LA SUBREGION DE MOTATAN CENIZO

BASES PARA UN PROGRAMA DE PREINVERSION Y DESARROLLO

RESUMEN

FORME PREPARADO POR EL INSTITUTO LATINOAMERICANO
E PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

ARA LA CORPORACION DE LOS ANDES (CORPOANDES)

La Corporación de Los Andes (CORPOANDES) de Venezuela concertó, en junio de 1970, un acuerdo de asistencia técnica con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para que el Instituto colaborara con esa entidad en la preparación de un Programa de Preinversión para el Desarrollo del área subregional de MOTATAN-CENIZO.

De acuerdo con el convenio entre CORPOANDES y el ILPES, el plan de trabajo de CORPOANDES contempla tres fases: Primera: formulación de un documento con bases para orientar el desarrollo de la subregión; Segunda fase: capacitación del personal que se integrará al grupo de trabajo Motatán-Cenizo; y Tercera fase: preparación del programa y puesta en marcha de la preparación de los proyectos identificados.

La síntesis que se presenta enseguida es un resumen del informe que ILPES entregó a CORPOANDES, para dar cumplimiento a la primera fase.

En el trabajo original colaboraron técnicos de instituciones venezolanas e internacionales que se detallan en el texto del mismo. Tanto los técnicos como los responsables de las instituciones a que pertenecen prestaron un valioso concurso que agradecemos una vez más.

RESUMEN

1. La subregión: sus características principales. La situación actual.

La situación actual de la subregión Motatán-Cenizo puede caracterizarse por una estructura económica de base agrícola, con una baja utilización de gran parte de los recursos potenciales y un uso excesivo de otros. Por esas razones el área es débil e insuficiente para que su relación producto/población se acerque a los niveles nacionales. En este cuadro el sector urbano - que genera los nuevos empleos en el área - depende tanto del nivel de actividad agrícola como del gasto público nacional.

El área en estudio está integrada por el Estado Trujillo y los municipios Timotes y Chachopo del Estado Mérida. Constituye una unidad de desarrollo con características físicas, población y elementos económicos y administrativos que la hacen coherente. Esta situación está determinada por su geografía y por razones históricas, que han llevado a constituir una unidad alrededor de la zona de influencia del eje Valera-Trujillo que comprende principalmente la cuenca del río Motatán y la cuenca alta y media del río Boconó.

La subregión constituye el nexo geográfico de unión de las tres regiones que componen el occidente del país: Andes, Zulia y Centro Occidente, posición que representa también el nudo de dos grandes ejes nacionales: Llanos Occidentales-Andes-Zulia y Andes-Centro Occidente-Centro del país.

/Tiene una

Tiene una superficie de 7.700 km2. y aun cuando predominan las tierras inclinadas propias de la sierra, una cuarta parte de sus suelos corresponden a tierras planas en el llano tropical de la cuenca del Lago Maracaibo. En la actualidad aproximadamente 4.300 km2. están indicadas a uso agrícola. Alrededor de 2.300 km2. de dicha superficie permitirían un uso agropecuario intensivo.

La población es de aproximadamente 400.000 habitantes y crece a un ritmo de 1.8 por ciento anual. El 45.0 por ciento de ella es aún rural, lo que supera notoriamente el promedio nacional que no es superior al 30.0 por ciento.

No obstante existe un proceso de urbanización en marcha; mientras el sector rural reduce su población a una tasa del 0.4 por ciento al año, la población urbana y semiurbana crece al 6.2 por ciento, tasa equivalente al promedio de urbanización nacional. En la medida que este proceso de urbanización subregional se acentúe, disminuirá en forma correlativa la tasa de migraciones externas, que ha sido superior al 1.5 por ciento en el último período intercensal.

La población urbana se concentra principalmente en el eje Valera-Trujillo, que actúa como polo urbano subregional y concentra una población del orden de los 90.000 habitantes. Otro núcleo urbano importante es Boconó que actúa como polo local y tiene 15.000 habitantes.

Una parte importante de la población rural se encuentra en la zona alta y media sobrepoblada. Esta presión sobre los recursos persiste a pesar de las importantes corrientes migratorias ocurridas.

/Por el

Por el contrario los llanos tropicales de la zona baja constituyen aún una frontera agrícola en expansión, lo que ha permitido absorber parte de los excedentes migratorios que produce el resto del área rural de la subregión. Como indicador de este hecho se puede mencionar el dinámico crecimiento de la población total del Distrito Betijoque, que crece a una tasa similar a la del sector urbano. Pese a esta capacidad de absorción en las zonas bajas, que tiende sin embargo a disminuir el conjunto del sector rural tiene aún un excedente neto de población. Suponiendo una plena y racional utilización de los recursos de suelo disponible, el excedente actual no sería inferior al 10-15 por ciento de la población rural total.

La subregión presenta en una escala reducida las características generales de la región de Los Andes. Esta homogeneidad, sumada a la debilidad del sistema urbano y de las actividades industriales, han condicionado el tipo de relaciones con el resto de la región. Se han sobrepuesto a ellas las vinculaciones con Maracaibo, acentuadas por la jerarquía urbana de esta ciudad, la tradición histórica y las razones comerciales conocidas.

En el orden interno, la falta de vías de comunicación adecuadas ha dificultado las relaciones entre la zona alta densamente poblada de Boconó y la zona baja de la misma cuenca, entre las cuales podría existir una complementariedad bastante intensa como resultado de procesos migratorios complementarios.

/Una parte

Una parte importante de las características que hoy distinguen a la subregión puede explicarse a través de tres elementos básicos: la importancia que tuvo el café en el siglo pasado y su estancamiento ulterior; los cambios producidos en el país en las últimas décadas y la forma de participación del área en el gasto público; y el acceso que comienza a lograr en años recientes al mercado nacional urbano.

En el siglo pasado el café llegó a condicionar la economía de toda la subregión. Su incorporación representó una actividad dinámica que vinculó el área con los mercados internacionales y Maracaibo - punto obligado de intermediación - elevándose sus ingresos en forma rápida y surgiendo una actividad comercial también dinámica que colaboró a consolidar el desarrollo de Valera. En las primeras décadas del presente siglo, la declinación de este producto dio lugar a un empobrecimiento creciente y produjo una tendencia regresiva hacia una economía de subsistencia.

Los cambios producidos en el país por el petróleo se percibieron en el área principalmente a través del gasto público. Se mejoró el equipamiento, en particular su enlace interregional, se sanearon las tierras bajas y se aumentó, también, la prestación de servicios. Pero no es sino hasta la década del sesenta cuando el área comienza a diversificar su economía e inicia su participación en el abastecimiento del mercado nacional con la producción agrícola de sus valles altos y medios. A partir de este momento la economía recibe un nuevo impulso y comienza a tener capacidad para crecer, impulsada por la ampliación del mercado nacional.

/El producto

El producto generado por persona activa en el medio rural, indicador del ingreso por habitante, corresponde sólo a la tercera parte del promedio del sector al nivel nacional. Lo anterior está condicionando los indicadores generales del área debido a la alta participación de la ocupación agrícola. Esta influencia se acentúa al considerar el elevado grado de dependencia que el resto de las actividades tiene de la evolución de la agricultura. En una economía de este tipo su nivel general de desarrollo está condicionado por el comportamiento de su sector agrícola exportador, cuyo crecimiento inicial es difundido y multiplicado a través de las actividades urbanas, principalmente comercio, y en menor medida por industria, servicios, etc. Hasta hace muy pocos años, y pese a su estancamiento, el café continuaba siendo prácticamente el único producto que formaba parte de esa base exportadora. De no haber sido por el efecto del gasto público - que al financiarse con recursos generados fuera del área desempeña un papel similar - el estancamiento del área hubiera sido mucho más evidente, en particular el crecimiento del empleo y de la población urbana en cuyo descenso se habría concentrado.

En los años recientes la producción agrícola de clima templado adquiere importancia para la economía del área. Aún sin dejar de tener presente que el gasto público continúa siendo un condicionante real, representa todavía más del 50 por ciento de las actividades impulsoras, la evolución de esta actividad, junto con los signos de recuperación de la producción cafetalera, han permitido duplicar en los 6 ó 7 años últimos la base exportadora agrícola, lo que se traduce en el alto crecimiento registrado por toda la economía subregional en el último quinquenio.

/En los

En los últimos años ha surgido un grupo de empresas industriales que están participando también del mercado nacional. Si bien estas actividades tienen una incidencia reducida en la base exportadora, su mayor significación es de carácter cualitativo, pues constituyen un elemento atípico en una economía agraria como la descrita. Cabe consignar, que la recuperación de los años recientes estuvo apoyada también por el desarrollo de los llanos tropicales, aun cuando el aprovechamiento de su potencial se ha visto muy restringido por dificultades técnicas y operativas, como las que se han presentado en el sistema de riego de El Cenizo. En los años recientes se puede entonces identificar la aparición de lo que se podría llamar un grupo moderno dentro de la economía del área (agricultura intensiva de valles altos, grupo empresarial dinámico del sector industrial, algunas explotaciones pecuarias y cafetaleras). Pero este grupo no es aún suficiente para modificar las características medias predominantes.

La estructura económica del área comparada con la del país en su conjunto, pone de manifiesto su elevada participación del sector agropecuario y actividades financiadas a través del gasto público. Sin embargo, la debilidad de la base económica de la subregión se hace evidente al comparar esos mismos sectores con la población, donde se comprueba que sus productos por habitantes son sensiblemente inferiores. Como esas actividades constituyen, además, la base de las actividades impulsoras - exportaciones más actividades financiadas con recursos no generados en el área - es evidente que lo anterior se reflejará

/luego al

luego al comparar el producto por habitante para toda el área. La participación elevada del gasto público debe interpretarse así, no como un exceso del mismo - lo prueban los indicadores de prestación de servicios e inversión - sino como un indicador de la insuficiencia dinámica del resto de la economía, en particular de la actividad agropecuaria.

El bajo producto por persona activa en el sector rural es, por otra parte, un indicador de la gran incidencia que tiene la agricultura de subsistencia, la que con frecuencia se ubica en suelos de mala calidad (laderas propensas a la erosión) y escasas posibilidades de evolución. Los problemas derivados del sistema de tenencia acentúan en muchos casos la escasez de tierra. Por otra parte los asentamientos espontáneos no consolidados de la zona baja y en la zona cafetalera aún continúan percibiendo ingresos de subsistencia. El conjunto de la situación expuesta produce las fuertes corrientes migratorias que se citaron con anterioridad.

La incorporación de esta población al medio urbano se traduce en un trasvasamiento de la marginalidad rural a la urbana a través del subempleo, la desocupación y la alta participación de las actividades de baja productividad. Esto puede verse en la reducida productividad media de industria y comercio, del orden del 40-50 por ciento del promedio nacional aun cuando existan dentro del mismo sector de actividades de alta productividad. También se pone en evidencia en la baja tasa de desocupación que registra construcciones, sector de incorporación tradicional de la población rural que emigra a la ciudad. Los sectores

/urbanos en

urbanos en que este fenómeno parece menos importante, como transporte y comunicaciones, llegan a generar un producto por habitante similar a los promedios nacionales, situación que cabe suponer se produce también en las actividades agrícolas, industriales y comerciales del sector moderno antes citado.

