

INT-1866



ILPES

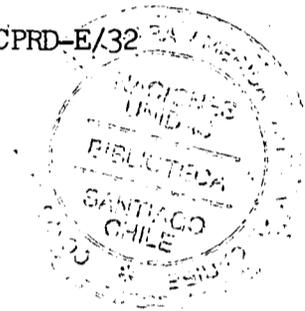
INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1866)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Alup

Documento CPRD-E/32



REGIONALIZACION Y DESARROLLO ASPECTOS TEORICOS Y REALES \*

Chi-Yi Chen ✓  
~~Luis Zambrano Sequín~~

\* El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, se ha elaborado en la Corporación de Desarrollo de la región Zuliana (CORPOZULIA), Maeacaibo, Venezuela, junio 1982.

84-11-2016



CORPORACION DE DESARROLLO  
DE LA REGION ZULIANA  
(CORPOZULIA)

REGIONALIZACION Y DESARROLLO  
Aspectos Teóricos y Reales

Por :

Chi - Yi Chen

Luis Zambrano Sequín

Maracaibo, junio de 1982



I N D I C E

Página

CAPITULO I - OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA REGIONALIZACION  
EN VENEZUELA

1. Antecedentes .....	4
2. Objetivos de la Regionalización .....	5
2.1. Objetivo Económico.....	5
2.2. Objetivo Social.....	6
2.3. Objetivo Político-Institucional.....	7
3. Estrategias del Proceso de Regionalización .....	8

CAPITULO II - INSTRUMENTOS Y MECANISMOS PARA EL DESARROLLO  
REGIONAL

1. Instrumentos de Reforma de la Estructura	
Administrativa .....	11
1.1. Regionalización Administrativa .....	12
1.2. Coordinación, Seguimiento y Control de la Actividad del Sector Público Nacional, Estadal y Municipal.....	13
1.3. Organismos Regionales de Promoción y Financiamiento del Desarrollo Regional.....	14
1.4. Sistema de Planificación Nacional y Regional.....	16
1.5. Financiamiento del Desarrollo Regional.....	18
1.6. Participación de la Comunidad en el Proceso de Toma de Decisiones.....	21
1.7. Bloques Parlamentarios.....	22

2.	Instrumentos de Inducción Directa sobre las Actividades Productivas Privadas .....	23
2.1.	Medidas Coercitivas destinadas a Desconcentrar el Area Metropolitana de Caracas .....	26
2.2.	Medidas de Estímulos y Desestímulos para Racionalizar la Ocupación Territorial .....	26
3.	Instrumentos de Acción Indirecta sobre las Actividades Productivas Privadas.....	28

### CAPITULO III - EVALUACION DEL PROCESO DE REGIONALIZACION

1.	La Descentralización y Democratización del Proceso de Desarrollo .....	31
1.1.	Regionalización Administrativa .....	31
1.2.	Planificación del Desarrollo Regional y Participación en la Toma de Decisiones ...	40
2.	El Crecimiento Económico Regional.....	45
2.1.	Movimientos Migratorios .....	47
2.2.	Empleo Industrial .....	51
2.3.	Financiamiento Privado .....	67
2.4.	Financiamiento Público .....	81
2.5.	Construcción Privada.....	85
2.6.	Expansión del Gasto Público .....	88
2.7.	Concentración del Sector Terciario Superior..	95
3.	La Elevación del Nivel de Vida en las Distintas Regiones .....	100
3.1.	Ingreso.....	100
3.2.	Costo de Vida .....	105
3.3.	Salud .....	110
3.4.	Educación .....	111

CAPITULO IV -LO DESEABLE VERSUS LO FACTIBLE EN LA  
REGIONALIZACION

1.	Eficiencia Versus Equidad .....	119
1.1.	La eficiencia Económica y la Regionalización del Desarrollo .....	120
1.2.	La Equidad como Objetivo Deseable .....	121
1.3.	El Crecimiento con Distribución .....	122
2.	¿ Desarrollo Regional sin Regiones ? .....	123
2.1.	Lo Deseable en la Delimitación de la Regiones	124
2.2.	Las Lecciones de la Historia .....	124
2.3.	El Retorno a los Estados y la Delimitación de un Marco Amplio Geográfico para el Ordenamien to Territorial .....	125
3.	Administración Centralizada Versus Gestión Descentra lizada .....	127
3.1.	Los Supuestos ó Hipótesis del Sistema Centrali zado de Administración .....	128
3.2.	Los Supuestos ó Hipótesis del Sistema Descentra lizado de Administración .....	129
3.3.	La Regionalización del Desarrollo y la Reforma de Fondo de la Administración y Gestión Pública..	130
4.	Mito y Realidad en Desarrollo Regional y Ordenamiento del Territorio .....	132
4.1.	Algunos Mitos .....	132
4.2.	Elementos Conceptuales para Transformar lo Desea ble en lo Posible.....	134

