



INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTORIA  
COMITE DE GEOGRAFIA REGIONAL

2º Seminario Interamericano

SANTIAGO CHILE 8 - 12 SEP 1969

PATROCINADO POR:

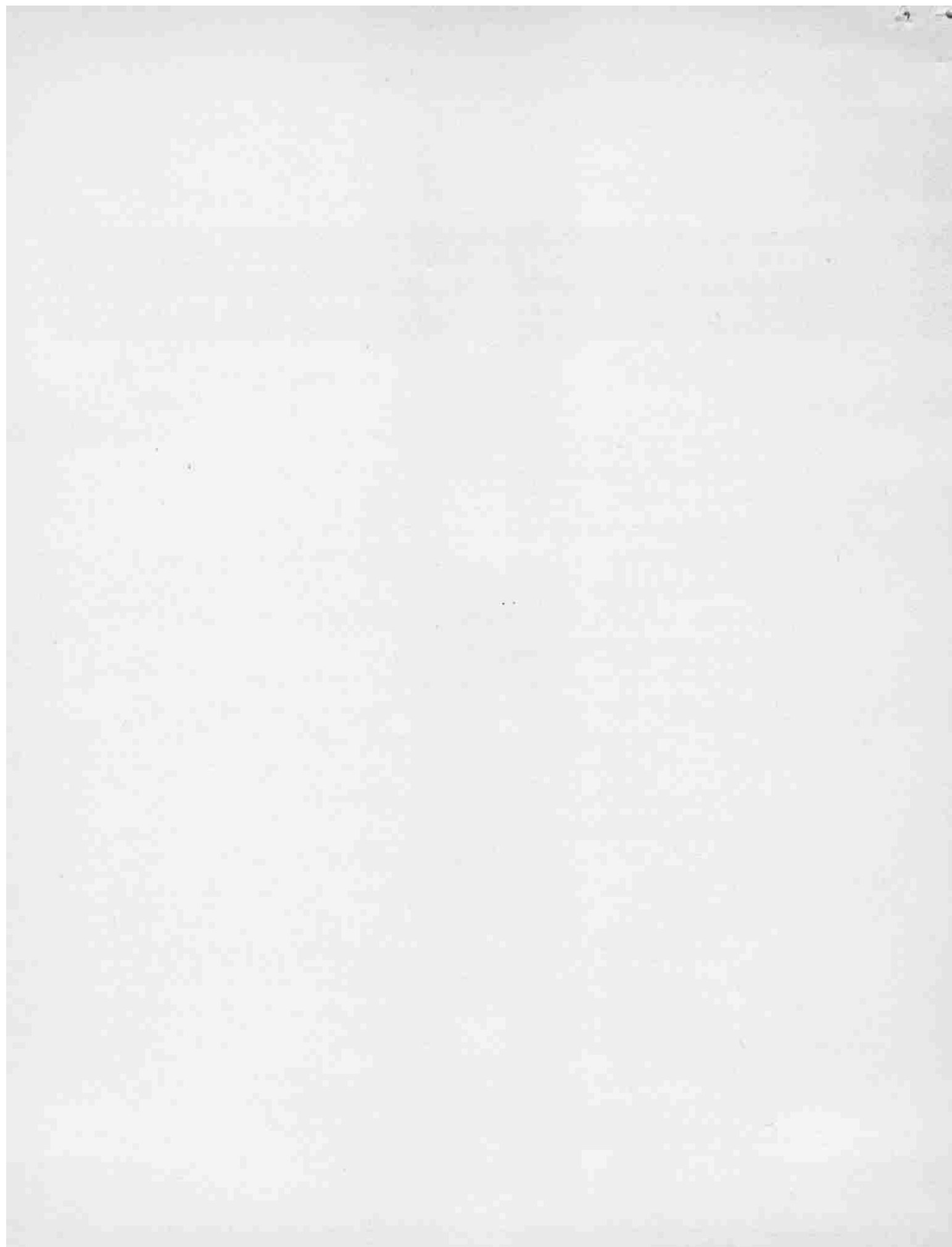
Oficina de Planificación Nacional de Chile (ODEPLAN)/Comisión Económica para América Latina CEPAL/Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/Sociedad Chilena de Planificación y Desarrollo (PLANDES)

