especial énfasis a los sistemas de información y control, contabilidad y suministros y planificación. También se crearían los mecanismos de participación y democratización del Servicio que la dirección política considere aconsejables.

Al mismo tiempo se deben estudiar formas de financiamiento adecuado para la expansión de los servicios de salud en el Estado. Se sugieren dos frentes para este estudio:

- i) Propender a un gasto público que corrija la inferioridad relativa de Táchira en la materia;
- ii) extensión del seguro de salud a toda la población, lo cual sólo es posible en una perspectiva nacional.

b) Regionalización de servicios

La adecuada regionalización de los servicios (establecimientos y actividades) de salud en el Estado, tanto en el sentido de su distribución geográfica como de su vinculación funcional, y del sistema así constituido dentro del sistema nacional, es requisito esencial para la buena administración de los mismos. Se sugiere el estudio en profundidad de los aspectos envueltos, para definir la más adecuada organización espacial y establecer los mecanismos de vinculación funcional que permitan el más alto rendimiento del sistema. Provisionalmente se sugiere dividir el Distrito Sanitario N° 4, creando un nuevo distrito con sede en La Fría. El sistema contaría con ocho distritos (ver Cuadro 12), en los cuales se debería establecer una infraestructura mínima, suficiente en cada caso para la prestación de los servicios de atención en segunda instancia a la población distrital y para desarrollar las tareas de coordinación, supervisión y control del área bajo su jurisdicción.

Los servicios centrales de referencia del sistema deben ser reforzados (sobre todo el subsistema hospitalario de San Cristóbal), y fortaleci-

Cuadro 12

Táchira: Distritos de Salud, organización propuesta

---

<u>Distritos de Salud - Sede</u>	<u>Distritos y Municipios que incluye</u>
1 <sup>er</sup> Distrito - San Cristóbal	Distritos Capacho, Cárdenas y San Cristóbal, excepto parte del Municipio "La Concordia"
2 <sup>o</sup> Distrito - Rubio	Distrito de Junín
3 <sup>er</sup> Distrito - San Antonio	Distrito de Bolívar
4 <sup>o</sup> Distrito - Colón	Distritos de Ayacucho y Lobatera
5 <sup>o</sup> Distrito - La Fría <sup>a/</sup>	Municipios García de Hevia, J.T. Colmenares, Umequena y Sn. Simón del Distrito Jáuregui
6 <sup>o</sup> Distrito - La Grita	Resto del Distrito Jáuregui
7 <sup>o</sup> Distrito - Pregonero	Municipio Pregonero del Distrito Uribante
8 <sup>o</sup> Distrito - El Piñal	Resto del Distrito Uribante y parte del Municipio "La Concordia" del Distrito San Cristóbal

---

Fuente: Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Venezuela

a/ Se propone dividir el 4<sup>o</sup> Distrito Sanitario creando un nuevo Distrito con sede en La Fría.

/los servicios

los servicios en las sedes de distrito, bajo la orientación definida en el párrafo anterior. La red de unidades periféricas (atención primaria en el sentido periferia-centro) deberá, más que ampliarse, mejorarse, aunque en algunos distritos (Pregonero y especialmente el nuevo con sede en La Fría) deberá ser también ampliada. El sentido predominante de las mejoras es de concentración de actividades con elevación del nivel de calidad, con extensión de cobertura, aunque esto involucre un menor énfasis en la extensión física de las unidades (número),

Se deberán determinar mecanismos eficientes de referencia y contrareferencia y establecer controles al flujo de pacientes, de tal manera de desconcentrar la prestación de servicios y aliviar el subsistema de San Cristóbal. Así los distritos adquirirían mayor autonomía (descentralización de decisiones aplicativas), al mismo tiempo que se intensificarían los servicios de supervisión, control y evaluación y el sistema de normación y planificación. En el caso de la ciudad de San Cristóbal, además se debería proceder a desconcentrar la atención ambulatoria, sectorializándose la población en áreas de aproximadamente 50 000 habitantes, para cada una de las cuales se construiría un centro de atención ambulatoria, vinculado funcionalmente al conjunto hospitalario de la ciudad en el cual se concentraría la atención de especialidades. Además se reorganizaría el subsistema hospitalario del área, orientándolo hacia la especialización progresiva y la complementación de los establecimientos. Al final de la década, la ciudad de San Cristóbal contaría así con un subsistema de cinco centros ambulatorios, el Hospital Central (hospital clínico-quirúrgico de adultos), un hospital materno-infantil (350 camas aproximadamente), un hospital de crónicos (actual de tuberculosos), y un hospital-colonia para psicópatas crónicos. Vinculados a este conjunto permanecerían los establecimientos actuales de Táriba, etc.