ANEXOS :

-	Regionalización Administrativa .....	138
-	Cuadros Estadísticos .....	141

## CAPITULO I

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA REGIONALIZACION EN VENEZUELA1. ANTECEDENTES

Para un análisis evaluativo del proceso de regionalización en Venezuela es necesario una reseña histórica que permita ubicar en un determinado contexto y una determinada visión el conjunto de decisiones - que se han tomado. Esto permite no sólo un mejor entendimiento del proceso sino también una evaluación más exacta.

La regionalización en Venezuela nació y se ha desarrollado a la luz del proceso de democratización; en efecto ha sido en los gobiernos elegidos donde se han venido produciendo sucesivamente un conjunto de instrumentos legales tendientes a introducir la regionalización con fines de desarrollo de la provincia y de ordenamiento del territorio. Leyes y decretos se han sucedido durante las últimas dos décadas (1) que parecerían reflejar, por su número, un enorme esfuerzo en la materia, a pesar de que muchos de estos decretos y leyes son repetitivas, parciales y geográficamente limitados.

- 
- (1) Un listado de las leyes y decretos emitidos más importantes en esta materia se presenta a continuación :
- Decreto 430 del 29/12/60 mediante el cual se crea la Corporación Venezolana de Guayana. (C.V.G.)
  - Creación de la Corporación del Desarrollo de Los Andes. (Corpoandes), en 1964 mediante Ley del Congreso Nacional.
  - Creación del Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (Conzuplán) en 1964 mediante Decreto del Gobierno del Estado Zulia.
  - Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental, creada en 1964.
  - Comisión Nor-Oriental, creada en marzo de 1966.
  - Decreto N° 72 de junio de 1969, mediante el cual se institucionalizó el proceso de regionalización con fines de planificación y desarrollo. Dicho decreto fue modificado sucesivamente por : el Decreto

## 2. OBJETIVOS DE LA REGIONALIZACION

Al analizar las motivaciones que han conducido a la adopción de la regionalización del Territorio Nacional para fines de planificación y desarrollo se observa que, en general, se han tratado de alcanzar tres tipos de objetivos : económicos, sociales y político-institucionales.

### 2.1. Objetivos Económicos

Como en toda economía de tipo capitalista las actividades económicas suelen concentrarse en algunos puntos geográficos, donde a nivel microeconómico existen mayores economías externas. Como consecuencia de esta concentración económica se aglomera igualmente la población; hasta que las economías externas no se tornen en deseconomías, no existe ningún mecanismo económico automático que pueda impedir el proceso de concentración.

A nivel macroeconómico los costos de la concentración de actividades y población, pueden tener un comportamiento distinto al experimentado por las unidades de producción individualmente consideradas, -

#### (1) (Continuación)

Nº 929 de abril de 1972, el Decreto Nº 1.331 de diciembre de 1975, el Decreto Nº 3.128 de marzo de 1979 y por el Decreto Nº 478 de enero de 1980.

- Se crearon sucesivamente las siguientes Corporaciones de Desarrollo : Corpozulia en 1969, Corporiente en 1970, Corpoccidente en 1972, Corpollanos en 1981 y Corpocentro en 1982. Actualmente está introducida la ley de creación de CORPOINSULAR en el Congreso Nacional.
- La Comisión para el Desarrollo del Sur (Codesur) fue creada en 1970.
- En 1974, fueron promulgados los Decretos Nº 134 y Nº 135 mediante los cuales se crearon un conjunto de instrumentos por promover el desarrollo regional.
- En 1976 fueron dictados los Decretos Nº 1.477 y Nº 1.478 que regulan el proceso de desconcentración industrial.
- En 1981 fueron creadas las sub-regiones de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo y la de Falcón.

