

## LA PROPUESTA PRETERIDA DE DESARROLLO PARA EL EJE PANAMERICANO DEL ESTADO TRUJILLO-VENEZUELA

Nancy Santana Cova\*

### RESUMEN

*El trabajo que a continuación se presenta constituye el resultado de una investigación realizada en el hoy denominado eje panamericano de la entidad trujillana, aun cuando también se le conoce como la zona baja del estado. Mediante el mismo se intenta esbozar la propuesta de desarrollo prevista en la primera mitad de la década del '70, así como analizar las causas más importantes a nivel económico, social, organizativo-participativo y tecnológico, por las cuales este planteamiento no se concretó, siendo que hasta puede afirmarse sufrió un franco retroceso, a pesar de contar con importantes potencialidades agroecológicas e hídricas, que la hacían ver como un eje de gran importancia estratégica para el desarrollo local y regional en lo que respecta la producción agroalimentaria y agroindustrial de la entidad trujillana.*

**Palabras Clave:** *eje panamericano, desarrollo, producción agroalimentaria, desarrollo agroindustrial, estado Trujillo.*

---

\* Docente – investigadora de la Universidad de Los Andes. Núcleo Universitario “Rafael Rangel” Trujillo-Venezuela. Profesora titular jubilada. Directora-Investigadora del Instituto Experimental de Investigaciones Humanística, Económica y Social (IEXIHES-NURR). Socióloga-Universidad Central de Venezuela. MSc. en Extensión Agrícola-UFV-Brasil. Estudios doctorales en el Programa de Estudios del Desarrollo-CENDES-UCV. E\_mail: santananancy241@gmail.com ORCID: 0000-0003-0380-8569.

## THE NEGLECTED DEVELOPMENT PROPOSAL FOR THE PAN -AMERICAN AXIS OF THE STATE TRUJILLO- VENEZUELA

### ABSTRACT

*The work presented below is the result of an investigation carried out in the so-called Pan-American axis of the Trujillo entity, although it is also known as the lower zone of the state. It attempts to outline the planned development proposal, as well as analyze the most important causes at the economic, social, organizational-participatory and technological level, for which this approach did not materialize, being that it can even be said suffered a clear setback, despite having important agroecological and water potential, which made it look like an axis of great strategic importance for local and regional development with regard to the Agri-food and agro-industrial production of the Trujillo entity.*

**Key words:** *Pan-American axis, development, agri-food production, agro-industrial development, Trujillo state.*

### Introducción

Durante la primera mitad de la década del '70 del siglo pasado, la denominada para ese entonces zona baja del estado Trujillo fue objeto de gran atención por parte del gobierno nacional y regional en virtud de las potencialidades agroecológicas e hídricas del territorio, lo cual la hacían ver como un importante polo de desarrollo agrícola y agro-industrial. A nivel institucional, fueron muchos los organismos que se involucraron en el diseño de proyectos bajo el esquema de integración vertical de la producción, al igual que fueron significativos los recursos destinados para ello.

Hoy, han transcurrido aproximadamente cincuenta años desde que se configuró y proyectó un gran polo de desarrollo para el eje panamericano de la entidad trujillana. Los supuestos que explican “el fracaso” de esta propuesta son variadas y constituyen el resultado de un cúmulo de procesos, acontecimientos y situaciones ocurridas en el

tiempo, donde las condiciones humanas, económicas, sociales, políticas, organizativas, tecnológicas y culturales se entrecruzan para explicar los resultados. Es posible que las potencialidades agroecológicas se mantengan, no obstante, los escenarios hoy son totalmente distintos y complejos. Repensar el desarrollo del eje panamericano, requiere de la evaluación y reconfiguración de los factores que jugarían un papel importante en este proceso, donde lo educativo, cultural, tecnológico, institucional y organizativo deben ser objeto de especial atención, visto el escenario de pobreza, fragmentación social y conformismo que priva en los habitantes de la región objeto de este estudio.