/En el

En el plano macrorregional, la Región de los Andes, desde el punto de vista de salud, funcionaría como un área por lo menos bipolar (San Cristóbal y Mérida), si no se constituye un tercer polo autónomo en Valera. San Cristóbal deberá continuar siendo centro de una región que ultrapasa los límites de Táchira y se vinculará, preferentemente, con Maracaibo y Caracas. Es poco probable la vinculación del sistema de San Cristóbal a la sede regional que se instituya en Mérida.

Por último, debe destacarse la necesidad de hacer un esfuerzo particular para lograr una mejor integración con los demás sectores.

### 3. Ampliación de los servicios de atención a las personas

Dentro del sistema anteriormente bosquejado, se buscaría la integración de las actividades de salud, tratando al hombre como ser integral, en sus dimensiones social e individual y en el contexto de su ambiente. Se enfatizarían las acciones de promoción y protección específica, hasta alcanzar los niveles útiles epidemiológicamente recomendados.

Además de las ampliaciones mencionadas en el subsistema San Cristóbal, se ampliaría o se crearía capacidad de atención de San Antonio, Ureña, Rubio, Colón, Seboruco, Pregonero, El Piñal, San Antonio de Caparo y Capacho, si se confirman las hipótesis hechas sobre el crecimiento y distribución de la población. Además se instalarían dispensarios en el área de la Panamericana Norte (nuevo distrito - 5), municipios de Rivas Berti y Pregonero.

Todas esas unidades se integrarían en un sistema que fuese realmente de atención progresiva, actuando cada una con suficiencia en el área bajo su responsabilidad y refiriendo sólo los casos que escapasen a sus posibilidades programadas. El sistema de supervisión y la coordinación técnica y funcional entre los establecimientos de distintos niveles en el sistema permitirían un adecuado funcionamiento y un perfeccionamiento constante.

#### 4. Servicios hacia el medio

La integración con los demás servicios de salud permitiría un mejor aprovechamiento de los recursos y debería acompañarse de una ampliación sustancial de esas actividades, hasta cubrir el 100 por ciento de la población urbana y el 80 por ciento de la población rural con agua y el 90 y 60 por ciento de las mismas poblaciones con alcantarillado. Continuaría en el sector salud la responsabilidad de atender las poblaciones de las localidades de menos de 5 000 habitantes y en el INOS las localidades de más de 5 000 habitantes.

Actualmente, el punto crítico del equipamiento sanitario lo constituye el sistema de evacuación de aguas servidas. Los programas existentes, que se anotan en el cuadro 13, si bien importantes, sólo contribuirán a paliar en parte el déficit existente, pero permanecerá vigente el problema en el futuro próximo, en particular en San Cristóbal <sup>1/</sup> y San Antonio, entre los que poseen programas previstos, y en San Juan de Colón y La Grita, ciudades que aparentemente no poseen siquiera estos programas. También resalta la necesidad de dotar a La Fría de servicios de alcantarillado, proyecto que estaba en estudio en 1969, pero cuya realización aparentemente no se ha programado aún.

Así en términos generales se hace necesario incrementar las inversiones en los servicios de evacuación de aguas servidas. También debe plantearse la necesidad de estudiar sistemas de tratamiento primarios para las aguas servidas, en especial en las ciudades mayores. A medida que se incrementa el desarrollo del área, esta necesidad va haciéndose cada vez más aguda, en especial

---

<sup>1/</sup> Se prevé una ampliación para atender 35 mil personas más; actualmente el porcentaje de población servida es de sólo 62 por ciento y la capacidad del sistema para atender su población actual es de sólo 77 por ciento, o sea, un déficit de más de 33 mil personas en relación a su población actual.