pudiendo generar efectos negativos de gran envergadura, mucho antes de que se generen deseconomías externas para las empresas, tales como :

- a) Costos financieros globales crecientes y desproporcionados con respecto al rendimiento de la inversión, a medida que la concentración urbana sobrepasa los límites óptimos. Además, la movilidad de la mano de obra es en sí mismo costosa y podría serlo más que la movilidad de las actividades productivas. Este costo atribuible a la movilidad poblacional, en general, no se refleja en la estructura de costos de las unidades productivas individuales.
- b) Bajo rendimiento y sub-utilización del potencial económico de las regiones más atrasadas. El costo económico de la concentración se mediría por la diferencia entre el producto actual obtenido y el que se hubiera alcanzado utilizando mejor el potencial económico de todas las regiones.

Dada esta forma de conceptualizar el problema, con la regionalización se pretende entonces superar los efectos macroeconómicos de carácter negativo buscando una mayor eficiencia económica en el uso de los recursos nacionales, minimizando los costos financieros del desarrollo, a través de una localización de las actividades productivas evitando la concentración excesiva de la población que permita aprovechar al máximo el potencial económico de las distintas regiones del país.

## 2.2. Objetivo Social

Así como existen una serie de costos asociados a la producción de los bienes y servicios, se generan también otros costos que derivan de la atención de las necesidades básicas de la sociedad, los cuales también deben ser aminorados.

Por ello se considera que :

- a) En los lugares de mayor concentración económica y poblacional se producen un conjunto de problemas tales como desempleo abierto, vivienda insalubre, infraestructura y equipamientos inadecuados, delincuencia frecuente, y otros problemas propios del hacinamiento de personas y las actividades productivas.
- b) Por otro lado se observa una creciente depauperización relativa de las zonas de emigración. Las regiones y - las grandes ciudades prósperas atrajeron lo mejor de las demás regiones ó zonas, edificando su prosperidad sobre la base de la absorción de sus mejores recursos humanos y de capital; atrasando de esta manera el desarrollo de la provincia venezolana.

En base a este razonamiento, la atenuación del crecimiento urbano de las grandes ciudades del país, así como el evitar la fuga de recursos de las regiones deprimidas constituye un objetivo a ser alcanzado, lo cual permitiría mejorar las condiciones sociales del venezolano.

### 2.3. Objetivo Político-Institucional

Con la regionalización además de buscarse una mayor eficiencia económica y de aminorar los desequilibrios sociales, se pretende igualmente promover un régimen político-institucional que permita profundizar - el proceso de democratización nacional, a través de la creación de condiciones político-administrativas adecuadas que hagan posible una mayor participación de la población en el proceso de toma de decisiones.

Así mismo se considera que el centralismo político-institucional fue un hecho histórico ó un residuo de los regímenes dictatoriales, mientras que la regionalización es un fenómeno socio-político dinámico, -

que permite reemplazar la ineficiencia de los gobiernos centrales por la iniciativa y dinamismo de la provincia en defensa de sus propios intereses.

En este sentido la regionalización debe introducir una desconcentración y descentralización del poder político-institucional centralista, rompiendo las estructuras tradicionales del Estado e instaurando la democratización de la toma de decisiones y la participación directa e indirecta de todos los ciudadanos.

### 3. ESTRATEGIAS DEL PROCESO DE REGIONALIZACION

Para lograr los objetivos planteados se escogieron un conjunto de estrategias que apuntan en tres direcciones distintas :

- a) Desconcentración y descentralización de las actividades económicas, desestimulando las acciones concentradoras y estimulando las acciones de dispersión y fomento del desarrollo regional.
- b) Crear condiciones económicas y sociales favorables en las regiones para fomentar la iniciativa local y atraer inversiones desde las zonas prósperas concentradas.
- c) Promover sistemáticamente la descentralización y desconcentración del poder de decisión político-institucional regionalizando los organismos de carácter nacional, por un lado, y por otro, creando organismos regionales capaces de dirigir el desarrollo de las respectivas regiones.

De hecho estas estrategias han sido implementadas progresivamente a través de la serie de leyes y decretos que rigen la materia, y mediante las políticas e instrumentos contenidos en los planes de desarrollo a mediano plazo, en especial el IV, V y VI Plan de la Nación.