En estas condiciones no puede extrañarse el bajo nivel de ingreso por habitante. Pero también son bajos los restantes indicadores que miden condiciones de vida de la población, ya que por ejemplo, tanto la mortalidad como el analfabetismo en el área son casi la mitad más alto que los promedios nacionales. Es importante tener presente, además, que casi la mitad de las muertes que se registran tienen causas mal definidas, lo que en alguna medida está midiendo la cobertura o la eficiencia del servicio de salud del área. En educación es particularmente crítico, el hecho que la matrícula de educación elemental parece estar creciendo más lentamente que la tasa de crecimiento de la población de 7 a 14 años.

Como es de esperar, estos indicadores muestran también, una situación mucho más precaria del medio rural. En dicho sector el analfabetismo en 1961, último año con información disponible, llegaba en varios municipios rurales a cerca del 80 por ciento; la población en edad escolar matriculada en el medio rural era proporcionalmente poca; los indicadores de salud y las condiciones de la vivienda ascentuaban las características de marginalidad.

/Pero así

Pero así como la desagreación urbano-rural pone en evidencia que las característidas económicas y sociales del área son principalmente el resultado de las condiciones que existen en el medio rural y del comportamiento económico del mismo, es fácil ver dentro del medio rural la fuerte correlación que existe con el grado de acceso que proporciona la relación vialidad-topografía. Esto se hace evidente, por ejemplo, al considerar la forma sistemática como se deterioran todos los indicadores del Distrito Boconó, y en especial del sector SE, donde la relación de vías por km2. sólo llega a ser la mitad de la que en promedio existe para la región. El equipamiento vial es aquí un factor crítico y también se nota la falta de vinculación efectiva entre Boconó y los Llanos Occidentales. En el resto del equipamiento, se da la misma correlación con el acceso.

2. Bases para el desarrollo de la subregión

La situación descrita anteriormente configura una realidad caracterizada por una serie de desequilibrios que reflejan las deficiencias existentes en la integración del espacio físico y los sectores económico y sociales. Estos desequilibrios se producen internamente en la subregión y externamente en la relación de ésta con el país. Las situaciones más agudas se presentan en los siguientes aspectos: i) en la insuficiencia de tierras disponibles para la población rural y en la insatisfactoria distribución espacial de esta población en relación a las tierras agrícolas; ii) en los problemas de accesibilidad que afectan a muchas zonas rurales, pese a la densidad relativamente alta de caminos que posee la subregión; y iii) en la alta participación de población urbana ocupada en actividades de baja productividad.

Los indicadores señalados son interdependientes, ya que cada uno de ellos sólo refleja un aspecto parcial de una realidad mayor, constituida por una subregión retrasada en su proceso de desarrollo y modernización.

El objetivo básico para el proceso de desarrollo de la subregión debe radicarse, en consecuencia, en procurar el equilibrio de las condiciones de vida de la población del área con las que se prevén para el resto del país. Este objetivo debe conducir a una integración efectiva de la subregión al espacio económico y social nacional y a la superación de sus diferencias internas. En síntesis

/los objetivos

los objetivos generales para el desarrollo de la subregión a largo plazo, podrían ser: el logro de un equilibrio entre la población y los recursos, el mejoramiento de la accesibilidad interregional, la dinamización de su economía real y urbana que conduzcan a una participación equitativa en el bienestar nacional, tanto en relación a los ingresos percibidos como a la disponibilidad y uso de los servicios sociales básicos.

Lograr que el área alcance estos objetivos en un plazo razonable implica modificaciones importantes en la estructura económica y ocupacional, y en las relaciones urbano-rural e interurbanas, tanto a nivel local como en la relación con el resto del país. Esta transformación es factible y podría realizarse a un costo razonable. Para ello el área cuenta con los siguientes recursos:

- Los llanos bajos tropicales, en que se incluye El Cenizo, los llanos de Monay y otras tierras planas abajo de los 800 m. Existen aquí aproximadamente 175.000 há. de tierras que podrían ser aprovechadas con una intensidad sensiblemente mayor a la actual.

- Aproximadamente 8.000 há. de valles altos y medios, que pueden destinarse a una agricultura de clima templado y subtropical muy intensiva.

- Posibilidad de reactivar la economía cafetalera del área donde se encuentran afectadas a este cultivo aproximadamente 30.000 há. que podrían triplicar sus bajos rendimientos actuales.

/- Las posibilidades

- Las posibilidades de industrialización apoyadas en la capacidad empresarial existente y en formación, sumado a las ventajas que proporciona una agricultura diversificada para el desarrollo de agroindustrias. Además, es importante hacer notar que existen empresas participando del abastecimiento del mercado nacional.

- El desarrollo turístico apoyado en la especialización climática de la zona alta.

- Los recursos mineros, que a pesar de su escasa significación actual, parece presentar posibilidades interesantes de expansión y sobre todo de industrialización.

Estos recursos se valorizan, además, por dos elementos importantes: localización geográfica de la subregión, y la evolución general del país con un sector público dinámico y un mercado interno en rápida expansión.

La utilización de este potencial no está, sin embargo, exenta de limitaciones y condicionantes, si bien la mayor parte de ellos pueden resolverse en plazos relativamente cortos y dentro de costos razonables.

En efecto, una parte importante de las tierras más fértiles de los llanos, principalmente las ubicadas en la planicie costera, están condicionadas por problemas de drenaje. Dichas tierras no serían menos de 100.000 há. A pesar del esfuerzo dedicado al estudio de este problema, todavía no se cuenta con información suficiente como para programar su manejo en forma segura, desconocimiento que

/dificulta, por

dificulta, por ejemplo, la aceleración de los programas de riego en la planicie costera, particularmente en El Cenizo. Esto mismo ha contribuido a retardar el trabajo de consolidación de los asentamientos campesinos, - que ya ocupan alrededor de la mitad de los recursos de suelo antes citados, - aun cuando aquí parece importante desarrollar una mayor experiencia en la operación de los programas de Desarrollo Campesino. En este aspecto se espera que la puesta en marcha del PRIDA contribuya no sólo a mejorar la capacidad de evolución de los asentamientos beneficiados, sino que genere experiencia que permita acelerar la realización de actividades similares en el futuro.

En el análisis de la posible evolución del área y el tipo de acción que se propone desarrollar, es necesario tener presente que aproximadamente 340.000 há. no son utilizables para ningún tipo de uso agropecuario, principalmente por su propensión a la erosión o por exigirlo la conservación de las cuencas altas. Esto conduciría a la reforestación de unas 40.000 há., y a asegurar la conservación de las 50.000 existentes, y a procurar el retiro del uso agrícola de las tierras más propensas a fenómenos erosivos. Se puede considerar, como un recurso adicional condicionado, la utilización de unas 20-25.000 há. de estas tierras en un programa de ganadería de altura con manejo conservacionista.

En relación al aprovechamiento del resto de los recursos potenciales de la subregión, es necesario mejorar el acceso a los valles altos; aumentar el financiamiento destinado a la renovación de las

/plantaciones de

plantaciones de café; ampliar el mercado actual de las empresas industriales del área y equilibrar la oferta de servicios básicos de la subregión en relación a otras zonas vecinas; mejorar el grado de conocimiento del mercado turístico y de los recursos mineros.

El crecimiento del área en el corto plazo deberá apoyarse básicamente en el mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas. La actividad industrial y otros sectores productivos como el turismo y la minería pueden, también, realizar un aporte significativo a corto y mediano plazo, pero no podrían sustituir al sector agropecuario como sector principal en la base exportadora del área en los próximos años.

La actividad industrial, - que no jugará un papel fundamental en el corto plazo - será en el futuro importante fuente para una movilidad de recursos aun cuando se encuentra en formación una nueva base industrial, ligada ya a las actividades exportadoras. La realización de un esfuerzo intensivo para el desarrollo inmediato del sector, difícilmente coincidiría con las orientaciones actuales de la política industrial nacional.

En consecuencia, el sector agropecuario deberá ser el encargado de impulsar el crecimiento del área a corto y mediano plazo. Sin embargo, es necesario discutir en qué medida y hasta cuándo será válido este modelo.

Los recursos agrícolas disponibles permitirían, - plenamente utilizados - triplicar fácilmente este producto territorial bruto

/que hoy

que hoy genera el sector. Tal situación se alcanzaría una vez completada la expansión de la producción en los valles altos y medios, la intensificación del programa de café en la zona media y la acción deliberada en la zona baja orientada a resolver sus limitantes en un plazo no superior a los 3 ó 4 años. Las acciones señaladas parecen viables en función de las prioridades nacionales actuales y de las características del mercado al que la producción del área podría tener acceso. No parece arriesgado estimar como razonable un crecimiento similar al registrado en el último quinquenio, que fue del orden de 6-8 por ciento anual. Cabe tener presente, además, que se requiere un crecimiento de ese orden para lograr a fines de esta década o principios de la siguiente, un razonable equilibrio entre el producto por persona ocupada en el sector rural del área y los mismos promedios en el orden nacional. En caso de que ese incremento no se pordujese cabría prever una acentuación de las migraciones como factor compensatorio.

Este modelo, que permite mantener un crecimiento alto en el corto y mediano plazo, se debilita luego por dos factores complementarios:[1/] el paulatino agotamiento del proceso de incorporación de

---

1/ Es importante mencionar que este modelo tiende a agotarse, tanto por limitación absoluta de los recursos agropecuarios como por las limitaciones de mercado. Aun cuando no se pueda analizar este último problema desde el punto de vista regional, es necesario tener en cuenta que la evolución venezolana tenderá en el largo plazo a que el mercado de bienes de origen agropecuario crezca a tasas de tipo vegetativo.

/nuevas tierras

nuevas tierras y aumento cada vez más lento de su productividad. Este hecho confirma la evolución lógica de la estructura de la economía, conducente a una menor participación del sector agropecuario en el producto. En estas condiciones, para mantener la participación del sector en la base exportadora, se deberá aumentar la producción agrícola destinada a satisfacer la demanda externa al área. Si bien esto parece lógico en las primeras etapas, llegará un momento en que tanto por las limitaciones de recursos como por una mayor participación de la demanda local, las exportaciones de base agropecuaria no podrán ser mantenidas.

En igual sentido opera la evolución que se espera del gasto público. Tanto el gasto de funcionamiento como las inversiones vinculadas a la prestación de servicios, tenderán también en el corto y mediano plazo a mantener una tasa de crecimiento relativamente alta. Esta situación es consecuencia del proceso de urbanización y de desarrollo rural que, incorpora de hecho como usuarios de los servicios sociales a población en gran medida marginados de los mismos. En tal caso el incremento de la demanda efectiva crecería inicialmente a una tasa mayor que la de la población, lo que agregado a los naturales aumentos de calidad o densidad de la oferta de servicios conduciría a un crecimiento alto del gasto público. Más tarde, al irse completando este proceso de integración, el crecimiento de los diferentes servicios tenderá a tasas vegetativas, disminuyendo así el efecto impulsor sobre el nivel de actividad económica y reforzando, como se indicó antes, la tendencia que en el mismo sentido se produce en la actividad agropecuaria.