### **I-La propuesta inicial de desarrollo**

En el contexto latinoamericano y caribeño, luego del intento de recuperación de los efectos producidos por la crisis de la gran depresión de los años '30 y la Segunda Guerra Mundial, los países de la región, unos antes, otros tardíamente orientaron sus esfuerzos de recuperación en el diseño de una serie de acciones encaminadas a lograr mejores condiciones en los procesos de desarrollo económico a nivel interno, así como mayores ventajas competitivas en el ámbito internacional.

Así, de acuerdo a los lineamientos diseñados por la CEPAL (1975) la orientación del desarrollo para América Latina y el Caribe en las décadas del 60 y 70 estuvo sustentada, como bien es sabido, en la política de Sustitución de Importaciones caracterizada por la generación de mercados fuertemente protegidos y poco competitivos, siendo la producción de materia prima local para su procesamiento en los grandes centros de transformación industrial -léase Estados Unidos-, una de sus tendencias principales. Por supuesto, para el caso venezolano, la materia prima estratégica del siglo XX, estuvo representado por el petróleo.

En el caso de Venezuela, es importante resaltar para los efectos del presente trabajo, que la reorientación dada al proceso de industrialización en la denominada segunda etapa de desarrollo industrial o de desarrollo hacia adentro (Falcón Urbano, 1969; Aranda, 1977; Bagú, Cardozo y otros, 1975), consistía en fortalecer a nivel interno el desarrollo capitalista, a objeto de diversificar la economía mediante el incre-

mento del volumen de la producción necesaria para tanto el consumo interno, como el abastecimiento de los sectores agropecuario e industrial. Para ello se requería de una base industrial que garantizara tanto la producción de insumos agrícolas, como la infraestructura tecnológica de apoyo al sector de transformación. Además, se buscaba que el sector agrícola, contribuyera con el sector industrial a través del aprovisionamiento de la materia prima objeto de procesamiento. En este sentido, fue promovido, tanto el desarrollo de cultivos agroindustriales, como de la infraestructura necesaria como fue, entre otros aspectos, la captación de los recursos hidráulicos, a través de los sistemas de riego, el apoyo a la industria de fertilizantes y el saneamiento de tierras (Aranda, 1977).

Derivado de esta política de desarrollo, en los llamados Estados-Nación se generaron los denominados polos de desarrollo, mediante la promoción e instalación de parques o complejos industriales, como fue el caso de la zona industrial de Valencia, el eje Maracay - La Victoria en Aragua, Paramillo en Táchira, el Vigía en Mérida y la proyectada zona industrial de Agua Santa en Trujillo.

En el contexto del V Plan de la Nación (CORDIPLAN 1976), formulado para el desarrollo nacional durante el quinquenio 1973-1978, se delinearon para la región andina y concretamente la entidad trujillana una serie de planes y programas a ser ejecutados fundamentalmente por el Ejecutivo del Estado, la Corporación de Los Andes (Corpoandes, 1971, 1972), Ministerio de Obras Públicas (MOP, 1966) y Empresa de Desarrollo Urbano Trujillano (EMDUTRUCU, 1979), organismos donde se derivaron una serie de proyectos rectores de desarrollo, de los cuales vale mencionar: “La sub-región Motatán-Cenizo. Bases para un programa de preinversión y desarrollo” (CORPOANDES, 1971); “Plan de desarrollo de la Región Los Andes” (CORPOANDES, 1977) y “Desarrollo Trujillano: acción concreta (Ejecutivo del estado Trujillo, 1974)”.

De acuerdo a la revisión de los referidos documentos se aspiraba fundamentalmente, entre otros planteamientos, la dinamización de la economía regional, el ordenamiento del espacio físico, la utilización racional de los recursos existentes, la reducción del desempleo y subempleo y la formación del recurso humano necesario para asumir los

planes y programas previstos. (CORPOANDES, MOP, EMDUTRUC-A, ob.cit)

En el caso del estado Trujillo, el planteamiento de desarrollo se concibió bajo el modelo de integración vertical de la producción, tomando en cuenta la vocación y las capacidades agroecológicas de la entidad, bajo el siguiente esquema (Santana,1980):

\*Sistema de Riego El Cenizo, como proveedor principal de alimentos y frutales para la transformación.