Cuadro 13

PROGRAMACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE OBRAS SANITARIAS EN EL  
ESTADO TACHIRA  
(Miles de Bolívares)

<u>Acueductos</u>	Total	Inversión (miles de Bs.)				Capacidad de diseño (personas)
		1972	1973	1974	1975	
San Cristóbal Aducción río Quinimarí	20 000	5 000	8 000	4 000	3 000	400 000
<u>Cloacas</u>	4 100					
Ampliación redes:						
San Cristóbal		300	800	1 500	1 500	35 000
Rubio	140	-	-	140	-	2 500
San Antonio	100	-	-	100	-	2 000
Táriba	200	-	-	200	-	3 000
Cloacas:						
Coloncito	500	-	-	500	-	18 000
<b>Total</b>	<b>25 040</b>	<b>5 300</b>	<b>8 800</b>	<b>6 440</b>	<b>4 500</b>	

Fuente: Memoria Instituto Nacional de Obras Sanitarias, Venezuela.

/al producirse

al producirse un desarrollo industrial acelerado, que seguramente traerá como contrapartida una mayor contaminación de las aguas servidas y por ende de los cursos de agua a los que ellas descargan.

En lo que respecta a los servicios de aducción de agua, cabe señalar la necesidad de ir incorporando paulatinamente los centros menores a este servicio; para ello se hace necesario plantear un programa detallado. También cabe señalar la necesidad de mejorar el tratamiento en la aducción de Rubio, que extrae agua de Quinimari y el Bramoncito.

Otro problema relacionado con este tema, que escapa al marco del sector, se refiere a la necesidad de evaluar el balance hídrico en los puntos álgidos de la subregión. Debe estudiarse no sólo la capacidad, sino también el grado de contaminación de las fuentes de agua frente a usos alternativos, en particular los requerimientos futuros de agua de San Cristóbal y de sus eventuales áreas de concentración industrial.

#### 5. Adiestramiento

Las modificaciones propuestas requerirían un intenso y extenso trabajo de adiestramiento de personal técnico. La extensión y contenido de un programa adecuado sólo podrían definirse después de determinadas las necesidades reales de personal, derivadas de la expansión y reorganización de los servicios de salud en el Estado. Sin embargo, puede anticiparse a la preparación de personal a utilizar y a la actualización del personal en servicio, y que incluiría un componente de capacitación profesional en áreas específicas.

#### 6. Programas especiales

##### a) Malaria

El problema de la malaria entraña riesgos potenciales y reales sobre las posibilidades de aprovechamiento de las tierras planas al Sur y al Norte de la cordillera. Un esfuerzo mayor para el control de la enfermedad debe hacerse inmediatamente. Las actuales dificultades técnicas, derivadas del comportamiento del vector, deben ser

/enfrentadas con

enfrentadas con la utilización de otras técnicas (nebulizaciones peridomiciliarias, ataques focales concentrados, etc.) y un programa especial de investigación, cuyos lineamientos principales y primeros pasos ya los ha realizado la Dirección de Malariología del SAS. Las dificultades derivadas de la resistencia del parásito están todavía dentro de los límites de control con los medios actuales, debiéndose disponer de los recursos necesarios para el tratamiento radical de los pacientes. Las dificultades derivadas de la movilidad o de patrones culturales (habitación, etc.) de la población deben ser enfrentados con el apoyo de todos los servicios de salud locales. La concentración de esfuerzos, sin restricciones de los recursos requeridos técnicamente, podrá mantener la endemia bajo control y a niveles aceptables. La erradicación definitiva dependerá de los avances en la investigación en la lucha contra el vector y de la realización de programas idénticos en las áreas vecinas o donde se originen los flujos migratorios hacia el Estado, particularmente en Colombia. Dado el problema común que significa la malaria para ambos países y la necesidad también común de la simultaneidad de los esfuerzos de erradicación o control, el programa debería ser objeto de formulación conjunta y complementaria, mucho más allá que las actuales formas de cooperación. Es decir que debería ser un verdadero programa binacional.