/Otro factor

Otro factor importante es la evolución prevista para el país a largo plazo. Aquí cabe tener presente que aun cuando el Plan Nacional vigente establece una meta relativamente alta de incremento del producto agrícola (6.1 por ciento en el período 1971-1974) esta tasa está influida por consideraciones de corto plazo, como es la política de sustitución de importaciones. A más largo plazo, el sector agropecuario tenderá a una participación cada vez menor en la estructura del producto y de la ocupación, y también a disminuir el ritmo de sus tasas de crecimiento. Se prevé, además, que se mantengan las diferencias relativas del producto generado por persona ocupada. Esto pone en claro que cada vez se presentarán mayores dificultades para reducir las diferencias que hoy existen entre el área y el país sobre la sola base de su sector agropecuario, que perderá su papel dinámico en el largo plazo.

Debido a este paulatino agotamiento del modelo de base rural, es entonces necesario dar también prioridad en el corto y mediano plazo a las actividades urbanas, para poder cumplir los objetivos inmediatos de empleo y consolidación de las bases de transformación de la economía de la subregión en el largo plazo.

Los excedentes de población de las zonas alta y media, serán en parte canalizadas hacia los asentamientos de la Reforma Agraria dentro del mismo sector rural.[1/] Aún así existe un saldo neto, - del

---

1/ Desde el punto de vista del balance poblacional debería incluirse también la cuenca baja del Boconó. Debe tenerse presente también la influencia de las migraciones fronterizas.

/orden del

orden del 10 a 15 por ciento como mínimo, - al cual debe agregarse el crecimiento vegetativo.

Este desequilibrio entre la población y los recursos obliga a incrementar la capacidad de generación de empleo en el sector urbano. Puede estimarse que en la próxima década el sector rural reducirá su población en términos absolutos a una tasa del -0.5 a -1.0 por ciento al año, mientras que la población urbana y semiurbana crecerá en alrededor de 140.000 habitantes, con lo cual la población total del área llegará a poco más de 520.000 habitantes a fines de la década, hecho que involucra una tasa de crecimiento de la población mayor que la histórica.

Este crecimiento de la población requerirá crear 33.000 nuevos empleos urbanos aproximadamente. De éstos, unos 26.000 se deberían establecer en el eje Valera-Trujillo. La actividad agropecuaria, creciendo al 6 a 8 por ciento, solamente inducirá un empleo urbano que alcanza aproximadamente al 80 por ciento de la cantidad requerida. Esto, que se reflejaría en gran medida en un aumento de la desocupación disfrazada, afectaría especialmente el eje Valera-Trujillo y constituiría un factor de retraso para el cambio de la base económica que se prevé requerirá el área en el largo plazo.

Los empleos que no son inducidos por la expansión de la acticidad agrícola requieren acentuar la participación a corto o mediano plazo, de otras actividades impulsoras, no ligadas al crecimiento agropecuario.

/Ya se

Ya se vio anteriormente que el área cuenta con un grupo de empresas que han basado su crecimiento en la utilización del mercado extrazonal, lo que pone de relieve la posibilidad de una mayor participación industrial en los sectores impulsores. Las actividades agroindustriales constituyen un sustento lógico y natural de esta expansión dados los recursos agrícolas del área. También puede contribuir de una manera significativa las industrias que se apoyan en minerales de la región. Cabe indicar, asimismo, que un papel similar jugarían las actividades industriales que "sustituyen importaciones", aunque en este caso se medirían principalmente por su efecto, en el multiplicador. Es importante tener presente, además, que la acentuación de la participación de las actividades industriales impulsoras en el corto y mediano plazo, estará acelerando el proceso de consolidación de la base industrial del área requerida para la transformación económica del largo plazo.

El turismo, es otra actividad que puede contribuir a diversificar las actividades impulsoras, pero sus efectos son difíciles de medir por la escasa información que existe actualmente sobre su mercado. Cabe hacer notar, sin embargo, que el gasto en turismo tiene una elasticidad-ingreso alta, lo cual significa un aumento de sus posibilidades en el futuro. En minería la información actual tampoco permite estimar sus efectos futuros, no obstante hay que hacer notar que la sílice es ya un rubro dinámico de la base exportadora del área.

/Finalmente cabe

Finalmente cabe hacer un planteo adicional sobre una actividad que normalmente no se la analiza en su repercusión económica inmediata: la educación. Esta actividad es estratégica por el efecto que tiene sobre la formación de los recursos humanos y por su valor como instrumento de igualación o discriminación social según el acceso que se tenga a la misma. Este hecho se expresa en el acceso a los empleos mejor remunerados y a veces aun al simple empleo. Pero además de ello, ya de por sí suficiente para asignarle prioridad, tiene una repercusión inmediata sobre el nivel de actividad en el área - y por consiguiente del empleo - porque al incrementar su capacidad operativa se incorpora a los sectores impulsores ya que es financiado por el sector público nacional. Esta expansión es en parte resultado de las facilidades de acceso dadas a la población por el desarrollo urbano y del sistema vial. Se propone establecer un sistema de enseñanza que permita una mayor penetración, esto es que permita aumentar la oferta del servicio por un mayor acceso a los beneficiarios. El efecto de esta acción no sería solamente local sino también sus beneficios serían aprovechados por el resto del país a través de las migraciones de personas más calificadas.

El proceso de urbanización resultante del tipo de desarrollo agrícola propuesto facilitará la prestación de los servicios a la población y a las actividades productivas.

El tipo de desarrollo previsto fortalecerá así los núcleos urbanos vinculados a los valles altos y medios, a la zona cafetalera y a los llanos y, en particular a la planicie costera. El crecimiento

/de estos

de estos núcleos ayudará a su vez al crecimiento de los polos principales; el eje Valera-Trujillo al nivel subregional, Boconó al nivel de su propia zona de influencia local, y, probablemente en el futuro a un centro de la planicie costera. El crecimiento de estos núcleos principales es sin embargo también una función directa del nivel de gasto público, que tiende a concentrarse en ellos.

El crecimiento de la actividad industrial tenderá a polarizarse en gran medida en Valera y en los pueblos cercanos, lo que reforzará el crecimiento del eje Valera-Trujillo, cuya población probablemente superará los 250.000 habitantes a fines de la década. Esta tendencia debe alentarse. El reforzamiento de este eje o polo urbano es imprescindible para que la subregión se incorpore en forma dinámica al sistema de relaciones económico-sociales que se establece a través de los centros urbanos principales de las diferentes regiones del país. Un centro de esa jerarquía se estima, además, que constituye un requisito para hacer viable la transformación de la base económica del área, sobre todo cuando se inicie el agotamiento de los impulsos más dinámicos de la base agrícola de la primera etapa.

La red vial deberá vincular las zonas productivas con sus centros de comercialización y servicios y, al mismo tiempo servir de elemento para estructurar las zonas de influencia de los diferentes núcleos urbanos. También deberá permitir una relación fluída con el resto del país, en especial a través de una mejor vinculación con los llanos occidentales que facilitaría la complementación de ambas subregiones. El equipamiento urbano es una función de la jerarquía de

/los centros

los centros poblados resultantes. El equipamiento social es una función de la distribución de la población rural y urbana atendiendo a la jerarquía relativa de centros urbanos y a la estructura de prestación de los mismos. Finalmente, el equipamiento urbano es una función derivada de todo lo anterior e influido por la jerarquía que le corresponda en el sistema urbano del área, la evolución prevista en su zona de influencia y el nivel actual de equipamiento.

Un desarrollo de base agrícola es la alternativa más factible en el corto y mediano plazo. Este puede proporcionar un crecimiento y un nivel de empleo adecuado si se le refuerza con el impulso adicional que pueden darle las actividades industriales, el turismo, la minería y algunos servicios que crezcan más allá de la tendencia inducida por el crecimiento agrícola.

Esta etapa de desarrollo con base agrícola debe crear, sin embargo, las condiciones para su ulterior transformación. Es previsible su agotamiento en un plazo que hipotéticamente pueda ubicarse a fines de la década actual o principios de la siguiente. Los dos principales requisitos que ello establece son la consolidación de la base industrial y el fortalecimiento del polo urbano Valera-Trujillo. Las dos alternativas consideradas - base rural o urbana - se plantean así como fases de etapas sucesivas de un solo modelo de crecimiento a largo plazo, en que el desarrollo agrícola debe crear las condiciones para la ulterior transformación de la base económica del área.

/Dentro de

Dentro de estos lineamientos se plantean los siguientes objetivos para la acción a desarrollar en la primera etapa: i) mejor utilización de los recursos disponibles; ii) mejoramiento cuantitativo y cualitativo del empleo, y, iii) consolidación de la base industrial y urbana requerida para la transformación ulterior de la base económica del área.

El mejoramiento de la utilización de los recursos disponibles es esencialmente un objetivo económico. Se traduce en dar prioridad al desarrollo de los valles altos, aumento de la productividad del café, desarrollo de los llanos, utilización de la capacidad empresarial, desarrollo turístico y minero.

El mejoramiento del empleo es un objetivo en parte complementario del anterior. Tal es el caso de los llanos donde la prioridad para su desarrollo a través de asentamientos de la Reforma Agraria se justifica por el efecto directo que tendría en el empleo a través de la colonización.

El objetivo de consolidación de la base industrial y del eje Valera-Trujillo conduce a dar prioridad a las actividades industriales que pueden diversificarse en el futuro, aun cuando pudieran tener una contribución menor a corto plazo a otros objetivos.

/3. La acción

3. La acción del sector público; elemento motriz del desarrollo. Orientaciones para la acción inmediata y bases para la formulación del programa de preinversión 1971-1972

Es improbable que el proceso de desarrollo y transformación insinuado se produzca en forma espontánea.

Las posibilidades del área para superar su lenta evolución y las grandes diferencias que la separan del resto del país, deben ser utilizadas y desenvueltas a través de un esfuerzo programado, que cuente con decidido apoyo del sector público. A este sector se le asignará en el corto y mediano plazo, la responsabilidad principal en la creación del capital social básico y en la organización y promoción del desarrollo. Este aumento de los gastos y actividad del sector público, será sólo temporal y estará orientado a crear un desarrollo autosostenido en el área. Dicha medida evitará que continúe la dependencia creciente que el área tiene de los recursos públicos nacionales.

La responsabilidad del sector público es, sin embargo, mayor, ya que no sólo tendrá una influencia decisiva en la evolución futura del área, a través de la creación de capital social básico, sino que su acción influirá en forma directa en el bienestar de la población a corto plazo. En efecto, al sector público le cabe una importante participación en la prestación de los servicios vinculados a las condiciones de vida de la población y es determinante - en esta fase - en el nivel general de la actividad económica en el área y del empleo urbano. Los gastos públicos deben ser, además, regulados, para que

/actúen positivamente

actúen positivamente y sin grandes oscilaciones en la expansión a corto plazo de la economía y el empleo.

Por otra parte, la inversión debería realizarse a través de un plan de inversiones públicas subregional, que constituya el instrumento del desarrollo del área.

La orientación general y el volumen de la inversión pública y privada serán función de las actividades de preinversión que condujeron a identificar y preparar los proyectos. En esta forma el programa de preinversión será, a su vez, un instrumento estratégico para orientar la inversión en la subregión.

En consecuencia, se propone que la programación se oriente principalmente a la formulación de un plan de inversiones públicas, por organismos o instituciones ejecutivas y un programa de preinversión para toda la subregión. Una parte de la capacidad operativa del grupo de trabajo de CORPOANDES debería orientarse a la formulación y coordinación de los planes indicados, asumiendo una función principal en el programa de preinversión.