\*La zona industrial de Agua Santa, concebido como la referencia espacial para la instalación de centros de procesamiento industrial, fundamentalmente en los renglones alimenticio, metalmecánica y siderúrgica.

\*El Puerto La Ceiba, entendido como el eje de comercialización internacional, no sólo de la entidad trujillana, sino de todo el occidente del país.

\*El complejo urbanístico de Agua Santa, que permitiría albergar la fuerza de trabajo ocupada en las distintas instancias de la red productiva.

\*Infraestructura de servicios para el apoyo a la producción económica y garantía de la dinámica poblacional.

Es necesario acotar que, desde el punto geopolítico, el referido planteamiento de desarrollo se localizó en el denominado para ese momento, Distrito Rafael Rangel, integrado por los Municipios Betijoque, Bolívar, José Gregorio Hernández, La Ceiba, Miranda y Sucre. Hoy en día, luego del proceso de Reforma del Estado, este espacio territorial lo conforman los municipios Miranda, Sucre, Bolívar, Andrés Bello, La Ceiba y Monte Carmelo.

Tomando en cuenta, tanto los objetivos de desarrollo delineados para la entidad trujillana, como el esquema de intervención por parte de cada sector, se delinearon una serie de proyectos y programas, entre

los cuales destacaron para el sector agropecuario, el proyecto cafetalero para la zona media de Monte Carmelo; el proyecto de desarrollo del área de Caus-Pocó, donde se concretarían programas de explotación pecuaria, de musáceas (platanera y bananera), cerealera (maíz), leguminosas (sorgo, algodón), frutales (cítricos, zapote, mango, parchita), así como caña de azúcar y yuca. Dichos proyectos estaban sujetos al manejo del agua, bien sea por drenaje o riego y el control de la erosión de los suelos, para lo cual era imprescindible el mantenimiento de la Represa de Agua Viva y el Sistema de Riego El Cenizo.

Importante señalar en este punto que el sistema de riego El Cenizo comenzó a construirse en 1947, no obstante los estudios de factibilidad se iniciaron mucho antes, en 1941; está localizado en lo que se denominaba inicialmente las parroquias Sucre y Miranda del municipio Rafael Rangel. Este proyecto estaba concebido para ser desarrollado en cuatro etapas, mediante la cual se regarían 60.000 hectáreas. En la primera etapa se tenía previsto regar 8.000 hectáreas; sin embargo, al finalizar la década del '70 no se había alcanzado aún lo previsto. Según Santana (1980), para 1978, habían sólo 1.982 has cultivadas, destacándose los cultivos de caña de azúcar, algodón, sorgo, plátanos, frutales, maíz, yuca y hortalizas.

Necesario puntualizar que la meta prevista de poner bajo riego las 60.000 has nunca se cumplió. Habría que decir que el esfuerzo gubernamental estuvo centrado en la ampliación de la frontera agrícola para garantizar el incremento de la producción agropecuaria, no obstante se descuidaron importantes aspectos ligados al desarrollo integral del agro bajo el esquema de Reforma Agraria, el cual era el régimen de tenencia del referido sistema de riego, entre los que cabe mencionar: la deficiente cobertura de apoyo técnico y crediticio a los productores, así como la débil infraestructura de servicios a la población campesina asentada como agua potable, electrificación, salud y educación. A pesar de ello, es importante comentar la realización de una serie de acciones por parte del gobierno tendentes a garantizar la eficiencia en la producción en algunos rubros de corte agroindustrial, tal y como se comentó en líneas anteriores.

De acuerdo al diagnóstico realizado por la autora de este trabajo, para 1978 existían en el Cenizo 19 empresas campesinas con aproximadamente 230 socios, las familias beneficiadas directamente eran 250 e indirectamente 1.250. Igualmente se detectó que aproximadamente el 60% de la población asentada era analfabeta, sólo 10% tenía aprobado el 6° grado de educación primaria. Razón por la cual durante ese período, tanto el INCE como el Ministerio de Educación desarrollaron algunos programas de alfabetización y capacitación agrícola, entre los que cabe mencionar: uso y mantenimiento de maquinaria agrícola, curso integral para el cultivo de sorgo y algodón, capacitación en los cultivos de caña, plátano y tomate.