# LA REGIONALIZACION DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Doc. Ref. 16

INFORME DE VENEZUELA

Presentado por  
Carlos A. Valderrama



## I. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS NUEVOS MECANISMOS DEL DESARROLLO REGIONAL

Introducir el concepto del desarrollo regional como objetivo y como instrumento del desarrollo nacional implica el tener que considerar también el aspecto espacial. Recientemente, Venezuela ha tomado la decisión de llevar a cabo una política de desarrollo regional, el cual está concebido como un objetivo y como un instrumento del desarrollo nacional. Ello implica el tener que considerar el aspecto espacial en aquellas actividades básicas del Estado dirigidas a impulsar y racionalizar ese desarrollo, como son las de promoción, coordinación y planificación. Así:

1. El plan de desarrollo integral de la economía nacional debe formularse junto con su descomposición en planes regionales.
2. Se hace necesario que las actividades de todos los órganos del sector público que operan a nivel regional estén coordinadas durante la implementación del plan.
3. Se hace necesario descentralizar progresivamente el nivel de decisiones del poder nacional y, de una manera más inmediata, la creación de organismos de promoción a nivel regional que realicen acciones tendientes a lograr una mayor utilización de los recursos actuales y potenciales en cada región.

El gobierno actual ha iniciado un proceso de modificaciones en la estructura administrativa, a fin de poder contar con los mecanismos adecuados que le permitan implementar de la manera más eficiente posible esas nuevas tareas:

A. Con la promulgación del Decreto N° 72 del 11-6-69, se crean los órganos y mecanismos necesarios, tanto para la incorporación de la planificación regional en la formulación del plan nacional, como para la necesaria coordinación de las actividades del sector público a nivel regional. Las partes fundamentales de este Decreto son:

1. Se divide el país en 8 regiones administrativas y se define una nueva Area Metropolitana de Caracas.

2. En cada una de estas regiones se crea una Oficina de Coordinación y Planificación dependiente de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con las siguientes atribuciones básicas:

- a) Realizar los estudios necesarios para la elaboración del plan regional.
- b) Formular el plan regional dentro del ámbito del Plan de la Nación.
- c) Coordinar las actividades de los órganos del sector público que actúen en la región.
- d) Propiciar el estudio y ejecución de proyectos en la región.
- e) Auxiliar al Ejecutivo Nacional para el control de la ejecución del Plan Nacional en la parte relativa a la región.
- f) Asesorar a las administraciones estatales y municipales de la región en la elaboración y control de sus presupuestos.
- g) Crear Comisiones de trabajo para el mejor desempeño de sus funciones.
- h) Promover la creación y funcionamiento de estructuras y mecanismos para el desarrollo de la región y para una mayor participación de sus pobladores en el mismo.

3. En cada región se crea un Comité Regional de Coordinación formado por:

- a) Los Gobernadores de los Estados que integran la región.
- b) Los jefes de los servicios de la Administración Pública Nacional, de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que actúen en la región.
- c) El Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la región, quien actuará como Secretario Ejecutivo.
- d) Organismos estatales, municipales o privados que sean invitados por el Secretario Ejecutivo del Comité a título consultivo.

con las siguientes atribuciones principales:

- i) elaborar, una vez promulgada la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, un programa anual de coordinación que contenga un cronograma de las principales actividades de cada organismo y de sus interrelaciones;

/ii) revisar

- ii) revisar periódicamente el cumplimiento del programa anual de coordinación;
- iii) actuar como organismo consultivo de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

El Reglamento Interno determinará las formalidades para la instalación del Comité y las normas para su funcionamiento.

4. En cada región se crea un Consejo Regional de Desarrollo, de carácter consultivo, integrado por:

- a) Los miembros del Comité Regional de Coordinación.
  - b) Los Presidentes de los Concejos Municipales.
  - c) Los Presidentes de las Asambleas Legislativas.
  - d) Tres representantes de los sectores culturales, en especial de las Universidades.
  - e) Tres representantes de los colegios profesionales.
  - f) Cinco representantes del sector laboral urbano y campesino.
  - g) Cinco representantes de los sectores de la producción, comercio y servicios.
  - h) Presidentes de las Fundaciones para el Desarrollo Regional.
- con las siguientes atribuciones principales:
- i) Conocer de la situación económica y social de la región y de los planes de desarrollo;
  - ii) proponer políticas económicas y sociales para la región;
  - iii) sugerir el estudio de problemas regionales;
  - iv) estudiar aquellas materias que le someta la Oficina de Coordinación y Planificación de la región.