En seguida se presentan brevemente las proposiciones por sector. En cada caso se indican las actividades que, de acuerdo al avance alcanzado en esta etapa de programación, se consideran de mayor significación, y los estudios de preinversión a los que se asigna prioridad a corto plazo. Las prioridades anotadas constituyen una primera aproximación, la que deberá ser revisada y completada por el equipo de trabajo de CORPOANDES.

/a) <u>Sector</u>

a) Sector agropecuario

La evolución del sector agropecuario constituye un punto crítico en la viabilidad de la orientación propuesta, y se deberá centrar en él gran parte de los esfuerzos que corresponden al corto y mediano plazo.

Como ya se indicó al analizar el potencial de desarrollo del área, el sector estaría en condiciones de crecer a un ritmo por lo menos no inferior al del último quinquenio (6 a 8 por ciento anual). Para ello se debe dar prioridad a incorporar nuevos valles altos y medios a la producción intensiva, a intensificar el programa del café, a crear las condiciones para la intensificación en el mediano plazo del uso del potencial disponible en la zona baja, a reforzar la acción a corto plazo en los sectores menores condicionantes de manejo de agua y en aquellas actividades que permitan generar experiencias útiles a la etapa siguiente.

Las actividades propuestas son compatibles con las prioridades nacionales conocidas. Con respecto al mercado no se prevén restricciones importantes. Sin embargo, sería conveniente analizar con mayor información algunos rubros de la zona alta.

El manejo de agua constituye, en gran parte de las tierras utilizables, un factor crítico para la programación agrícola. En el riego se da prioridad al uso de agua en los valles altos y medios. El drenaje tiene prioridad en las zonas bajas. La secuencia de manejo en esta zona debería ser, en general, drenaje-riego salvo que se programe en forma conjunta.

/Para la

Para la programación de la producción se estima de interés la zonificación por pisos climáticos. Esta clasificación, desde el punto de vista del manejo del agua y control de erosión se complementa con una zonificación por cuencas y, desde el punto de vista operativo, con la ordenación que resulte de vincular los proyectos con sus respectivos centros de servicios urbanos y administrativos.

En base de los antecedentes disponibles sería de interés considerar las siguientes unidades de manejo: i) la planicie costera como unidad de programación, y probablemente de ejecución, tomando como base el manejo del agua; ii) la cuenca alta, media y baja del Carache, como unidad de planificación y manejo de aguas para el control de la erosión y manejo conservacionista de bosques; iii) la cuenca del Motatán arriba de Agua Viva, teniendo presente que en el corto plazo el problema de abastecimiento de agua del eje Valera-Trujillo requiere particular atención; iv) la cuenca del río Boconó - prácticamente coincidente con el Distrito y con la zona de atracción local de la ciudad del mismo nombre - podría ser de interés considerarla como subárea de programación y ejecución.

Dentro de estos lineamientos generales las principales actividades a las que se asigna prioridad 1/ son:

- Proyectos de desarrollo integral de los valles de Tuñame, Burbusay, Carache-La Concepción y Boconó-Río Negro.

1/ El orden de la lista no indica prioridad relativa.

/-Proyecto pilote

- Proyecto piloto de ganadería de altura.

- Producción de semilla certificada de papa.

- Proyecto cafetalero.

- Puesta en marcha efectiva de la primera etapa de El Cenizo en un plazo no superior a tres o cuatro años.

- Proyectos del PRIDA (riego: 4.000 há. en Cenizo II; desarrollo de asentamientos: El Cenizo y Valle del Caus; y programa de vialidad rural).

- Proyecto de riego y drenaje por bombeo en 1.000 há., de El Cenizo (proyecto experimental).

- Proyecto de desarrollo en secano 10.000 há. en el Cenizo II.

- Proyecto de desarrollo de áreas de asentamientos campesinos (pequeños sistemas de riego) Monay y Bajo Motatán.

- Proyecto de saneamiento de tierras sector Caus-Buena Vista.

- Programa de promoción de plátano y proyecto de central platanero en la planicie costera.

- Proyecto de reordenamiento de la producción de azúcar en la planicie interior.

- Proyecto de desarrollo pecuario en la zona baja.

- Programa de organización de asentamientos campesinos.

b) Industria, turismo y minería

Estos sectores deben ampliar la base económica del área a corto y mediano plazo. Las actividades industriales deberían, por su parte, pasar a constituir a largo plazo, aproximadamente a fines de la presente década o a principios de la siguiente, el papel que a corto

/y mediano

y mediano plazo se prevé para las actividades agropecuarias, es decir, el de base impulsadora del desarrollo de la subregión. Para este objeto se requiere consolidar el núcleo de empresas existentes y en formación, particularmente a las que ya participan del mercado nacional. Esta proposición es factible sobre la base de promover el uso intensivo de las posibilidades que surgen en relación a la agroindustria, a la industria derivada del procesamiento de minerales no metalíferos de la región y, dentro del mercado local, a los materiales de construcción. En turismo, se prevé la conveniencia de actuar sobre la base de proyectos integrados que contemplan la infraestructura, el equipamiento y demás aspectos requeridos en un área determinada. En minería, sin embargo, la acción del sector público se orienta por lo menos en el corto plazo, a estudios de preinversión básicamente.

Dentro de estos lineamientos las principales actividades que se sugiere considerar son:

- Completar construcción del parque industrial y operarlo como unidad distribuidora de servicios e instrumento de promoción industrial (incluido asistencia técnica).

- Proyecto de gasoducto, sujeto a conclusiones de estudios previos.

- Proyecto de entidad financiera (regional).

- Poner en marcha sistema de preinversión para proyectos industriales (regional).

- Proyecto de desarrollo turístico integral área Motatán.

- Proyecto de desarrollo turístico integral área Boconó.

/c) Infraestructura

c) Infraestructura económica y social

En el análisis de la situación existente se puede observar la importancia que tienen la falta de acceso vial y las deficiencias en los servicios sociales básicos. Además, en los planteamientos sobre orientación del desarrollo de la subregión, se destacó el papel estratégico de educación y las implicaciones del desarrollo previsto en la dinámica urbana del área. Una parte importante de las inversiones en este sector deberán orientarse en una forma específica por los estudios de preinversión previstos, no obstante lo cual cabe desde ya sugerir la consideración de los siguientes programas y proyectos:

- Proyecto de carretera Boconó-La Marqueseña
- Proyecto de acceso a: Burbusay; Tostós y Niquitao; Guaramacal Tuñame; Cabimbú (Urdaneta)
- Proyecto piloto para el ensayo de un sistema de enseñanza adecuado a la subregión.
- Programa de equipamiento urbano y vivienda (incluyendo electrificación y comunicaciones)
- Programa de equipamiento social (educación y salud).

d) Programa de preinversión 1971-1972

Las prioridades sugeridas orientan en una primera instancia las actividades de preinversión. Los plazos que involucra la preparación de proyectos nuevos y el grado de rigidez que normalmente tienen los planes de inversión a corto plazo, tienden a limitar la incorporación de proyectos nuevos en el bienio inicial del programa. La posibilidad de

/considerar inversiones

considerar inversiones adicionales a las ya previstas son más amplias para el bienio 1971-1972, pero la posibilidad de orientar y promover la inversión como parte de un programa subregional se hace realmente importante al considerar el Plan de Inversiones del próximo Plan Nacional (1975-1980), donde las inversiones no están aún decididas. En los proyectos privados en que ya existe interés empresarial puede sin embargo realizarse una acción de apoyo inmediato a los mismos, previa evaluación individual.

Las prioridades para los estudios de preinversión se plantean por consiguiente en términos de: i) disponer de proyectos para un plan complementario de inversiones 1973-1974 conforme a las ordenaciones de desarrollo propuestas; y ii) formular el plan de inversiones 1975-1980, lo que involucra estudios básicos y preparación de proyectos.

Dentro de los estudios identificados conforme a esos lineamientos, se asigna prioridad para su ejecución o iniciación en el bienio 1971-1972 a los siguientes:

- Estudios básicos (hidrología, suelos y catastro) en la planicie costera y formulación de plan de manejo de aguas y desarrollo agrícola en la misma. Se recomienda la iniciación a corto plazo de los estudios de hidrología y el estudio de suelos en 30.000 há. del sector Caus-Buena Vista.

- Proyectos de saneamiento de tierras en el sector Caus-Buena Vista, de riego por bombeo en 1.000 há. en el Cenizo (experimental) y desarrollo en secano de sectores regables en El Cenizo.

- Proyectos de desarrollo campesino: completar proyectos El Cenizo y valle del Caus del PRIDA y preparar proyectos Monay y Bajo Motatán con vistas a la incorporación a este último.

/-Estudio de

- Estudio de suelos (40.000 há.) y de disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas en los llanos de Monay y cuenca del Carache. Formulación de plan de manejo de aguas; control de erosión y manejo conservacionista de bosques en la cuenca alta, media y baja del Carache, incluyendo el Jirajara.

- Preparación de proyectos de desarrollo integrado en valles altos y medios: completar los proyectos de Tuñame y Burbusay; preparar los de Carache-La Concepción y Boconó-Río Negro y realizar estudios de suelos en alto Motatán.

- Estudio de mercado de hortalizas.

- Estudio de demanda turística y preparación de proyecto integral de desarrollo turístico Alto Motatán.

- Estudio de prefactibilidad del gasoducto industrial y plan de de puesta en marcha y operación del parque industrial.

- Estudio de identificación de oportunidades de inversión en agroindustrias.

- Estudio de factibilidad preliminar de las carreteras Boconó-La Marqueseña y estudio preliminar de acceso vial al valle del SE y vegas de Guaramacal.

- Estudio de posibilidades de exportación de sílice.

- Proyecto piloto de educación.

- Estudio preliminar para el abastecimiento de agua al eje Valera-Trujillo.

- Catastro de equipamiento urbano.

- Completar y compatibilizar cuentas del producto y estructura y evolución del gasto público.

- Completar el inventario de proyectos, planes de inversión y programas de estudios que contemplan ejecutar en el área los organismos nacionales.

Conviene recordar que estas prioridades constituyen una primera aproximación destinada principalmente a servir de apoyo a las actividades del grupo de trabajo CORPOANDES. Este, una vez que analice cada uno de los estudios y proyectos, con la mayor información de que dispondrá

/durante el

durante el curso de sus actividades, podrá establecer prioridades definitivas y términos de referencia más precisos. Se recomienda en todos los casos, y antes de iniciar cualquiera de los estudios considerados, realizar un inventario lo más exhaustivo posible de los antecedentes ya disponibles, así como relevamientos expeditivos en el terreno que permitan completar los elementos de juicio disponibles.

Por último, cabe destacar que un esfuerzo de preinversión de la naturaleza del que aquí se considera sólo es viable si existe una coordinación muy estrecha entre las diferentes instituciones. Esto implica, en particular, la definición clara y oportuna de la esfera de responsabilidades de cada uno de los organismos involucrados dentro de un programa que incluya las principales acciones que se consideran necesarias para impulsar el desarrollo de la subregión.

Se prevé, y se recomienda, que CORPOANDES asuma un papel principal en la formulación de los programas anuales de preinversión. Cabe destacar, además, que el programa de preinversión en la planicie costera tiene una significación tal que se justificaría contar para este caso con un grupo ad-hoc de trabajo.

CURSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

Documento D/5

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

Santiago, 2 de agosto a 12 de noviembre de 1971

LA SUBREGION DE MOTATAN CENIZO *

Bases para un programa de preinversión y desarrollo

Resumen

* El presente texto, que se reproduce para uso exlcusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, constituye el resumen de un informe preparado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para la Corporación de Los Andes (CORPOANDES) de Venezuela.

71-9-2585

La Corporación de Los Andes (CORPOANDES) de Venezuela concertó, en junio de 1970, un acuerdo de asistencia técnica con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para que el Instituto colaborara con esa entidad en la preparación de un Programa de Preinversión para el Desarrollo del área subregional de MOTATAN-CENIZO.

De acuerdo con el convenio entre CORPOANDES y el ILPES, el plan de trabajo de CORPOANDES contempla tres fases: Primera: formulación de un documento con bases para orientar el desarrollo de la subregión; Segunda fase: capacitación del personal que se integrará al grupo de trabajo Motatán-Cenizo; y Tercera fase: preparación del programa y puesta en marcha de la preparación de los proyectos identificados.

La síntesis que se presenta enseguida es un resumen del informe que ILPES entregó a CORPOANDES, para dar cumplimiento a la primera fase.

En el trabajo original colaboraron técnicos de instituciones venezolanas e internacionales que se detallan en el texto del mismo. Tanto los técnicos como los responsables de las instituciones a que pertenecen prestaron un valioso concurso que agradecemos una vez más.

RESUMEN

1. La subregión: sus características principales. La situación actual.

La situación actual de la subregión Motatán-Cenizo puede caracterizarse por una estructura económica de base agrícola, con una baja utilización de gran parte de los recursos potenciales y un uso excesivo de otros. Por esas razones el área es débil e insuficiente para que su relación producto/población se acerque a los niveles nacionales. En este cuadro el sector urbano - que genera los nuevos empleos en el área - depende tanto del nivel de actividad agrícola como del gasto público nacional.

El área en estudio está integrada por el Estado Trujillo y los municipios Timotes y Chachopo del Estado Mérida. Constituye una unidad de desarrollo con características físicas, población y elementos económicos y administrativos que la hacen coherente. Esta situación está determinada por su geografía y por razones históricas, que han llevado a constituir una unidad alrededor de la zona de influencia del eje Valera-Trujillo que comprende principalmente la cuenca del río Motatán y la cuenca alta y media del río Boconó.

La subregión constituye el nexo geográfico de unión de las tres regiones que componen el occidente del país: Andes, Zulia y Centro Occidente, posición que representa también el nudo de dos grandes ejes nacionales: Llanos Occidentales-Andes-Zulia y Andes-Centro Occidente-Centro del país.

/Tiene una

Tiene una superficie de 7.700 km2. y aun cuando predominan las tierras inclinadas propias de la sierra, una cuarta parte de sus suelos corresponden a tierras planas en el llano tropical de la cuenca del Lago Maracaibo. En la actualidad aproximadamente 4.300 km2. están indicadas a uso agrícola. Alrededor de 2.300 km2. de dicha superficie permitirían un uso agropecuario intensivo.

La población es de aproximadamente 400.000 habitantes y crece a un ritmo de 1.8 por ciento anual. El 45.0 por ciento de ella es aún rural, lo que supera notoriamente el promedio nacional que no es superior al 30.0 por ciento.

No obstante existe un proceso de urbanización en marcha; mientras el sector rural reduce su población a una tasa del 0.4 por ciento al año, la población urbana y semiurbana crece al 6.2 por ciento, tasa equivalente al promedio de urbanización nacional. En la medida que este proceso de urbanización subregional se acentúe, disminuirá en forma correlativa la tasa de migraciones externas, que ha sido superior al 1.5 por ciento en el último período intercensal.

La población urbana se concentra principalmente en el eje Valera-Trujillo, que actúa como polo urbano subregional y concentra una población del orden de los 90.000 habitantes. Otro núcleo urbano importante es Boconó que actúa como polo local y tiene 15.000 habitantes.

Una parte importante de la población rural se encuentra en la zona alta y media sobrepoblada. Esta presión sobre los recursos persiste a pesar de las importantes corrientes migratorias ocurridas.

/Por el

Por el contrario los llanos tropicales de la zona baja constituyen aún una frontera agrícola en expansión, lo que ha permitido absorber parte de los excedentes migratorios que produce el resto del área rural de la subregión. Como indicador de este hecho se puede mencionar el dinámico crecimiento de la población total del Distrito Betijoque, que crece a una tasa similar a la del sector urbano. Pese a esta capacidad de absorción en las zonas bajas, que tiende sin embargo a disminuir el conjunto del sector rural tiene aún un excedente neto de población. Suponiendo una plena y racional utilización de los recursos de suelo disponible, el excedente actual no sería inferior al 10-15 por ciento de la población rural total.

La subregión presenta en una escala reducida las características generales de la región de Los Andes. Esta homogeneidad, sumada a la debilidad del sistema urbano y de las actividades industriales, han condicionado el tipo de relaciones con el resto de la región. Se han sobrepuesto a ellas las vinculaciones con Maracaibo, acentuadas por la jerarquía urbana de esta ciudad, la tradición histórica y las razones comerciales conocidas.

En el orden interno, la falta de vías de comunicación adecuadas ha dificultado las relaciones entre la zona alta densamente poblada de Boconó y la zona baja de la misma cuenca, entre las cuales podría existir una complementariedad bastante intensa como resultado de procesos migratorios complementarios.

/Una parte

Una parte importante de las características que hoy distinguen a la subregión puede explicarse a través de tres elementos básicos: la importancia que tuvo el café en el siglo pasado y su estancamiento ulterior; los cambios producidos en el país en las últimas décadas y la forma de participación del área en el gasto público; y el acceso que comienza a lograr en años recientes al mercado nacional urbano.

En el siglo pasado el café llegó a condicionar la economía de toda la subregión. Su incorporación representó una actividad dinámica que vinculó el área con los mercados internacionales y Maracaibo - punto obligado de intermediación - elevándose sus ingresos en forma rápida y surgiendo una actividad comercial también dinámica que colaboró a consolidar el desarrollo de Valera. En las primeras décadas del presente siglo, la declinación de este producto dio lugar a un empobrecimiento creciente y produjo una tendencia regresiva hacia una economía de subsistencia.

Los cambios producidos en el país por el petróleo se percibieron en el área principalmente a través del gasto público. Se mejoró el equipamiento, en particular su enlace interregional, se sanearon las tierras bajas y se aumentó, también, la prestación de servicios. Pero no es sino hasta la década del sesenta cuando el área comienza a diversificar su economía e inicia su participación en el abastecimiento del mercado nacional con la producción agrícola de sus valles altos y medios. A partir de este momento la economía recibe un nuevo impulso y comienza a tener capacidad para crecer, impulsada por la ampliación del mercado nacional.

/El producto

El producto generado por persona activa en el medio rural, indicador del ingreso por habitante, corresponde sólo a la tercera parte del promedio del sector al nivel nacional. Lo anterior está condicionando los indicadores generales del área debido a la alta participación de la ocupación agrícola. Esta influencia se acentúa al considerar el elevado grado de dependencia que el resto de las actividades tiene de la evolución de la agricultura. En una economía de este tipo su nivel general de desarrollo está condicionado por el comportamiento de su sector agrícola exportador, cuyo crecimiento inicial es difundido y multiplicado a través de las actividades urbanas, principalmente comercio, y en menor medida por industria, servicios, etc. Hasta hace muy pocos años, y pese a su estancamiento, el café continuaba siendo prácticamente el único producto que formaba parte de esa base exportadora. De no haber sido por el efecto del gasto público - que al financiarse con recursos generados fuera del área desempeña un papel similar - el estancamiento del área hubiera sido mucho más evidente, en particular el crecimiento del empleo y de la población urbana en cuyo descenso se habría concentrado.

En los años recientes la producción agrícola de clima templado adquiere importancia para la economía del área. Aún sin dejar de tener presente que el gasto público continúa siendo un condicionante real, representa todavía más del 50 por ciento de las actividades impulsoras, la evolución de esta actividad, junto con los signos de recuperación de la producción cafetalera, han permitido duplicar en los 6 ó 7 años últimos la base exportadora agrícola, lo que se traduce en el alto crecimiento registrado por toda la economía subregional en el último quinquenio.

/En los

En los últimos años ha surgido un grupo de empresas industriales que están participando también del mercado nacional. Si bien estas actividades tienen una incidencia reducida en la base exportadora, su mayor significación es de carácter cualitativo, pues constituyen un elemento atípico en una economía agraria como la descrita. Cabe consignar, que la recuperación de los años recientes estuvo apoyada también por el desarrollo de los llanos tropicales, aun cuando el aprovechamiento de su potencial se ha visto muy restringido por dificultades técnicas y operativas, como las que se han presentado en el sistema de riego de El Cenizo. En los años recientes se puede entonces identificar la aparición de lo que se podría llamar un grupo moderno dentro de la economía del área (agricultura intensiva de valles altos, grupo empresarial dinámico del sector industrial, algunas explotaciones pecuarias y cafetaleras). Pero este grupo no es aún suficiente para modificar las características medias predominantes.

La estructura económica del área comparada con la del país en su conjunto, pone de manifiesto su elevada participación del sector agropecuario y actividades financiadas a través del gasto público. Sin embargo, la debilidad de la base económica de la subregión se hace evidente al comparar esos mismos sectores con la población, donde se comprueba que sus productos por habitantes son sensiblemente inferiores. Como esas actividades constituyen, además, la base de las actividades impulsoras - exportaciones más actividades financiadas con recursos no generados en el área - es evidente que lo anterior se reflejará

/luego al

luego al comparar el producto por habitante para toda el área. La participación elevada del gasto público debe interpretarse así, no como un exceso del mismo - lo prueban los indicadores de prestación de servicios e inversión - sino como un indicador de la insuficiencia dinámica del resto de la economía, en particular de la actividad agropecuaria.

El bajo producto por persona activa en el sector rural es, por otra parte, un indicador de la gran incidencia que tiene la agricultura de subsistencia, la que con frecuencia se ubica en suelos de mala calidad (laderas propensas a la erosión) y escasas posibilidades de evolución. Los problemas derivados del sistema de tenencia acentúan en muchos casos la escasez de tierra. Por otra parte los asentamientos espontáneos no consolidados de la zona baja y en la zona cafetalera aún continúan percibiendo ingresos de subsistencia. El conjunto de la situación expuesta produce las fuertes corrientes migratorias que se citaron con anterioridad.

La incorporación de esta población al medio urbano se traduce en un trasvasamiento de la marginalidad rural a la urbana a través del subempleo, la desocupación y la alta participación de las actividades de baja productividad. Esto puede verse en la reducida productividad media de industria y comercio, del orden del 40-50 por ciento del promedio nacional aun cuando existan dentro del mismo sector de actividades de alta productividad. También se pone en evidencia en la baja tasa de desocupación que registra construcciones, sector de incorporación tradicional de la población rural que emigra a la ciudad. Los sectores

/urbanos en

urbanos en que este fenómeno parece menos importante, como transporte y comunicaciones, llegan a generar un producto por habitante similar a los promedios nacionales, situación que cabe suponer se produce también en las actividades agrícolas, industriales y comerciales del sector moderno antes citado.