Por otro lado, la propuesta de desarrollo industrial en Agua Santa, estaba supeditada principalmente a la dinamización y materialización del sector agropecuario, garantizada por lo producido, como insumos, en el sistema de riego. De esta manera, estaban previstos proyectos de empaquetadoras de frutas y jugos concentrados, jaleas y mermeladas; así como fábricas procesadoras de tomates. De igual forma estaba proyectado la construcción de complejos platanero, cárnico, lácteo y azucarero, estando este último orientado para la obtención de azúcar, panela, melaza y bagazo. Así mismo, fue significativa la formulación de proyectos para la instalación de industrias en el ramo metal mecánico y siderúrgico, así como el procesamiento de minerales no metálicos para la generación de industrias de cemento, vidrio y cerámica.

En el marco de este esquema de producción, vale la pena destacar, a manera de ejemplo, el proyecto frutícola desarrollado, mediante contrato entre el sector privado (Industrias Yukery), el sector oficial y campesino para la siembra y producción comercial de guanábana, para lo cual se creó la empresa mixta "Frutícola campesina El Cenizo". Por razones técnicas y crediticias la referida empresa no logró sostenerse en el tiempo, al igual que muchas otras creadas en El Cenizo. (Santana, 1980).

Siguiendo con el esquema argumentativo acerca de las razones estructurales que intervinieron en la concreción del esquema de desarrollo previsto, es oportuno señalar que desde finales de la década del '70 y durante el '80, América Latina y, consecuentemente el país expe-

rimentaron una generalizada crisis económica, derivando un proceso de “ajustes” mediante la instrumentación de una serie de políticas macroeconómicas que, según Aranda (1992: 49) ”...privilegiaron al capital financiero y especulativo en desmedro del capital productivo y a los grandes capitales en perjuicio de las empresas medianas y pequeñas”, lo que a nuestra manera de ver probablemente incidió en la desarticulación de muchas de las iniciativas planteadas.

En efecto, al decir de Aranda (1992) en América Latina se generaron múltiples consensos de orden político y social con respecto a las explicaciones derivadas, producto del agotamiento de las políticas seguidas para garantizar el proceso de industrialización, vía sustitución de importaciones, ya abordado en párrafos anteriores. Habría que agregar de manera puntual, los efectos perversos, sobre todo a nivel social y económico de la implementación de las mencionadas políticas a lo largo de todos esos años, produciendo mayores desigualdades sociales y consecuentemente un incremento del proceso de empobrecimiento de la gran mayoría poblacional.

## **II-Un intento de reconstrucción y explicación de las nuevas realidades**

Muchas décadas han transcurrido desde que se proyectó el futuro del desarrollo del eje panamericano de la entidad trujillana y múltiples acontecimientos han incidido, especialmente a nivel económico, político y social que permiten explicar el escenario que ha venido resultando, sin ánimo de profundizar en el marco general por todos conocido acerca de la realidad que se ha conformado en los últimos treinta años en Venezuela y, por supuesto con especificidades a nivel de la entidad trujillana y el eje panamericano en concreto.

El “ajuste estructural” promovido para América Latina, derivó tal y como ya se ha comentado en una serie de consecuencias, especialmente a nivel económico, institucional y social, entre éstas cabe resaltar, la reestructuración neoliberal de la economía, la conformación de desempleo estructural, así como la precarización del empleo formal. Derivado del escenario anterior, se produjo una proliferación de actividades características del mercado laboral informal; igualmente se

produjo un incremento desproporcionado de la deuda externa como de los niveles inflacionarios. Ante estas medidas impuestas de ajuste estructural, se produce un proceso de reconversión del papel del Estado, a través de la activación de mecanismos de compensación de los efectos de la crisis, mediante la instrumentación de programas sociales para la superación de la pobreza resultante.