El Consejo se reunirá, al menos una vez al año, en la oportunidad que determine su Reglamento Interno, o cuando sea convocado por el Comité Regional de Coordinación. El Director de la Oficina de Coordinación y Planificación será el Secretario Ejecutivo del Consejo.

5. Las distintas zonas y administraciones regionales de los organismos públicos nacionales deberán ser gradualmente adaptadas a las regiones definidas en el Decreto para el 1º de enero de 1970, excepto aquellas que no puedan hacerlo por razones debidamente comprobadas.

6. Las Corporaciones de Los Andes y de Guayana ejercerán en sus respectivas regiones las atribuciones conferidas a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

7. La Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital ejercerá las funciones del Comisionado Metropolitano de Transporte.

8. Se deroga el decreto que define el Area Metropolitana de Caracas y los decretos constitutivos de los siguientes organismos:

- a) Comisión para el desarrollo de la Región Nor-oriental (NOR-ORIENTE).
- b) Comité Coordinador para el Desarrollo de la Región del Delta del Orinoco.
- c) Comité Promotor del Desarrollo del Tuy Medio.
- d) Comité Coordinador para el Desarrollo de la Región de Barlovento.

B. Con la creación de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana, por Ley del 26-7-69, se abre un compás de sucesivas futuras creaciones de estos organismos en las diferentes regiones definidas en el Decreto de Regionalización. Como un adelanto al surgimiento de estas Corporaciones en las regiones donde ellas aún no existen, se han venido constituyendo en los últimos meses sucursales y agencias de la Corporación Venezolana de Fomento con miras a la descentralización del crédito.

De esta manera, queda diseñada una estructura gubernamental concebida en tres niveles:

1. Un nivel nacional constituido por los siguientes organismos:
  - a) El Presidente de la República, quien en consejo de Ministros y asesorado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, es el órgano de decisión que resuelve sobre las diferentes alternativas del desarrollo nacional integral.
  - b) Los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado que son los órganos que a nivel nacional ejecutan las decisiones del poder central.
2. Un nivel regional constituido por los siguientes organismos:
  - a) La Oficina Regional de Coordinación y Planificación, dependiente de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con la atribución de coordinar las actividades de los órganos del sector público en la región y de formular el plan regional dentro de los lineamientos del plan de la nación.

Estas atribuciones las ejerce esta oficina a través de los siguientes órganos:

/i) El

- i) El Comité Regional de Coordinación.
  - ii) El Consejo Regional de Desarrollo.
  - iii) Los Comités sectoriales de trabajo.
- b) La Corporación Regional de Desarrollo, que es un órgano de promoción del desarrollo regional y que ejerce esas funciones a través de una variedad de atribuciones.
  - c) Las Dependencias Administrativas de los organismos nacionales que actúan en la región, que ejecutan a nivel regional los programas que a nivel central son preparados por los organismos nacionales.

3) Un nivel sub-regional que puede ser estatal, municipal o simplemente zonal (sin límites político-administrativos) donde por determinadas circunstancias la Oficina Regional de Coordinación y Planificación considere necesario o conveniente destacar, con aprobación de la Oficina Central, un comité de trabajo para cumplir alguna o algunas de las atribuciones que le están encomendadas.