En estas condiciones no puede extrañarse el bajo nivel de ingreso por habitante. Pero también son bajos los restantes indicadores que miden condiciones de vida de la población, ya que por ejemplo, tanto la mortalidad como el analfabetismo en el área son casi la mitad más alto que los promedios nacionales. Es importante tener presente, además, que casi la mitad de las muertes que se registran tienen causas mal definidas, lo que en alguna medida está midiendo la cobertura o la eficiencia del servicio de salud del área. En educación es particularmente crítico, el hecho que la matrícula de educación elemental parece estar creciendo más lentamente que la tasa de crecimiento de la población de 7 a 14 años.

Como es de esperar, estos indicadores muestran también, una situación mucho más precaria del medio rural. En dicho sector el analfabetismo en 1961, último año con información disponible, llegaba en varios municipios rurales a cerca del 80 por ciento; la población en edad escolar matriculada en el medio rural era proporcionalmente poca; los indicadores de salud y las condiciones de la vivienda ascentuaban las características de marginalidad.

/Pero así

Pero así como la desagreación urbano-rural pone en evidencia que las características económicas y sociales del área son principalmente el resultado de las condiciones que existen en el medio rural y del comportamiento económico del mismo, es fácil ver dentro del medio rural la fuerte correlación que existe con el grado de acceso que proporciona la relación vialidad-topografía. Esto se hace evidente, por ejemplo, al considerar la forma sistemática como se deterioran todos los indicadores del Distrito Boconó, y en especial del sector SE, donde la relación de vías por km2. sólo llega a ser la mitad de la que en promedio existe para la región. El equipamiento vial es aquí un factor crítico y también se nota la falta de vinculación efectiva entre Boconó y los Llanos Occidentales. En el resto del equipamiento, se da la misma correlación con el acceso.

2. Bases para el desarrollo de la subregión

La situación descrita anteriormente configura una realidad caracterizada por una serie de desequilibrios que reflejan las deficiencias existentes en la integración del espacio físico y los sectores económico y sociales. Estos desequilibrios se producen internamente en la subregión y externamente en la relación de ésta con el país. Las situaciones más agudas se presentan en los siguientes aspectos: i) en la insuficiencia de tierras disponibles para la población rural y en la insatisfactoria distribución espacial de esta población en relación a las tierras agrícolas; ii) en los problemas de accesibilidad que afectan a muchas zonas rurales, pese a la densidad relativamente alta de caminos que posee la subregión; y iii) en la alta participación de población urbana ocupada en actividades de baja productividad.

Los indicadores señalados son interdependientes, ya que cada uno de ellos sólo refleja un aspecto parcial de una realidad mayor, constituida por una subregión retrasada en su proceso de desarrollo y modernización.

El objetivo básico para el proceso de desarrollo de la subregión debe radicarse, en consecuencia, en procurar el equilibrio de las condiciones de vida de la población del área con las que se prevén para el resto del país. Este objetivo debe conducir a una integración efectiva de la subregión al espacio económico y social nacional y a la superación de sus diferencias internas. En síntesis

/los objetivos

los objetivos generales para el desarrollo de la subregión a largo plazo, podrían ser: el logro de un equilibrio entre la población y los recursos, el mejoramiento de la accesibilidad interregional, la dinamización de su economía real y urbana que conduzcan a una participación equitativa en el bienestar nacional, tanto en relación a los ingresos percibidos como a la disponibilidad y uso de los servicios sociales básicos.

Lograr que el área alcance estos objetivos en un plazo razonable implica modificaciones importantes en la estructura económica y ocupacional, y en las relaciones urbano-rural e interurbanas, tanto a nivel local como en la relación con el resto del país. Esta transformación es factible y podría realizarse a un costo razonable. Para ello el área cuenta con los siguientes recursos:

- Los llanos bajos tropicales, en que se incluye El Cenizo, los llanos de Monay y otras tierras planas abajo de los 800 m. Existen aquí aproximadamente 175.000 há. de tierras que podrían ser aprovechadas con una intensidad sensiblemente mayor a la actual.

- Aproximadamente 8.000 há. de valles altos y medios, que pueden destinarse a una agricultura de clima templado y subtropical muy intensiva.

- Posibilidad de reactivar la economía cafetalera del área donde se encuentran afectadas a este cultivo aproximadamente 30.000 há. que podrían triplicar sus bajos rendimientos actuales.

/- Las posibilidades

- Las posibilidades de industrialización apoyadas en la capacidad empresarial existente y en formación, sumado a las ventajas que proporciona una agricultura diversificada para el desarrollo de agroindustrias. Además, es importante hacer notar que existen empresas participando del abastecimiento del mercado nacional.

- El desarrollo turístico apoyado en la especialización climática de la zona alta.

- Los recursos mineros, que a pesar de su escasa significación actual, parece presentar posibilidades interesantes de expansión y sobre todo de industrialización.

Estos recursos se valorizan, además, por dos elementos importantes: localización geográfica de la subregión, y la evolución general del país con un sector público dinámico y un mercado interno en rápida expansión.

La utilización de este potencial no está, sin embargo, exenta de limitaciones y condicionantes, si bien la mayor parte de ellos pueden resolverse en plazos relativamente cortos y dentro de costos razonables.

En efecto, una parte importante de las tierras más fértiles de los llanos, principalmente las ubicadas en la planicie costera, están condicionadas por problemas de drenaje. Dichas tierras no serían menos de 100.000 há. A pesar del esfuerzo dedicado al estudio de este problema, todavía no se cuenta con información suficiente como para programar su manejo en forma segura, desconocimiento que

/dificulta, por

dificulta, por ejemplo, la aceleración de los programas de riego en la planicie costera, particularmente en El Cenizo. Esto mismo ha contribuido a retardar el trabajo de consolidación de los asentamientos campesinos, - que ya ocupan alrededor de la mitad de los recursos de suelo antes citados, - aun cuando aquí parece importante desarrollar una mayor experiencia en la operación de los programas de Desarrollo Campesino. En este aspecto se espera que la puesta en marcha del PRIDA contribuya no sólo a mejorar la capacidad de evolución de los asentamientos beneficiados, sino que genere experiencia que permita acelerar la realización de actividades similares en el futuro.

En el análisis de la posible evolución del área y el tipo de acción que se propone desarrollar, es necesario tener presente que aproximadamente 340.000 há. no son utilizables para ningún tipo de uso agropecuario, principalmente por su propensión a la erosión o por exigirlo la conservación de las cuencas altas. Esto conduciría a la reforestación de unas 40.000 há., y a asegurar la conservación de las 50.000 existentes, y a procurar el retiro del uso agrícola de las tierras más propensas a fenómenos erosivos. Se puede considerar, como un recurso adicional condicionado, la utilización de unas 20-25.000 há. de estas tierras en un programa de ganadería de altura con manejo conservacionista.

En relación al aprovechamiento del resto de los recursos potenciales de la subregión, es necesario mejorar el acceso a los valles altos; aumentar el financiamiento destinado a la renovación de las

/plantaciones de

plantaciones de café; ampliar el mercado actual de las empresas industriales del área y equilibrar la oferta de servicios básicos de la subregión en relación a otras zonas vecinas; mejorar el grado de conocimiento del mercado turístico y de los recursos mineros.

El crecimiento del área en el corto plazo deberá apoyarse básicamente en el mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas. La actividad industrial y otros sectores productivos como el turismo y la minería pueden, también, realizar un aporte significativo a corto y mediano plazo, pero no podrían sustituir al sector agropecuario como sector principal en la base exportadora del área en los próximos años.

La actividad industrial, - que no jugará un papel fundamental en el corto plazo - será en el futuro importante fuente para una movilidad de recursos aun cuando se encuentra en formación una nueva base industrial, ligada ya a las actividades exportadoras. La realización de un esfuerzo intensivo para el desarrollo inmediato del sector, difícilmente coincidiría con las orientaciones actuales de la política industrial nacional.

En consecuencia, el sector agropecuario deberá ser el encargado de impulsar el crecimiento del área a corto y mediano plazo. Sin embargo, es necesario discutir en qué medida y hasta cuándo será válido este modelo.

Los recursos agrícolas disponibles permitirían, - plenamente utilizados - triplicar fácilmente este producto territorial bruto

/que hoy

que hoy genera el sector. Tal situación se alcanzaría una vez completada la expansión de la producción en los valles altos y medios, la intensificación del programa de café en la zona media y la acción deliberada en la zona baja orientada a resolver sus limitantes en un plazo no superior a los 3 ó 4 años. Las acciones señaladas parecen viables en función de las prioridades nacionales actuales y de las características del mercado al que la producción del área podría tener acceso. No parece arriesgado estimar como razonable un crecimiento similar al registrado en el último quinquenio, que fue del orden de 6-8 por ciento anual. Cabe tener presente, además, que se requiere un crecimiento de ese orden para lograr a fines de esta década o principios de la siguiente, un razonable equilibrio entre el producto por persona ocupada en el sector rural del área y los mismos promedios en el orden nacional. En caso de que ese incremento no se pordujese cabría prever una acentuación de las migraciones como factor compensatorio.

Este modelo, que permite mantener un crecimiento alto en el corto y mediano plazo, se debilita luego por dos factores complementarios:[1/] el paulatino agotamiento del proceso de incorporación de

---

1/ Es importante mencionar que este modelo tiende a agotarse, tanto por limitación absoluta de los recursos agropecuarios como por las limitaciones de mercado. Aun cuando no se pueda analizar este último problema desde el punto de vista regional, es necesario tener en cuenta que la evolución venezolana tenderá en el largo plazo a que el mercado de bienes de origen agropecuario crezca a tasas de tipo vegetativo.

/nuevas tierras

nuevas tierras y aumento cada vez más lento de su productividad. Este hecho confirma la evolución lógica de la estructura de la economía, conducente a una menor participación del sector agropecuario en el producto. En estas condiciones, para mantener la participación del sector en la base exportadora, se deberá aumentar la producción agrícola destinada a satisfacer la demanda externa al área. Si bien esto parece lógico en las primeras etapas, llegará un momento en que tanto por las limitaciones de recursos como por una mayor participación de la demanda local, las exportaciones de base agropecuaria no podrán ser mantenidas.

En igual sentido opera la evolución que se espera del gasto público. Tanto el gasto de funcionamiento como las inversiones vinculadas a la prestación de servicios, tenderán también en el corto y mediano plazo a mantener una tasa de crecimiento relativamente alta. Esta situación es consecuencia del proceso de urbanización y de desarrollo rural que incorpora de hecho como usuarios de los servicios sociales a población en gran medida marginados de los mismos. En tal caso el incremento de la demanda efectiva crecería inicialmente a una tasa mayor que la de la población, lo que agregado a los naturales aumentos de calidad o densidad de la oferta de servicios conduciría a un crecimiento alto del gasto público. Más tarde, al irse completando este proceso de integración, el crecimiento de los diferentes servicios tenderá a tasas vegetativas, disminuyendo así el efecto impulsor sobre el nivel de actividad económica y reforzando, como se indicó antes, la tendencia que en el mismo sentido se produce en la actividad agropecuaria.