El marco explicativo anterior permite de alguna manera entender parte de las razones por las cuales el eje panamericano muestra una realidad signada por el abandono, la indiferencia, la desesperanza y el desarraigo. Por supuesto, no se trata solamente de responsabilizar a los programas de “ajuste estructural”, En este proceso ha sido notoria y sistemática la desatención gubernamental hacia el sector de producción agroalimentario, especialmente en el caso que nos ocupa, esto es el eje panamericano de la entidad trujillana. En tal sentido, es oportuno señalar que no ha habido una política coherente de protección o favorecimiento al productor agropecuario, desde hace muchos años que la banca no destina parte de su cartera a los créditos agropecuarios, tampoco existe apoyo gubernamental para la compra de insumos agrícolas, ni garantía para la comercialización de los productos agrícolas en condiciones de oportunidad y competitividad.

Por otro lado, es necesario agregar algunos otros factores que al momento del análisis tienen peso específico. Así, el fracaso del proceso de Reforma Agraria en el país a la larga impactó a los productores asentados en el Sistema de Riego El Cenizo. En párrafos anteriores se señalaron las condiciones económicas, sociales, organizativas y tecnológicas en que se encontraban al momento de proyectarse la propuesta de desarrollo para el eje panamericano trujillano. Vale retomar las condiciones de precariedad e inseguridad jurídica en que se encuentra la tenencia de la tierra, lo que limita la oportunidad de poder acceder a créditos bancarios. A su vez, el bajo nivel organizativo y tecnológico de la población asentada dificultó de manera generalizada toda posibilidad de dar respuesta efectiva ante las nuevas realidades, cuya tendencia gubernamental fue la promoción de programas agroindustriales donde, producto de sus propias limitaciones quedaron excluidos. Hoy podemos decir que El Cenizo, otrora concebido como “el granero de Venezuela”, terminó siendo una gran obra hidráulica abandonada a su suerte.

La población que hoy vive en ese territorio se dedica principalmente a reproducir estrategias de sobrevivencia, orientadas al autoconsumo, mediante la explotación a pequeña escala de renglones avícola, porcina y agrícola o bien para la colocación de limitados excedentes en el mercado local, pero sin vinculación alguna a proyectos de desarrollo local o regional.

Así mismo vale acotar las tímidas iniciativas registradas especialmente en la década de los ´90 de creación de unidades bajo el esquema de cooperativas y/o PYMES, que igualmente no lograron mantenerse por las limitaciones estructurales antes mencionadas, a lo que se suma la baja capacidad de innovación y creatividad de sus integrantes, predominando el conocimiento heredado por generaciones anteriores, lo que dificultó la incorporación de valor agregado a la producción y por supuesto su colocación en los mercados.

Igualmente, es importante resaltar las características geopolíticas del territorio bajo estudio, en el sentido de que, a pesar de que se trata de un espacio definido por sus potencialidades agroecológicas y naturales, la población asentada en las distintas localidades, caseríos y comunidades que integran el eje panamericano trujillano, se encuentran desarticuladas o disociadas unas de otras, desde el punto de vista organizativo, social y cultural. En tal sentido, no se vislumbra en los actuales momentos propuesta alguna que las defina y estructure como referencia local o regional.

Al respecto, vale la pena colocar el planteamiento de Vásquez (1988) en relación al desarrollo local, quien lo define como un proceso que implica tanto crecimiento económico como cambios a nivel estructural, mediante el uso de las potencialidades de la localidad, donde los actores locales deben orientar sus acciones hacia el logro del bienestar de sus habitantes. Consecuentemente, el desarrollo local, tal como lo aborda el autor, significa un proceso de gran complejidad, donde se considera la conjugación de variables de tipo económico, social, organizativo-participativo, tecnológico, político y cultural que difícilmente en la realidad considerada pueda alcanzarse desde su interioridad. Estos factores deben recontextualizarse a la luz de nuevos escenarios que, precisamente hoy no son los mejores.