## CAPITULO II

INSTRUMENTOS Y MECANISMOS PARA REGIONALIZAR EL DESARROLLO NACIONAL (2)

La implementación de las estrategias para la consecución de los objetivos antes señalados se ha realizado a través de un conjunto de instrumentos de diferente índole que pretenden en algunos casos una acción directa y en otros indirecta, sobre las causas originarias, según las conceptualizaciones ya revisadas en el capítulo anterior.

Aunque toda clasificación tiene cierto carácter de arbitrariedad, se pueden distinguir los siguientes tipos de instrumentos y mecanismos de regionalización :

1. De reforma de la estructura del aparato administrativo gubernamental y de los procesos de toma de decisión sobre la asignación de los recursos presupuestarios.
2. De inducción directa sobre las actividades productivas privadas.
3. De acción indirecta sobre las actividades productivas privadas.

---

(2) En este capítulo se hará una descripción de los diferentes instrumentos que han sido diseñados para implementar la regionalización, la evaluación de la eficiencia de estos en la consecución de los objetivos perseguidos será realizada en el capítulo siguiente.

## 1. INSTRUMENTOS DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

En este grupo se consideran todos aquellos mecanismos que se han diseñado con el objeto de descentralizar y desconcentrar a la administración pública nacional, así como a elevar las posibilidades de generar procesos decisorios a nivel regional que permitan desarrollar una capacidad autogestionaria local.

Del conjunto de decretos, leyes y planes, estos aspectos son los que han ocupado la mayor atención; desde un principio la regionalización del desarrollo ha estado asociada y prácticamente identificada con la regionalización de la Administración Pública Nacional.

Es por esta razón que los instrumentos dirigidos a implementar la estrategia que permita alcanzar los objetivos político-institucionales han sido puestos en práctica a través de los decretos que norman la regionalización administrativa, que como ya se mencionó, han sido cinco (5), de los cuales dos (2) fueron promulgados en el período del Ex-Presidente Rafael Caldera, dos (2) en el período del Ex-Presidente Andrés Pérez, y el último en la actual administración del Presidente Luis Herrera.

Los instrumentos contenidos en estos decretos, leyes y planes, pueden ser clasificados, de acuerdo a las materias a las que están referidos, de la siguiente manera :

- 1.1. Regionalización Administrativa.
- 1.2. Coordinación, seguimiento y control de la actividad - del sector público-nacional, estatal y municipal.
- 1.3. Organismos regionales de promoción y financiamiento - del desarrollo.
- 1.4. Sistema de planificación nacional y regional.
- 1.5. Financiamiento del desarrollo regional.

1.6. Participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones.

1.7. Bloques Parlamentarios.

1.1. Regionalización Administrativa

El país ha sido dividido a partir de 1969 en un conjunto de regiones que agrupan las diferentes entidades federales consagradas en la Constitución Nacional. Los criterios para hacer esta división del Territorio Nacional no han sido constantes en el tiempo, y responden básicamente más a circunstancias políticas que a razones técnicas y científicamente razonadas. En estos 22 años la división regional ha sido modificada tantas veces como decretos sobre el particular han sido promulgados.

(3)

El objeto de la regionalización administrativa es servir de marco a los organismos del sector público nacional y estatal, que participan tanto como planificadores y ejecutores, a los efectos de su organización interna, una vez que proceden a descentralizar y desconcentrar - geográficamente sus funciones, a lo cual quedarán obligados según lo pactado en los diferentes decretos referidos a la regionalización.

De esta manera todos los ministerios y organismos públicos de carácter nacional, deberían proceder, según lo establecido en los decretos, a crear una dependencia a nivel de las distintas regiones suficientemente dotadas y capacitadas para ejercer las funciones de ese organismo en esa jurisdicción, sobre la base de una efectiva delegación de las funciones y desconcentración del poder decisorio.

---

(3) Ver Anexo N° 1, donde se muestran las diferentes formas en que ha sido seccionado el país.

A través de este instrumento se persigue no sólo acercar la administración a los administrados, (con lo que se presume una mejora de la eficiencia del Estado), sino también promover la participación regional en las decisiones sectoriales respectivas; lo que en última instancia significa el surgimiento y desarrollo de estructuras administrativas propiamente regionales.