/Otro factor

Otro factor importante es la evolución prevista para el país a largo plazo. Aquí cabe tener presente que aun cuando el Plan Nacional vigente establece una meta relativamente alta de incremento del producto agrícola (6.1 por ciento en el período 1971-1974) esta tasa está influida por consideraciones de corto plazo, como es la política de sustitución de importaciones. A más largo plazo, el sector agropecuario tenderá a una participación cada vez menor en la estructura del producto y de la ocupación, y también a disminuir el ritmo de sus tasas de crecimiento. Se prevé, además, que se mantengan las diferencias relativas del producto generado por persona ocupada. Esto pone en claro que cada vez se presentarán mayores dificultades para reducir las diferencias que hoy existen entre el área y el país sobre la sola base de su sector agropecuario, que perderá su papel dinámico en el largo plazo.

Debido a este paulatino agotamiento del modelo de base rural, es entonces necesario dar también prioridad en el corto y mediano plazo a las actividades urbanas, para poder cumplir los objetivos inmediatos de empleo y consolidación de las bases de transformación de la economía de la subregión en el largo plazo.

Los excedentes de población de las zonas alta y media, serán en parte canalizadas hacia los asentamientos de la Reforma Agraria dentro del mismo sector rural.[1/] Aún así existe un saldo neto, - del

---

1/ Desde el punto de vista del balance poblacional debería incluirse también la cuenca baja del Boconó. - Debe tenerse presente también la influencia de las migraciones fronterizas.

/orden del

orden del 10 a 15 por ciento como mínimo, - al cual debe agregarse el crecimiento vegetativo.

Este desequilibrio entre la población y los recursos obliga a incrementar la capacidad de generación de empleo en el sector urbano. Puede estimarse que en la próxima década el sector rural reducirá su población en términos absolutos a una tasa del -0.5 a -1.0 por ciento al año, mientras que la población urbana y semiurbana crecerá en alrededor de 140.000 habitantes, con lo cual la población total del área llegará a poco más de 520.000 habitantes a fines de la década, hecho que involucra una tasa de crecimiento de la población mayor que la histórica.

Este crecimiento de la población requerirá crear 33.000 nuevos empleos urbanos aproximadamente. De éstos, unos 26.000 se deberían establecer en el eje Valera-Trujillo. La actividad agropecuaria, creciendo al 6 a 8 por ciento, solamente inducirá un empleo urbano que alcanza aproximadamente al 80 por ciento de la cantidad requerida. Esto, que se reflejaría en gran medida en un aumento de la desocupación disfrazada, afectaría especialmente el eje Valera-Trujillo y constituiría un factor de retraso para el cambio de la base económica que se prevé requerirá el área en el largo plazo.

Los empleos que no son inducidos por la expansión de la acticidad agrícola requieren acentuar la participación a corto o mediano plazo, de otras actividades impulsoras, no ligadas al crecimiento agropecuario.

/Ya se

Ya se vió anteriormente que el área cuenta con un grupo de empresas que han basado su crecimiento en la utilización del mercado extrazonal, lo que pone de relieve la posibilidad de una mayor participación industrial en los sectores impulsores. Las actividades agroindustriales constituyen un sustento lógico y natural de esta expansión dados los recursos agrícolas del área. También puede contribuir de una manera significativa las industrias que se apoyan en minerales de la región. Cabe indicar, asimismo, que un papel similar jugarían las actividades industriales que "sustituyen importaciones", aunque en este caso se medirían principalmente por su efecto, en el multiplicador. Es importante tener presente, además, que la acentuación de la participación de las actividades industriales impulsoras en el corto y mediano plazo, estará acelerando el proceso de consolidación de la base industrial del área requerida para la transformación económica del largo plazo.

El turismo, es otra actividad que puede contribuir a diversificar las actividades impulsoras, pero sus efectos son difíciles de medir por la escasa información que existe actualmente sobre su mercado. Cabe hacer notar, sin embargo, que el gasto en turismo tiene una elasticidad-ingreso alta, lo cual significa un aumento de sus posibilidades en el futuro. En minería la información actual tampoco permite estimar sus efectos futuros, no obstante hay que hacer notar que la sílice es ya un rubro dinámico de la base exportadora del área.

/Finalmente cabe

Finalmente cabe hacer un planteo adicional sobre una actividad que normalmente no se la analiza en su repercusión económica inmediata: la educación. Esta actividad es estratégica por el efecto que tiene sobre la formación de los recursos humanos y por su valor como instrumento de igualación o discriminación social según el acceso que se tenga a la misma. Este hecho se expresa en el acceso a los empleos mejor remunerados y a veces aun al simple empleo. Pero además de ello, ya de por sí suficiente para asignarle prioridad, tiene una repercusión inmediata sobre el nivel de actividad en el área - y por consiguiente del empleo - porque al incrementar su capacidad operativa se incorpora a los sectores impulsores ya que es financiado por el sector público nacional. Esta expansión es en parte resultado de las facilidades de acceso dadas a la población por el desarrollo urbano y del sistema vial. Se propone establecer un sistema de enseñanza que permita una mayor penetración, esto es que permita aumentar la oferta del servicio por un mayor acceso a los beneficiarios. El efecto de esta acción no sería solamente local sino también sus beneficios serían aprovechados por el resto del país a través de las migraciones de personas más calificadas.

El proceso de urbanización resultante del tipo de desarrollo agrícola propuesto facilitará la prestación de los servicios a la población y a las actividades productivas.

El tipo de desarrollo previsto fortalecerá así los núcleos urbanos vinculados a los valles altos y medios, a la zona cafetalera y a los llanos y, en particular a la planicie costera. El crecimiento

/de estos

de estos núcleos ayudará a su vez al crecimiento de los polos principales; el eje Valera-Trujillo al nivel subregional, Boconó al nivel de su propia zona de influencia local, y, probablemente en el futuro a un centro de la planicie costera. El crecimiento de estos núcleos principales es sin embargo también una función directa del nivel de gasto público, que tiende a concentrarse en ellos.

El crecimiento de la actividad industrial tenderá a polarizarse en gran medida en Valera y en los pueblos cercanos, lo que reforzará el crecimiento del eje Valera-Trujillo, cuya población probablemente superará los 250.000 habitantes a fines de la década. Esta tendencia debe alentarse. El reforzamiento de este eje o polo urbano es imprescindible para que la subregión se incorpore en forma dinámica al sistema de relaciones económico-sociales que se establece a través de los centros urbanos principales de las diferentes regiones del país. Un centro de esa jerarquía se estima, además, que constituye un requisito para hacer viable la transformación de la base económica del área, sobre todo cuando se inicie el agotamiento de los impulsos más dinámicos de la base agrícola de la primera etapa.

La red vial deberá vincular las zonas productivas con sus centros de comercialización y servicios y, al mismo tiempo servir de elemento para estructurar las zonas de influencia de los diferentes núcleos urbanos. También deberá permitir una relación fluída con el resto del país, en especial a través de una mejor vinculación con los llanos occidentales que facilitaría la complementación de ambas subregiones. El equipamiento urbano es una función de la jerarquía de

/los centros

los centros poblados resultantes. El equipamiento social es una función de la distribución de la población rural y urbana atendiendo a la jerarquía relativa de centros urbanos y a la estructura de prestación de los mismos. Finalmente, el equipamiento urbano es una función derivada de todo lo anterior e influido por la jerarquía que le corresponda en el sistema urbano del área, la evolución prevista en su zona de influencia y el nivel actual de equipamiento.

Un desarrollo de base agrícola es la alternativa más factible en el corto y mediano plazo. Este puede proporcionar un crecimiento y un nivel de empleo adecuado si se le refuerza con el impulso adicional que pueden darle las actividades industriales, el turismo, la minería y algunos servicios que crezcan más allá de la tendencia inducida por el crecimiento agrícola.

Esta etapa de desarrollo con base agrícola debe crear, sin embargo, las condiciones para su ulterior transformación. Es previsible su agotamiento en un plazo que hipotéticamente pueda ubicarse a fines de la década actual o principios de la siguiente. Los dos principales requisitos que ello establece son la consolidación de la base industrial y el fortalecimiento del polo urbano Valera-Trujillo. Las dos alternativas consideradas - base rural o urbana - se plantean así como fases de etapas sucesivas de un solo modelo de crecimiento a largo plazo, en que el desarrollo agrícola debe crear las condiciones para la ulterior transformación de la base económica del área.

/Dentro de

Dentro de estos lineamientos se plantean los siguientes objetivos para la acción a desarrollar en la primera etapa: i) mejor utilización de los recursos disponibles; ii) mejoramiento cuantitativo y cualitativo del empleo, y, iii) consolidación de la base industrial y urbana requerida para la transformación ulterior de la base económica del área.

El mejoramiento de la utilización de los recursos disponibles es esencialmente un objetivo económico. Se traduce en dar prioridad al desarrollo de los valles altos, aumento de la productividad del café, desarrollo de los llanos, utilización de la capacidad empresarial, desarrollo turístico y minero.

El mejoramiento del empleo es un objetivo en parte complementario del anterior. Tal es el caso de los llanos donde la pricridad para su desarrollo a través de asentamientos de la Reforma Agraria se justifica por el efecto directo que tendría en el empleo a través de la colonización.

El objetivo de consolidación de la base industrial y del eje Valera-Trujillo conduce a dar prioridad a las actividades industriales que pueden diversificarse en el futuro, aun cuando pudieran tener una contribución menor a corto plazo a otros objetivos.

/3. La acción

3. La acción del sector público; elemento motriz del desarrollo. Orientaciones para la acción inmediata y bases para la formulación del programa de preinversión 1971-1972

Es improbable que el proceso de desarrollo y transformación insinuado se produzca en forma espontánea.

Las posibilidades del área para superar su lenta evolución y las grandes diferencias que la separan del resto del país, deben ser utilizadas y desenvueltas a través de un esfuerzo programado, que cuente con decidido apoyo del sector público. A este sector se le asignará en el corto y mediano plazo, la responsabilidad principal en la creación del capital social básico y en la organización y promoción del desarrollo. Este aumento de los gastos y actividad del sector público, será sólo temporal y estará orientado a crear un desarrollo autosostenido en el área. Dicha medida evitará que continúe la dependencia creciente que el área tiene de los recursos públicos nacionales.

La responsabilidad del sector público es, sin embargo, mayor, ya que no sólo tendrá una influencia decisiva en la evolución futura del área, a través de la creación de capital social básico, sino que su acción influirá en forma directa en el bienestar de la población a corto plazo. En efecto, al sector público le cabe una importante participación en la prestación de los servicios vinculados a las condiciones de vida de la población y es determinante - en esta fase - en el nivel general de la actividad económica en el área y del empleo urbano. Los gastos públicos deben ser, además, regulados, para que

/actúen positivamente

actúen positivamente y sin grandes oscilaciones en la expansión a corto plazo de la economía y el empleo.

Por otra parte, la inversión debería realizarse a través de un plan de inversiones públicas subregional, que constituya el instrumento del desarrollo del área.

La orientación general y el volumen de la inversión pública y privada serán función de las actividades de preinversión que condujeron a identificar y preparar los proyectos. En esta forma el programa de preinversión será, a su vez, un instrumento estratégico para orientar la inversión en la subregión.

En consecuencia, se propone que la programación se oriente principalmente a la formulación de un plan de inversiones públicas, por organismos o instituciones ejecutivas y un programa de preinversión para toda la subregión. Una parte de la capacidad operativa del grupo de trabajo de CORPOANDES debería orientarse a la formulación y coordinación de los planes indicados, asumiendo una función principal en el programa de preinversión.