b) Alimentación

El problema alimentario de la población tiene sólo solución multisectorial. Como parte de esta solución al sector salud le cabe, entre otras responsabilidades, la atención del hambre como enfermedad (desnutrición o mala nutrición). Por un lado la atención del paciente desnutrido (recuperación) y por otro la suplementación alimentaria de grupos más vulnerables (madres y niños fundamentalmente) para evitar el estado de desnutrición y sus consecuencias. Ambas medidas, sin embargo, deben ser concebidas dentro de una política multisectorial de alimentación, so pena de su transformación en gastos casi inútiles. De ahí que se sugiere la realización de un estudio especial sobre la

/epidemiología de

epidemiología de la desnutrición en la región, que permita formular y aplicar una política alimentaria integral y multisectorial.

c) Tuberculosis

Se propone la ampliación de la cobertura y la mejoría de los mecanismos de control actuales.

d) Venéreas

Hay que intensificar las medidas en ejecución, apoyadas en un control sanitario efectivo de frontera. Es necesario abordar medidas de recuperación social de prostitutas y de educación sexual generalizada.

e) Zoonosis

Hay que intensificar las medidas actuales, apoyadas en un control sanitario efectivo de frontera y capacitar los laboratorios de diagnóstico. Evidentemente, esto exige mejorar la coordinación con el sector agropecuario.

f) Control sanitario de frontera

Sería necesario establecer un programa de control sanitario fronterizo, que tenga como objetivos el apoyar los programas a, c, d y e, el control sanitario de alimentos y la selección de inmigrantes. Ello exigiría mejorar la coordinación con las autoridades sanitarias de Colombia, para la realización de diversas actividades de mutuo interés, especialmente de los programas mencionados en este capítulo.

g) Chagas y fiebre amarilla

Es necesario mantener la realización de los estudios epidemiológicos y de vigilancia actuales, erradicar los focos detectados de *Aedes Egypti* y programar pilotos de control del *Triatomino*.

(*R. Prolixus*).

## 7. Ideas de inversión y bases para su realización

En la tercera parte de este Informe se proponen estudios de preinversión de dos tipos: estudios básicos, de carácter general, que servirán para orientar las acciones en el sector, y otros de carácter más específico, para verificar la conveniencia de inversiones concretas en establecimientos asistenciales y hospitalarios. Como es lógico, se omitieron inversiones pequeñas, como el equipamiento de algunos dispensarios y la mejoría de las condiciones de algunos locales, que se financian normalmente con los recursos de operación del Servicio Cooperativo de Salud.

En este ámbito de los servicios de atención el trabajo a seguir debe basarse especialmente en aquel servicio cooperativa y asimismo en las autoridades centrales del Ministerio de Salud, cuyo apoyo es necesario y decisivo. Quizás convendría crear un grupo de trabajo básico que realice u oriente la realización de los estudios generales de preinversión y de las ideas de inversión cuya viabilidad ya no requiere de comprobación con el conocimiento existente. Para esto podría recurrirse previo apoyo de las autoridades nacionales, al asesoramiento de la Zona I de la Oficina Panamericana de la Salud.

En el ámbito de servicios para mejorar las condiciones del medio intervendrían más activamente otros organismos. Así, la Dirección de Malariología podría tomar a su cargo los estudios de construcción o ampliación de acueductos rurales y de sistemas para disposición de excretas en localidades de menos de 5 000 habitantes; programas de salud ocupacional e higiene del trabajo, de control de zoonosis que amenazan al hombre y de control de alimentos. En estos tres últimos rubros la Dirección de Malariología y el Servicio Cooperativo de Salud ya vienen realizando esfuerzos, que cabría reorientar y redimensionar en función de las nuevas condiciones y necesidades del desarrollo de la subregión. También la misma Dirección tendrá a su cargo el importante problema de la malaria sobre el cual su valiosa experiencia y capacidad técnica son la base para proponer la solución adecuada y llevarla a la práctica. Para esto, sin embargo, habrá que dotarla de los medios que hicieren falta.