#### 1.2. Coordinación, Seguimiento y Control de la Actividad del Sector Público Nacional, Estatal y Municipal

Desde un comienzo se ha planteado la necesidad de coordinar, seguir y controlar la acción gubernamental a nivel regional, para lo cual han sido implementados un conjunto de mecanismos que se han institucionalizado en los diferentes decretos de regionalización.

Así en el Decreto N° 72 de 1969 fueron creadas las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación de la Región (ORCOPLAN), como entes encargados de la coordinación de las actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional, incluyendo los órganos descentralizados, entre sí y con los gobiernos Federales y Consejos Municipales.

Adicionalmente en el mismo decreto se crearon los Comités Regionales de Coordinación (CORECO), el cual sería el mecanismo de ejecución de las funciones de coordinación regional asignadas a las ORCOPLAN, y en particular en lo que se refiere a la ejecución presupuestaria de los organismos públicos.

Posteriormente a través del Decreto N° 929 de 1972, fueron sustituidos los CORECO por los Comités Regionales del Gobierno (COREGO), los cuales se convirtieron en los órganos fundamentales de coordinación, seguimiento y control tanto del Plan de la Nación como del presupuesto, auxiliado por las ORCOPLAN. Adicionalmente fue sectorizada la labor de coor

dinación para lo cual se crearon los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación (COSERCOS), en los cuales se congregaban a los diferentes directores regionales de los organismos tanto nacionales, como estatales y municipales, que actúan en los distintos sectores de la actividad pública, conjuntamente con representantes de la ORCOPLAN.

Estos mecanismos de coordinación y control estuvieron vigentes hasta 1975, año en que fueron sustancialmente modificados eliminándose los COREGO Y COSERCO, y atribuyéndose las funciones de ORCOPLAN a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que venían desempeñando funciones de financiamiento y promoción del desarrollo, las cuales ejercerían sus acciones de coordinación regional a través de los Comités Regionales de Desarrollo, que a su vez fungían los mecanismos de concertación pública y privada.

Por último, estos mecanismos a su vez fueron sustituidos, a través del Decreto N° 478 de 1980, poniendo de nuevo en funcionamiento las ORCOPLANES, como órganos auxiliares de coordinación, y creando los Comités de Coordinación de las Actividades Administrativas a nivel estatal. Estos Comités son presididos por los Gobernadores de Estado, y centralizan la función de coordinación de la administración pública, así como el seguimiento y control presupuestario.

### 1.3. Organismos Regionales de Promoción y Financiamiento del Desarrollo Regional

La creación de organismos específicos, a nivel de cada región para llevar a cabo las funciones de promoción y financiamiento, es también un instrumento típico a partir del cual se busca tener estructuras capacitadas que creen las condiciones para una más profunda descentralización del poder de decisión.

El énfasis en este tipo de organismo, sin embargo, ha variado entre las diferentes administraciones que han dirigido el país desde 1958, siendo mucho más propensos a impulsar este mecanismo los regímenes social-cristianos, que los social-demócratas.

Como ya se mencionó en el Capítulo I, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, comenzaron a constituirse en el país desde 1960 (4), siendo considerable el esfuerzo entre los años 1969 y 1972 en que se crearon: Corpozulia, Corpoccidente y Corporiente. Corpoandes ya había sido creada en 1964. Posteriormente ha sido en los años recientes en que de nuevo ha recibido un nuevo impulso este mecanismo, creándose en 1981 Corpollano y en 1982 Corpocentro, esperándose para este mismo año la aprobación de Corpoinsular; completándose así las corporaciones regionales de desarrollo necesarias, ya que en el caso de la Región Capital este mecanismo no es requerido.

El hecho de haber sido creadas estas instituciones en diferentes momentos históricos, sus funciones no eran homogéneas hasta el año 1976 en que fueron igualadas a través de la Ley Orgánica de la Administración Central.

Además de las funciones de promoción y financiamiento del desarrollo en las regiones bajo su jurisdicción, estas instituciones han ejercido funciones de coordinación y planificación, ya que en la mayoría de los casos, Cordiplán ha delegado en ellas estas atribuciones, especialmente durante la administración del Ex-Presidente Pérez.

---

(4) Aunque en el caso de la C.V.G. más que una Corporación de Desarrollo Regional, lo que se creó fue un ente sectorial que desarrollaría todos sus proyectos en el Estado Bolívar y más específicamente en Ciudad Guayana.