En seguida se presentan brevemente las proposiciones por sector. En cada caso se indican las actividades que, de acuerdo al avance alcanzado en esta etapa de programación, se consideran de mayor significación, y los estudios de preinversión a los que se asigna prioridad a corto plazo. Las prioridades anotadas constituyen una primera aproximación, la que deberá ser revisada y completada por el equipo de trabajo de CORPOANDES.

/a) <u>Sector</u>

a) Sector agropecuario

La evolución del sector agropecuario constituye un punto crítico en la viabilidad de la orientación propuesta, y se deberá centrar en él gran parte de los esfuerzos que corresponden al corto y mediano plazo.

Como ya se indicó al analizar el potencial de desarrollo del área, el sector estaría en condiciones de crecer a un ritmo por lo menos no inferior al del último quinquenio (6 a 8 por ciento anual). Para ello se debe dar prioridad a incorporar nuevos valles altos y medios a la producción intensiva, a intensificar el programa del café, a crear las condiciones para la intensificación en el mediano plazo del uso del potencial disponible en la zona baja, a reforzar la acción a corto plazo en los sectores menores condicionantes de manejo de agua y en aquellas actividades que permitan generar experiencias útiles a la etapa siguiente.

Las actividades propuestas son compatibles con las prioridades nacionales conocidas. Con respecto al mercado no se prevén restricciones importantes. Sin embargo, sería conveniente analizar con mayor información algunos rubros de la zona alta.

El manejo de agua constituye, en gran parte de las tierras utilizables, un factor crítico para la programación agrícola. En el riego se da prioridad al uso de agua en los valles altos y medios. El drenaje tiene prioridad en las zonas bajas. La secuencia de manejo en esta zona debería ser, en general, drenaje-riego salvo que se programe en forma conjunta.

/Para la

Para la programación de la producción se estima de interés la zonificación por pisos climáticos. Esta clasificación, desde el punto de vista del manejo del agua y control de erosión se complementa con una zonificación por cuencas y, desde el punto de vista operativo, con la ordenación que resulte de vincular los proyectos con sus respectivos centros de servicios urbanos y administrativos.

En base de los antecedentes disponibles sería de interés considerar las siguientes unidades de manejo: i) la planicie costera como unidad de programación, y probablemente de ejecución, tomando como base el manejo del agua; ii) la cuenca alta, media y baja del Carache, como unidad de planificación y manejo de aguas para el control de la erosión y manejo conservacionista de bosques; iii) la cuenca del Motatán arriba de Agua Viva, teniendo presente que en el corto plazo el problema de abastecimiento de agua del eje Valera-Trujillo requiere particular atención; iv) la cuenca del río Boconó - prácticamente coincidente con el Distrito y con la zona de atracción local de la ciudad del mismo nombre - podría ser de interés considerarla como subárea de programación y ejecución.

Dentro de estos lineamientos generales las principales actividades a las que se asigna prioridad 1/ son:

- Proyectos de desarrollo integral de los valles de Tuñame, Burbusay, Carache-La Concepción y Boconó-Río Negro.

1/ El orden de la lista no indica prioridad relativa.

/-Proyecto pilote

- Proyecto piloto de ganadería de altura.

- Producción de semilla certificada de papa.

- Proyecto cafetalero.

- Puesta en marcha efectiva de la primera etapa de El Cenizo en un plazo no superior a tres o cuatro años.

- Proyectos del PRIDA (riego: 4.000 há. en Cenizo II; desarrollo de asentamientos: El Cenizo y Valle del Caus; y programa de vialidad rural).

- Proyecto de riego y drenaje por bombeo en 1.000 há., de El Cenizo (proyecto experimental).

- Proyecto de desarrollo en secano 10.000 há. en el Cenizo II.

- Proyecto de desarrollo de áreas de asentamientos campesinos (pequeños sistemas de riego) Monay y Bajo Motatán.

- Proyecto de saneamiento de tierras sector Caus-Buena Vista.

- Programa de promoción de plátano y proyecto de central platanero en la planicie costera.

- Proyecto de reordenamiento de la producción de azúcar en la planicie interior.

- Proyecto de desarrollo pecuario en la zona baja.

- Programa de organización de asentamientos campesinos.

b) Industria, turismo y minería

Estos sectores deben ampliar la base económica del área a corto y mediano plazo. Las actividades industriales deberían, por su parte, pasar a constituir a largo plazo, aproximadamente a fines de la presente década o a principios de la siguiente, el papel que a corto

/y mediano

y mediano plazo se prevé para las actividades agropecuarias, es decir, el de base impulsadora del desarrollo de la subregión. Para este objeto se requiere consolidar el núcleo de empresas existentes y en formación, particularmente a las que ya participan del mercado nacional. Esta proposición es factible sobre la base de promover el uso intensivo de las posibilidades que surgen en relación a la agroindustria, a la industria derivada del procesamiento de minerales no metalíferos de la región y, dentro del mercado local, a los materiales de construcción. En turismo, se prevé la conveniencia de actuar sobre la base de proyectos integrados que contemplan la infraestructura, el equipamiento y demás aspectos requeridos en un área determinada. En minería, sin embargo, la acción del sector público se orienta por lo menos en el corto plazo, a estudios de preinversión básicamente.

Dentro de estos lineamientos las principales actividades que se sugiere considerar son:

- Completar construcción del parque industrial y operarlo como unidad distribuidora de servicios e instrumento de promoción industrial (incluido asistencia técnica).

- Proyecto de gasoducto, sujeto a conclusiones de estudios previos.

- Proyecto de entidad financiera (regional).

- Poner en marcha sistema de preinversión para proyectos industriales (regional).

- Proyecto de desarrollo turístico integral área Motatán.

- Proyecto de desarrollo turístico integral área Boconó.

/c) Infraestructura

c) Infraestructura económica y social

En el análisis de la situación existente se puede observar la importancia que tienen la falta de acceso vial y las deficiencias en los servicios sociales básicos. Además, en los planteamientos sobre orientación del desarrollo de la subregión, se destacó el papel estratégico de educación y las implicaciones del desarrollo previsto en la dinámica urbana del área. Una parte importante de las inversiones en este sector deberán orientarse en una forma específica por los estudios de preinversión previstos, no obstante lo cual cabe desde ya sugerir la consideración de los siguientes programas y proyectos:

- Proyecto de carretera Boconó-La Marqueseña
- Proyecto de acceso a: Burbusay; Tostós y Niquitao; Guaramacal Tuñame; Cabimbú (Urdaneta)
- Proyecto piloto para el ensayo de un sistema de enseñanza adecuado a la subregión.
- Programa de equipamiento urbano y vivienda (incluyendo electrificación y comunicaciones)
- Programa de equipamiento social (educación y salud).

d) Programa de preinversión 1971-1972

Las prioridades sugeridas orientan en una primera instancia las actividades de preinversión. Los plazos que involucra la preparación de proyectos nuevos y el grado de rigidez que normalmente tienen los planes de inversión a corto plazo, tienden a limitar la incorporación de proyectos nuevos en el bienio inicial del programa. La posibilidad de

/considerar inversiones

considerar inversiones adicionales a las ya previstas son más amplias para el bienio 1971-1972, pero la posibilidad de orientar y promover la inversión como parte de un programa subregional se hace realmente importante al considerar el Plan de Inversiones del próximo Plan Nacional (1975-1980), donde las inversiones no están aún decididas. En los proyectos privados en que ya existe interés empresarial puede sin embargo realizarse una acción de apoyo inmediato a los mismos, previa evaluación individual.

Las prioridades para los estudios de preinversión se plantean por consiguiente en términos de: i) disponer de proyectos para un plan complementario de inversiones 1973-1974 conforme a las ordenaciones de desarrollo propuestas; y ii) formular el plan de inversiones 1975-1980, lo que involucra estudios básicos y preparación de proyectos.

Dentro de los estudios identificados conforme a esos lineamientos, se asigna prioridad para su ejecución o iniciación en el bienio 1971-1972 a los siguientes:

- Estudios básicos (hidrología, suelos y catastro) en la planicie costera y formulación de plan de manejo de aguas y desarrollo agrícola en la misma. Se recomienda la iniciación a corto plazo de los estudios de hidrología y el estudio de suelos en 30.000 há. del sector Caus-Buena Vista.

- Proyectos de saneamiento de tierras en el sector Caus-Buena Vista, de riego por bombeo en 1.000 há. en el Cenizo (experimental) y desarrollo en secano de sectores regables en El Cenizo.

- Proyectos de desarrollo campesino: completar proyectos El Cenizo y valle del Caus del PRIDA y preparar proyectos Monay y Bajo Motatán con vistas a la incorporación a este último.

/-Estudio de

- Estudio de suelos (40.000 há.) y de disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas en los llanos de Monay y cuenca del Carache. Formulación de plan de manejo de aguas, control de erosión y manejo conservacionista de bosques en la cuenca alta, media y baja del Carache, incluyendo el Jirajara.

- Preparación de proyectos de desarrollo integrado en valles altos y medios: completar los proyectos de Tuñame y Burbusay; preparar los de Garache-La Concepción y Boconó-Río Negro y realizar estudios de suelos en alto Motatán.

- Estudio de mercado de hortalizas.

- Estudio de demanda turística y preparación de proyecto integral de desarrollo turístico Alto Motatán.

- Estudio de prefactibilidad del gasoducto industrial y plan de de puesta en marcha y operación del parque industrial.

- Estudio de identificación de oportunidades de inversión en agroindustrias.

- Estudio de factibilidad preliminar de las carreteras Boconó-La Marqueseña y estudio preliminar de acceso vial al valle del SE y vegas de Guaramacal.

- Estudio de posibilidades de exportación de sílice.

- Proyecto piloto de educación.

- Estudio preliminar para el abastecimiento de agua al eje Valera-Trujillo.

- Catastro de equipamiento urbano.

- Completar y compatibilizar cuentas del producto y estructura y evolución del gasto público.

- Completar el inventario de proyectos, planes de inversión y programas de estudios que contemplan ejecutar en el área los organismos nacionales.

Conviene recordar que estas prioridades constituyen una primera aproximación destinada principalmente a servir de apoyo a las actividades del grupo de trabajo CORPOANDES. Este, una vez que analice cada uno de los estudios y proyectos, con la mayor información de que dispondrá

/durante el

durante el curso de sus actividades, podrá establecer prioridades definitivas y términos de referencia más precisos. Se recomienda en todos los casos, y antes de iniciar cualquiera de los estudios considerados, realizar un inventario lo más exhaustivo posible de los antecedentes ya disponibles, así como relevamientos expeditivos en el terreno que permitan completar los elementos de juicio disponibles.

Por último, cabe destacar que un esfuerzo de preinversión de la naturaleza del que aquí se considera sólo es viable si existe una coordinación muy estrecha entre las diferentes instituciones. Esto implica, en particular, la definición clara y oportuna de la esfera de responsabilidades de cada uno de los organismos involucrados dentro de un programa que incluya las principales acciones que se consideran necesarias para impulsar el desarrollo de la subregión.

Se prevé, y se recomienda, que CORPOANDES asuma un papel principal en la formulación de los programas anuales de preinversión. Cabe destacar, además, que el programa de preinversión en la planicie costera tiene una significación tal que se justificaría contar para este caso con un grupo ad-hoc de trabajo.