/También en

También en este campo del mejoramiento del medio se considera la solución de problemas de saneamiento urbano, tanto en sistemas de acueductos como de alcantarillados, y en el caso de San Cristóbal especialmente el problema del tratamiento de aguas negras.

Entre los programas especiales que son objeto de actividades actuales, pero que deben ser reorientados, se encuentran el ya citado de erradicación de la malaria, los programas de alimentación de adiestramiento y de investigaciones. También el Servicio Sanitario de Frontera deberá ser re-examinado a nivel central, en función de las necesidades de salud del Estado y a la luz de los acuerdos internacionales existentes y relacionados con la materia (acuerdo sobre cooperación sanitaria con Colombia del 28 de marzo de 1966, convenio "Hipólito Unanue" sobre cooperación en salud de los países del Area Andina, de diciembre de 1971, y las disposiciones sanitarias internacionales). En este campo vale la pena insistir en una acción concertada entre Venezuela y Colombia, que sería de mutua conveniencia en materia de malaria y otras enfermedades transmisibles.

Finalmente, en materia de organización y administración del sector se propone estudiar la creación del Servicio Unificado, la regionalización de los servicios, el financiamiento del sector (en especial la posibilidad de establecer un seguro de salud dentro de un programa nacional de este tipo), y la revisión de los sistemas administrativos, de control, de información y de planificación. En cuanto al sistema de planificación, se recomienda crear un grupo de planificación y proyectos, inicialmente vinculado a la Dirección del Servicio Cooperativo y después a la del Servicio Unificado, que tendría la responsabilidad principal de conducir la realización de los estudios necesarios, hasta la etapa de anteproyecto definitivo, cuando pasarían al SAS y al MOP para el proyecto de ingeniería y la ejecución.

## APENDICE

### GRITA TORBES EN EL MARCO DEL PLAN DESARROLLO TURISTICO DE LOS ANDES

El turismo es una actividad prioritaria para la Región de Los Andes, tanto por el impacto que puede tener en el desarrollo de la región en virtud de su capacidad de inducir otras actividades y de generar empleos como por el aprovechamiento de sus recursos turísticos, en especial el clima y el paisaje. El Plan de la Nación contiene esta prioridad y la propia región la ha implementado a través del Plan de Desarrollo Turístico de los Andes (PDTA) preparado por CORPOANDES. Grita-Torbés recoge esta prioridad regional y le asigna al turismo un papel significativo en la economía subregional, modificando las prioridades relativas internas al introducir como nuevo elemento de juicio la política de desarrollo propuesta para la subregión.

El IV Plan de la Nación plantea dos objetivos principales para la política turística del país: i) atenuar y procurar revertir el déficit de la balanza turística nacional y ii) promover el desarrollo de áreas marginales. Propone concentrar las inversiones en las áreas de mayor potencial y a tal fin seleccionar para ello cuatro áreas para la promoción del turismo internacional y dos para la promoción del turismo interno, tipo de turismo éste último que se utilizará también para facilitar un mejor desarrollo de las áreas orientadas al turismo internacional. Las dos áreas seleccionadas para el turismo interno son: <sup>1/</sup>

- Región Centrooccidental: Litoral del Estado Falcon
- Región de Los Andes: Cuenca del río Motatán, Ciudad de Mérida, cuenca del río Santo Domingo y área fronteriza (San Cristóbal-San Antonio-Ureña)

---

<sup>1/</sup> Las otras áreas seleccionadas para la promoción turística internacional son: i) Región Capital: Litoral Central; ii) Región Nororiental: Isla Margarita y Litoral Oriental; iii) Región Guayana: Zona Selvática y iv) Región Sur: Amazonas.

En forma concordante con lo anterior, el plan regional de turismo preparado por CORPOANDES para la región de Los Andes tiene como su principal destinatario el turismo interno, aunque se plantea también como objetivo complementario movilizar turismo internacional de motivaciones muy específicas-científicas y deportivas, por ejemplo, y fronterizo. El Plan propone concentrar los esfuerzos en zonas específicas que actúen como columna vertebral del sector y en ellas promover la creación de combinados turísticos-productivos. Estos combinados deben concurrir a un mejor aprovechamiento de las economías externas y de urbanización al mismo tiempo que asegurar efectos locales más difundidos y por consiguiente más amplios del impacto turístico.