### III-Reflexiones finales

Luego de haber intentado un ejercicio analítico-comparativo de carácter estructural e institucional, tomando en cuenta factores de índole geopolítico, económico y social con respecto a las claves explicativas que permitiesen entender las razones por las cuales el eje panamericano trujillano, no logró concretarse como el polo de desarrollo local y regional previsto, es obligante agregar lo siguiente:

-El territorio objeto de estudio constituye un espacio de difícil abordaje por sus propias características de asentamiento -a orillas de la carretera panamericana que comunica con Zulia y Mérida-, donde cada localidad se encuentra desvinculada una de otra, lo que dificulta, pero de manera alguna impide, la concreción de iniciativas organizativas en torno a la búsqueda del desarrollo local y en definitiva el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

-Todo intento de retoma y replanteamiento de la propuesta de desarrollo para el eje panamericano, pasa por contemplar como pre requisito nuevos escenarios políticos donde, entre otros aspectos, sea revalorizado el ser humano, especialmente el productor agropecuario y su familia. Además, es imprescindible garantizar las condiciones necesarias para el fortalecimiento de los sectores agroalimentario y agroindustrial con garantías de innovación, calidad y competitividad internacional, donde lo educativo, lo organizativo, la inversión en innovación tecnológica e infraestructura, así como el apoyo institucional para la asistencia técnica y crediticia deberán ser objeto de especial atención.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aranda, S (1992) América Latina: ¿Pausa en el retroceso o inicio de recuperación?. En: Cuadernos del CENDES. N° 19. Caracas. CENDES-Vadell Hermanos. Pp 47-56.

----- (1977) *La economía venezolana*. Colombia, S. XXI Editores. 1ra edición.

CEPAL (1975) Estudio económico de América Latina - 1975. Santiago de Chile. Autor

CORDIPLAN (1976) V Plan de la Nación. Gaceta Oficial de la República de Venezuela de 11/03/76.

CORPOANDES (1977) Plan de desarrollo de la Región de Los Andes -período 1978-1982-. Mérida. Mimeografiado.

----- (1972) Pre-planificación eje Valera-Trujillo. Mérida. Mimeografiado.

----- (1971) La sub-región Motatán-Cenizo. Bases para un programa de preinversión y desarrollo. Mimeografiado.

Ejecutivo del estado Trujillo (1974) Desarrollo Trujillano. Acción concreta. Valera. Mimeografiado.

EMDUTRUCA-CORPOANDES (1979) Plan de desarrollo urbano de Agua Santa. Informe de avance. Valera. Mimeografiado.

García, L (2009) Prospectiva del desarrollo local. Caso: Sistema de Riego El Cenizo, estado Trujillo, Venezuela. En: Visión Gerencial N° 2. Mérida. ULA. Pp 249-268.

Ministerio de Obras Públicas (1966) El riego significa riqueza y alimentos. Sistema de Riego "El Cenizo". Caracas. Autor.

Moreno León, J I. (2004) *El capital social: nueva visión del desarrollo*. Caracas. Editorial Texto.

Primeras Jornadas sobre el Desarrollo Agrícola del Estado Trujillo (1991). Valera. Insertru C. A.

Santana, N (1980) Diagnóstico del estado Trujillo en función de las alternativas de educación superior para lograr su desarrollo. Trabajo de ascenso a la categoría de profesora Asistente. NURR-ULA. Trujillo. Mimeografiado.

Sistema Hidráulico Trujillano (1999) Transferencia de los sistemas de riego a los usuarios. Organización y conformación de juntas de usua-

rios y la asociación de juntas en el sistema de Riego El Cenizo. Valera. Mimeografiado.

Universidad de Los Andes (s/f) Industria manufacturera en la región de los Andes. Mérida. Instituto de Investigaciones Económicas. Autor. ULA-CORPOANDES (1975) Diagnóstico región andina sector secundario. Mérida. Instituto de Investigaciones Económicas -ULA- CORPOANDES.

Vázquez, A (1988) Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Madrid. Editorial Pirámide.

Viloria, E (2022) En completo abandono Sistema de Riego El Cenizo. En: Diario de Los Andes. Digital 21/07/2022.

Virtuoso, F J (Coordinador) (2008) *Una mirada sobre Venezuela. Reflexiones para construir una visión compartida*. Caracas. Centro Gumilla.