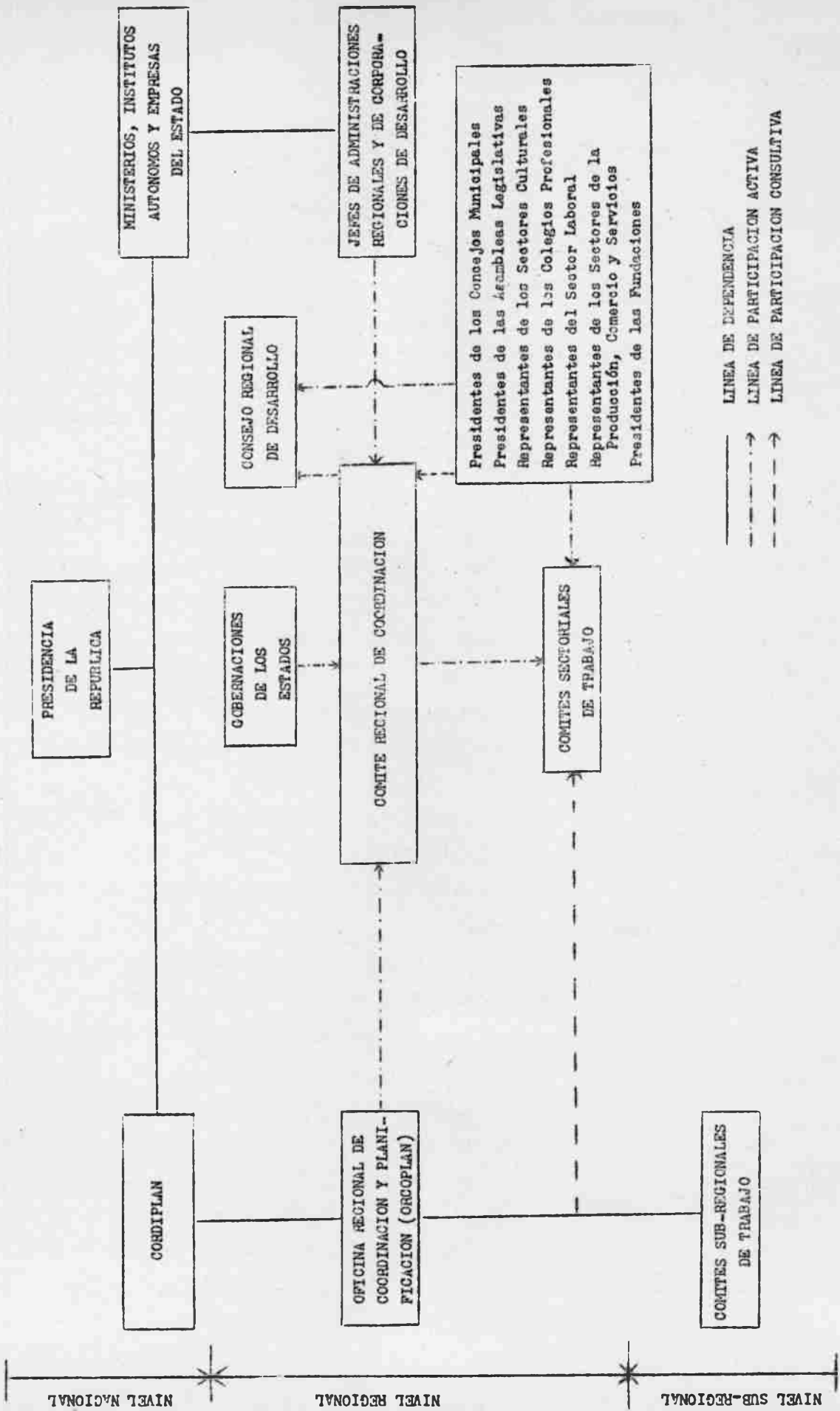
Esta estructura puede verse en el gráfico anexo y su funcionamiento está concebido, en términos generales, de la siguiente manera:

#### Funciones de Planificación

La planificación nacional se realiza a través de un proceso de aproximaciones sucesivas mediante el cual se ajustan las metas a nivel macro-económico con las metas sectoriales y los programas de proyectos, hasta obtener un plan único integrado.

Al introducir la dimensión regional, las metas del plan tienen que ser regionalizadas y el proceso a seguir para su formulación deberá incluir una etapa más de ajuste a nivel regional. Es decir, habrá que desagregar las metas tanto globales como sectoriales y de proyectos por regiones. Estas metas deberán ajustarse tanto a nivel regional como nacional. Así, los planes regionales quedan articulados dentro del plan nacional. Las metas nacionales desagregadas por regiones tendrían que ser analizadas a nivel regional, llevándose a cabo dentro de cada región un proceso de ajuste similar al que se realiza en la formulación del plan a nivel nacional. Ello supone, por lo tanto, una amplia participación de

/Gráfico



todos los sectores que actúan en la región en la formulación del plan regional, sobre todo en la fase de ajuste entre las metas sectoriales y los programas de proyectos, donde cada programa sectorial implica además una ordenación prioritaria de los proyectos. Esta fase de ajuste requiere una labor de coordinación sectorial en la formulación del plan regional, la cual debe realizarse para cada sector en el respectivo Comité Sectorial de trabajo que constituya la Oficina Regional de Coordinación y Planificación, con participación de todos aquellos organismos públicos y privados cuyas actividades estén relacionadas con dicho sector. El ajuste entre las metas regionales y nacionales se realizará a través de la Dirección de Desarrollo Regional de CORDIPLAN, la cual deberá manejar técnicas que permitan una racional compatibilidad entre ambas.