Conforme a esta estrategia el Plan identifica doce "zonas de vocación turística", de las cuales tres se encuentran total o parcialmente en la subregión Grita-Torbes:

- Zona del río La Grita y del río Mocotíes, con recursos turísticos climáticos y paisajistas
- Zona de la faja del eje fronterizo San Cristóbal-San Antonio del Táchira, a la que el Plan asigna interés turístico ligado a la utilización comercial (artesanal y artículos en general) de San Cristóbal, con un área agrícola de apoyo en Rubio
- La zona de aguas termales de Ureña, con interés turístico del tipo médico-climático

El resto de las localidades turísticas de la subregión, que fueron objeto de un estudio de demanda por parte de CORPOANDES <sup>1/</sup> no fueron contempladas en el PDTA, a excepción de la referencia a la localidad de Rubio y su zona boscosa, que incluye en la Zona de San Cristóbal-San Antonio del Táchira.

Las prioridades de ese Plan tomaron en consideración esta característica y la propuesta para una realización de un programa de integración fronteriza colombo-venezolano que se estaba considerando. Conforme a ello la materialización de este programa - entonces en consideración - permitiría aprovechar

---

<sup>1/</sup> Ver Estudio de demanda turística para la Región de Los Andes, Tomo II, Julio de 1972.



la ventaja de contar con una corriente turística motivada por el turismo termal y cuyo interés sería reforzado por la posibilidad de compras de artesanías y artículos generales. Sobre esta base da prioridad a lo que denomina Zona Fronteriza del Táchira, producto de la unificación de las dos últimas zonas. El Plan fundamenta esta integración en el hecho de que los recursos que contienen las áreas linderas a la frontera colombo-venezolana requieren, para su explotación turística, utilizar como un sólo conjunto las diferentes categorías de interés que comprenden: la zona comercial de San Antonio-San Cristóbal y la zona termal de Ureña.

Los proyectos propuestos por el PDTA se adecúan a la priorización especial y temporal contenida en la estrategia, y se limitan al área fronteriza. Contiene, en sus previsiones, la valorización de los recursos termales de Ureña y, a fin de crear las condiciones para que el área cumpla con la función que se le asigna, propuso los siguientes proyectos: valorización urbanístico-arquitectónico de San Cristóbal, Libertad, San Antonio y Ureña; valorización agrícola en la zona de Rubio; implementación de actividades de producción de objetos típicos y de interés para los colombianos, en San Antonio; ampliación de la capacidad receptiva y parareceptiva en las cuatro localidades citadas anteriormente; reubicación del aeropuerto de San Antonio del Táchira; organización de actividades comerciales artesanales a lo largo del eje San Cristóbal-Ureña; organización de un centro recreativo comercial en San Antonio; formación de un curso de artesanía en San Cristóbal; y formación de un ente periférico para la promoción turística en San Cristóbal.

El PDTA considera a La Grita (Táchira) y Bailadores (Mérida), como "núcleos turísticos susceptibles de desarrollo" conformando lo que denomina Zona del río La Grita y del río Mocotíes. Para estos dos núcleos prevé una posible integración para cumplir, mediante una serie de servicios a lo largo del eje de vinculación, la función de interrumpir la amplitud del tramo de viaje entre Mérida y San Cristóbal. Es decir, que constituirían una zona de transición entre dos de las áreas prioritarias de los planes nacionales y regionales. Por otra parte, la vinculación entre los núcleos permitiría un futuro enlace con el área de Los Pueblos del Sur.

La estrategia propuesta para el desarrollo de la subregión Grita-Torbes en particular se apoya en estas directrices generales pero asigna una mayor prioridad relativa a La Grita, zona que conforme al estudio realizado por CONMAHOTU puede ser dinamizada mediante la promoción de grupos de turistas movilizadas en fines de semanas y épocas de vacaciones en forma directa. Esto, sin quitarle su papel de núcleo de enlace, le permite un desarrollo más amplio y acentúa en forma significativa su importancia como zona turística. La promoción del turismo en esta área satisface por otra parte en forma más ajustada la política de desarrollo propuesta para la subregión.