La importancia de estos organismos para el desarrollo regional, radica además, en el hecho de detectar y llevar a cabo iniciativas para desarrollar las potencialidades regionales que, por su envergadura u otras dificultades relativas, requieren de una acción inicial de promoción y financiamiento.

#### 1.4. Sistema de Planificación Nacional y Regional

La planificación constituye por definición un valioso instrumento para la racionalización de la toma de decisiones referidas a la asignación de los recursos nacionales, sobre todo en países donde la intervención estatal en la economía adquiere rasgos predominantes, como es el caso de Venezuela.

Por otra parte, a través de la planificación es posible asignar recursos sobre la base de criterios esencialmente macroeconómicos que hacen posible desarrollar programas y proyectos que a nivel microeconómico no tiene, al menos inicialmente, factibilidad alguna.

Por estas razones el proceso de regionalización en Venezuela ha estado íntimamente asociado a la dinámica que ha sufrido el Sistema Nacional de Planificación, siendo éste también un instrumento instituido y desarrollado en el país bajo la existencia de los gobiernos de tinte democrático. De hecho, el Sistema Nacional de Planificación se inició con la promulgación del Decreto N° 492 del 30/12/58, cuando se creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN).

La importancia que se le ha asignado a la planificación como instrumento para lograr los objetivos de la regionalización queda reflejada en el hecho de que en todos los decretos y leyes que han regido y rigen la materia, se hace referencia explícita a la necesidad de elaborar planes regionales compatibles con los nacionales, y a la necesaria inter-

vención de los órganos de decisión y participación regional en la definición de las políticas nacionales de desarrollo.

Respondiendo a estos requerimientos, ya en el primer decreto de regionalización, en 1969, se instituyeron las ORCOPLAN, que tenían entre sus funciones básicas elaborar los planes regionales de desarrollo compatibles con el Plan Nacional de Desarrollo a mediano plazo; así como la creación de un Consejo Regional de Desarrollo integrado por representantes de las fuerzas vivas regionales con capacidad de discutir y proponer políticas de desarrollo para la región, que podían ser incorporadas a los planes de desarrollo.

Estas dos figuras, una oficina técnica de planificación y un consejo de representantes para la concertación, se han mantenido de una u otra manera en todos los decretos de regionalización que han sido emitidos. (5)

A pesar de este reconocimiento e insistencia en la planificación regional como instrumento de desarrollo regional, la incorporación efectiva de la dimensión espacial a los planes nacionales es un hecho muy reciente que se circunscribe sólo al último Plan Nacional de Desarrollo, elaborado para entrar en vigencia en el período 1981-1985; anteriormente, si bien en los planes nacionales existían declaraciones generales que se referían a la problemática del desarrollo regional no contaban en su seno con estrategias, planes y políticas desagregadas regionalmente.

- 
- (5) En el decreto N° 929 de 1972, no hubo modificación alguna en este sentido, a excepción de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Regional que tenía casi las mismas funciones que el Consejo Regional, pero a nivel Nacional.  
 En el Decreto N° 1.331 de 1975 y el decreto N° 3.128 de 1979, las funciones de ORCOPLAN fueron asignadas a las Corporaciones Regionales de Desarrollo y se mantuvo el Consejo Regional de Desarrollo y el Consejo Nacional de Desarrollo Regional.  
 En el Decreto N° 478 de 1980, se recrean las ORCOPLAN aunque algunas Corporaciones Regionales continúan actuando como ORCOPLAN por delegación y se mantienen los demás organismos ya citados.

Antes de la experiencia del VI Plan de la Nación no tiene real sentido hablar de planes regionales propiamente, a pesar de haber en algunas regiones intentos de elaboración de planes pero que nunca fueron incorporados al Plan Nacional.

En esta materia se establecen además en el propio VI Plan de la Nación dos medidas fundamentales : una mayor integración entre las ORCOPLAN y las oficinas estatales de planificación y presupuesto; y la desagregación de los Planes Regionales de Desarrollo en Planes Operativos Anuales.

Así mismo en el VI Plan se prevee que se realizarán acciones para la creación de un sistema para la formulación del Presupuesto Regional Consolidado.