Dado que para poder planificar con técnicas adecuadas se requiere tener tanto un conocimiento de la situación económica y social de las regiones como los datos estadísticos necesarios, de los cuales actualmente se carece, entre las actividades más inmediatas de las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación estarán las de iniciar la obtención de esas informaciones.

#### Funciones de Coordinación

Debido a la actual imperfección de las técnicas de planificación, a desajustes en los programas de proyectos originados por causas diversas, y a los desajustes propios de todo plan, se hace necesario introducir modificaciones periódicas en los programas durante la implementación del plan. Estas modificaciones generalmente se realizan en la oportunidad en que se elabora el plan a corto plazo, es decir, el Presupuesto Fiscal, el cual constituye el instrumento de implementación del plan a mediano plazo. Por tal razón, la coordinación sectorial que se supone debe haber inicialmente en la formulación del plan a mediano plazo, debe continuar haciéndose durante la implementación del plan; o sea, tendrá que realizarse una coordinación de implementación del plan. El procedimiento para realizar esta coordinación puede ser el siguiente:

/1. Los

1. Los organismos públicos nacionales deberán elaborar sus respectivos anteproyectos de Presupuestos regionalizados, tratando de que queden individualizados tanto los gastos de inversión como los gastos corrientes dirigidos a hacer uso de esas inversiones.

2. La Dirección de Desarrollo Regional de CORDIPLAN trabajará en contacto permanente con las Oficinas sectoriales de esos organismos a fin de recopilar sus diferentes programas presupuestarios regionalizados, para ensamblarlos y enviarlos luego a las respectivas Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación.

3. Al mismo tiempo que la Dirección de Desarrollo Regional realiza sus gestiones a nivel nacional, estas oficinas trabajarán con las unidades de Programación y Presupuesto de las Gobernaciones de Estado y de los Consejos Municipales de sus respectivas regiones a fin de recopilar también los diferentes programas presupuestarios en la región. Una vez recibidos los programas regionalizados de los organismos nacionales enviados por la Dirección de Desarrollo Regional, ellas ensamblarán todos los programas a realizarse en la región a fin de analizar el orden cronológico de las inversiones y otros gastos.

4. En caso de que las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación estimen necesario realizar ajustes en los diversos programas regionales, reunirán un Comité de trabajo de coordinación con participación de todos los organismos que estuvieren involucrados en el ajuste. Este Comité de trabajo de coordinación tendría que estar contemplado en el Reglamento Interno del Comité Regional de Coordinación como instrumento operativo de este último.

5. Estos ajustes serán aprobados por el Comité Regional de Coordinación y dados a conocer a los respectivos organismos públicos a fin de que introduzcan las modificaciones necesarias en sus proyectos de Presupuestos. Los ajustes en los programas de los organismos nacionales les serán remitidos o dados a conocer por sus respectivas dependencias regionales. Las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación enviarán información sobre los programas ajustados a la Dirección de Desarrollo Regional.

6. El proceso continuará hasta la promulgación de la Ley de Presupuesto, después de lo cual se elaborará un cronograma de las principales actividades programáticas a nivel de cada región, el cual deberá ser aprobado por el Comité Regional de Coordinación.

7. Las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación vigilarán la realización de ese cronograma, a fin de que sean hechos los ajustes que se considere necesario durante la ejecución del Presupuesto.

A fin de lograr una mayor eficiencia en este proceso, se considera conveniente dar los siguientes pasos iniciales:

1. Que los organismos nacionales comiencen a dar mayores facultades decisorias a sus dependencias regionales en la formulación y ajustes de sus respectivos programas.

2. Que se dé asesoramiento a las Oficinas de Programación y Presupuesto de las Gobernaciones y Concejos Municipales, y que se creen dichas oficinas donde aún no existan. La forma de operar este asesoramiento puede ser acordado entre dichas entidades públicas y la Oficina de Coordinación y Planificación de la región, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda.