La estrategia propuesta para el desarrollo de la subregión asigna al turismo un papel significativo en la ampliación y diversificación de la base económica de la misma, pero al mismo tiempo plantea como una prioridad general enfatizar en una primera etapa el desarrollo "hacia adentro" y acentuar la interdependencia fronteriza luego de fortalecer su propia estructura económica.

El área fronteriza, es la que recibe más visitantes, pero en gran medida es un área de "turismo de negocios" y con frecuencia desempeñando desde el punto de vista del turismo nacional un papel de zona de enlace con el área fronteriza colombiana. De entre los visitantes motivados por razones estrictamente turísticas, los que lo hicieron por consideraciones médico-climáticas representan un porcentual poco significativo y en el resto - excluyendo los ingresados por razones estrictamente comerciales o familiares que en un sentido estricto no constituyen parte de la corriente turística - existen indicios que una parte importante de los gastos son realizados fuera de la subregión. La promoción de corrientes turísticas desde el área fronteriza colombiana más allá de eventos como la Feria de San Sebastián y otros similares, no surge tampoco como una alternativa fácil de implementar. Un medio ambiente bastante similar, núcleos urbanos desarrollados en forma paralela y más especializados en actividades de esparcimiento en la zona colombiana y fuertes diferencias de precios relativos en favor de Colombia, no son las condiciones propicias para ello.

El área de La Grita por su parte, muestra una vocación turística superior a la anterior. Su paisaje y su clima, principalmente, aparecen con un mayor grado de adhesión, por parte de sus visitantes, que el que presentan para los que viajan al área fronteriza. La integración del núcleo La Grita con el núcleo Bailadores, y la inclusión en un área más amplia, de Zea, de Tovar (esta última localidad como centro de servicios), y de La Fría, como punto de arribo aéreo, permiten ampliar las posibilidades de desarrollo turístico del área que podría denominarse La Grita-Mocotíes, si se atiende a la orientación del plan de turismo, de denominaciones en correspondencia con cuencas geo-turísticas.

Las diferentes características que asume la actividad turística en una y otra zona se traducen como es previsible en contribuciones también diferentes en el papel asignado al sector para el desarrollo económico y social de la subregión. Así no son homogéneos en ambas zonas la estructura del gasto (alojamiento, alimentación, transporte local, compras y diversiones), ni el grado con que la subregión participara de ese gasto, ni la forma como los ingresos generados se difunden en el resto de la economía. Esto involucra una serie de efectos que conducen a una mayor prioridad para la zona de La Grita.

Desde el punto de vista del efecto multiplicador, el grado turístico realizado en La Grita tiene un coeficiente mayor que el producido en el área fronteriza. Ello se debe a que en el área fronteriza predominan en la composición del gasto las actividades que presentan mayor proporción de insumos - especialmente los gastos en compras - que pasan a beneficiar producciones no nacionales. Al más bajo valor agregado del gasto se agrega el hecho de que, incluso parte de aquel (el destinado a alimentación y vestido), también pasa, en la segunda transacción, a beneficiar a aquellas producciones. El efecto multiplicador se ve, así debilitado en su acción de estimulante de los factores de producción subregionales.

El efecto redistribuidor del ingreso también es menor en el área fronteriza. A igual valor agregado en concepto de salarios, la oportunidad de percibirlos por parte de los pobladores locales disminuye, por la competencia de no residentes, dispuestos a aceptar menores niveles de

/remuneración. De

remuneración. De esta manera, en la subregión, aunque las oportunidades de obtener beneficios pueden mantenerse - en algunos casos también se enfrenta la competitividad de no residentes -, la de percibir salarios tiene menos ocasiones, lo cual conforma un esquema más desequilibrado de participación en el ingreso.

La distribución de las corrientes turísticas y de la actividad económica en general muestran, en la subregión, una gran concentración en el área fronteriza. El efecto equilibrante espacial tiene mejores posibilidades de obtenerse si la inversión destinada a aumentar los flujos turísticos a la subregión se orienta hacia La Grita.

Por las consideraciones expuestas respecto del contenido en salario de no residentes, del gasto turístico realizado en el área fronteriza, se deduce que el efecto sobre el empleo de la subregión será mayor si se incrementa el turismo en La Grita. Ello se refuerza si se tiene en cuenta el menor efecto multiplicador del gasto en el área fronteriza, que disminuye la acción inductora de actividades y, por consiguiente, la generación de empleos. En este último sentido, la cercanía de la frontera y los menores precios en Colombia desestimaban la producción de bienes y servicios a los turistas; por ello, el efecto diversificador de actividades del gasto turístico se presenta más débil en el área fronteriza que en La Grita.

Las consideraciones precedentes constituyen el marco de referencia que decidió, dentro de la estrategia general planteada para la subregión, a reconsiderar las prioridades subregionales y a la elección de La Grita - integrando un área turística conjunta con el valle de Mocotíes como ya lo había definido el PTDA - como zona prioritaria para las acciones de corto plazo. En la zona fronteriza, la promoción de turismo interno no se considera oportuna mientras no se alcance un mejor equilibrio dentro de las relaciones fronterizas, lo que tal como se plantea en el capítulo II es uno de los resultados que se procura alcanzar a través del fortalecimiento de la propia economía subregional y las funciones metropolitanas de San

/Cristobal. En

Cristóbal. <sup>1/</sup> En relación a esta zona se asigna prioridad a completar los estudios --mercado turístico de la frontera colombiana, capacidad de la subregión de captar ingresos a partir de las actuales corrientes turísticas, etc.-- como paso previo a una cuidadosa programación que requiere la promoción del turismo en un área con precios relativos desfavorables para promover el turismo colombiano y con dificultades para captar ingresos de los propios turistas nacionales.

Estas consideraciones sólo hacen sin embargo a las actividades estrictamente turísticas. Una parte importante de los proyectos incluidos en el plan turístico para la zona fronteriza son en realidad objetivos menos específicos y son considerados en este informe en los respectivos programas sectoriales, como es el caso del desarrollo del valle de Rubio en el programa agrícola, las actividades artesanales en el programa industrial, las apreciaciones sobre el aeropuerto en el programa de transporte <sup>2/</sup> y el marco más amplio en que plantean los aspectos vinculados al desarrollo urbano. Es importante tener presente, además, que en plazos más largos tanto el programa subregional como el plan regional de turismo para la Región deberán dar adecuada consideración a las posibilidades turísticas del embalse del río Uribante.

Las modificaciones resultantes en las prioridades regionales constituyen también modificaciones parciales en las prioridades nacionales para la promoción del turismo en la Región de Los Andes. Ello coincide,

---

<sup>1/</sup> Mientras ello no ocurra, los menores precios relativos de los productos colombianos tornan dudosa la eficacia de las medidas destinadas a promover un turismo de compras en el área, generando, más probablemente, estímulos en producciones externas y fugas de ingresos nacionales; esto contrariaría las políticas y objetivos orientados a utilizar el turismo como factor del desarrollo de la subregión, tal como lo procuran los planes nacional y regional.

<sup>2/</sup> Cabe tener presente, sin embargo, que las recomendaciones se orientan a intensificar el uso del aeropuerto de La Fría y al mejoramiento de la carretera San Cristóbal-La Fría.

empero, con las propias apreciaciones del organismo nacional de aplicación del Plan Nacional en el sector turismo —CONAHOTU— al participar en los estudios que apoyan las conclusiones anteriores.

La participación de CONAHOTU y FUNDATACHIRA en esos estudios, sumado a una estrategia operativa orientada a una participación activa de los propios agentes del turismo en la zona, constituye por otra parte un principio de solución a los problemas de organización que plantea el Plan de Desarrollo del Turismo de Los Andes. Esto sin embargo debe ser motivo de una consideración más detallada una vez definida por CORPOANDES y CONAHOTU la modalidad operativa y la organización institucional a utilizar en la región de Los Andes en su conjunto.