#### Funciones de Promoción:

Aquí nos referiremos a las funciones de promoción que serán ejercidas por las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Como ya se dijo, estas funciones estarán dirigidas a lograr una mayor utilización de los recursos actuales y potenciales en cada región a través de las siguientes actividades fundamentales:

1. Interesar a organismos públicos o privados en el estudio, elaboración y ejecución de determinados proyectos.

2. Estudiar y elaborar proyectos e interesar a organismos públicos o privados en su ejecución.

3. Estudiar y elaborar proyectos y promoverlos mediante su participación directa en nuevas empresas o en mejora de las existentes.

4. Realizar programas de asistencia técnica.

5. Financiar proyectos.

/Para la

Para la realización de estas funciones, sobre todo las tres primeras, las Corporaciones tendrán que realizar ciertas actividades de coordinación que llamaremos de coordinación promocional. Esta coordinación estará conformada por el conjunto de contactos que deberá realizar la corporación con los diferentes organismos a quienes tratará de interesar en la consecución de un determinado fin.

Esta estructura y su funcionamiento se basa fundamentalmente en una separación, a nivel regional, de los órganos con atribuciones de planificación y coordinación por una parte, y de promoción por otra. Ella difiere de la que en el curso de los últimos años se había venido constituyendo, donde esas atribuciones han estado reunidas en un mismo organismo (Corporación o Fundación Regional). La actual existencia de algunos de estos organismos así como la de otros diversos órganos de promoción (que aún continúan creándose), tanto públicos como de naturaleza privada, a nivel estatal y municipal, plantea la necesidad de tener que analizar la estructura regional y su funcionamiento en algunos casos particulares.

/II. CRITERIOS

## II. CRITERIOS UTILIZADOS PARA LA DEFINICION DE LAS REGIONES

Es sabido que aún no existen criterios de validez general para la definición de las áreas terrestres ideales para una planeación regional. En el caso de Venezuela, la falta de uniformidad de criterios para lograr una regionalización óptima de planeación se pone de manifiesto en la diversidad de regionalizaciones que han resultado, realizadas por diferentes grupos de estudio.

Los criterios utilizados por CORDIPLAN para la determinación de las regiones se basan en los estudios previamente hechos por estos grupos, entre los cuales cabe destacar los realizados por el CENDES durante el desarrollo del proyecto URVEN con asistencia técnica de las Naciones Unidas y por la misión francesa IRFED.

Dichos criterios envuelven una serie de factores económicos, sociales, político-administrativos y de operatividad del sistema y se basa en el principio fundamental de considerar como concepto más útil de región el de región de desarrollo o región-plan, donde el énfasis se sitúa en el desarrollo de políticas, programas, acciones, etc., a ser realizados dentro de una determinada área geográfica.

Factores económicos: Cada región posee un polo primario de desarrollo que ejerce, a nivel regional, influencias indiscutibles en cuanto a actividades productivas y de servicio. Estos polos son: Caracas, Valencia-Maracay, Barquisimeto, Maracaibo, Mérida, Puerto La Cruz-Barcelona y Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana. La región Sur constituye una excepción por ser una región frontera. Sin embargo, las regiones definidas no están integralmente polarizadas por estos polos primarios, ya que otras condiciones de prioritaria satisfacción impiden que tal requisito se cumpla.

Factores sociales: En términos generales se trató de conservar en ciertas regiones algunas características de homogeneidad socio-económica que en cierta manera condicionan por tradición un factor social de importancia para la promoción del desarrollo regional como lo es el regionalismo (Zulia, Los Andes, Guayana, Oriente).

/ Factores político

Factores político-administrativos: Como el territorio está dividido en Estados Federales, la regionalización debió tomar en cuenta la facilidad administrativa. En principio, y en la medida de lo posible, se conserva la integridad territorial de cada Estado. De esta manera se hace más fácil la participación de los Ejecutivos Estadales en el proceso de coordinación y planificación de cada región. Una participación en dos o más regiones diversificaría y complicaría innecesariamente las actividades de estos organismos gubernamentales.

Factores de operatividad: Se trató de no adoptar un número muy grande de regiones por las siguientes razones:

1. Es más fácil hacer una adaptación de las actuales zonas administrativas de los organismos del Ejecutivo Nacional al Sistema regional, dado que la necesidad de facilitar las labores de coordinación y planificación plantea, a su vez, la conveniencia de una coincidencia entre esas zonas y las áreas donde operarán las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación.

2. El sistema resulta menos costoso que en el caso de una regionalización más numerosa y es más accesible a las disponibilidades actuales de los recursos humanos necesarias para su funcionamiento.