#### 1.5. Financiamiento del Desarrollo Regional

El financiamiento dirigido a desarrollar programas y proyectos de carácter regional, constituye otra de las bases fundamentales para alcanzar los objetivos propuestos.

Los instrumentos que inicialmente fueron diseñados para canalizar recursos financieros en este sentido fueron las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Estas instituciones públicas descentralizadas, como ya se mencionó, fueron creadas progresivamente en las regiones bien sea bajo la presión de los grupos empresariales, laborales y políticos o por una decisión política central. En los casos de Corpollanos, Corpocentro y Corpoinsular la iniciativa ha partido de los organismos del Estado y más específicamente de CORDIPLAN. (6)

Las Corporaciones Regionales fueron diseñadas como órganos ejecutivos que, en principio, recibirían aportes del Gobierno Nacional con la finalidad de promover y ejecutar proyectos que pudiesen generar e-

---

(6) Ver fechas de promulgación de las respectivas leyes de creación en la nota N° 1.

fectos de arrastre que indujeran al desarrollo de otras actividades pro  
ductivas, provocando de esta manera el crecimiento económico de las re-  
giones. Posteriormente, la generación de recursos propios permitiría -  
continuar estas mismas labores financiadoras y promotoras.

Otro instrumento canalizador de recursos, con fines explí-  
citos de desarrollo regional, es el llamado Fondo de Desarrollo Regional  
que comenzó a operar desde 1976, y que constituye, en realidad, una par-  
tida presupuestaria administrada y gerenciada por CORDIPLAN, con el fin  
de proveer recursos a las Corporaciones Regionales, previa consideración  
de las solicitudes, las cuales deben consistir en proyectos y programas  
de preinversión e inversión. La creación de este mecanismo se originó -  
en un deseo, por parte del Ejecutivo Nacional, de aumentar el control cen-  
tral sobre las Corporaciones Regionales, pasando los recursos financie-  
ros con fines de inversión y preinversión a manos de CORDIPLAN, minimi-  
zándose así los recursos para estos fines aportados por el Gobierno Na-  
cional directamente a las Corporaciones, las cuales tenían ahora que com-  
petir en la repartición anual de los recursos del fondo.

Aunque no ha operado exactamente como un instrumento de de-  
sarrollo regional, por sus posibilidades y potencialidades es necesario  
considerarlo como tal. Se trata del Situado Constitucional que como se  
sabe, es la forma que asigna los aportes presupuestarios del Gobierno Na-  
cional a los Gobiernos Estadales, previstos en la Constitución Nacional.

(7)

---

(7) Según la Constitución en su Artículo N° 229, a las Entidades Federa-  
les les corresponde como mínimo el 15% de los ingresos ordinarios a  
nuales del Gobierno Nacional, los cuales se repartirán de la siguien-  
te manera : 30% por partes iguales y 70% según la magnitud de la po-  
blación que se localiza en cada entidad.

De hecho el Situado Constitucional constituye la mayor -  
partida financiera con que cuentan los Gobiernos Estadales, que por ley  
tienen autonomía relativa con respecto a la administración central, cons-  
tituyéndose por lo tanto en recursos que pueden ser administrados local-  
mente en función de los intereses particulares de cada entidad federal.

En relación a este punto, cabe mencionar la creación de  
una ley, que puede considerarse como un paso atrás en materia de regiona-  
lización, que tiene por objeto hacer obligante para las Gobernaciones de  
Estado el coordinar con los organismos públicos de carácter Nacional la  
utilización del 50% de los recursos recibidos como Situado Constitucio-  
nal (8). Este mecanismo es conocido como Situado Coordinado y represen-  
ta hoy día una importante fuente para financiar los programas ordinarios  
y de inversión de muchos ministerios, institutos autónomos y empresas cre-  
adas por el Estado Nacional.

Esta ley fue reformada en diciembre de 1980 para corregir  
la tendencia creciente a utilizar el Situado Coordinado para cubrir los  
gastos corrientes de los organismos nacionales y garantizar el uso de és-  
tos a los fines de financiar sólo los gastos de inversión. (9)

- 
- (8) Ver Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Consti-  
tucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder  
Nacional, 5 de agosto de 1974.
- (9) Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Coordinación de la In-  
versión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos -  
Desarrollados por el Poder Nacional, 19 de diciembre de 1980.

#### 1.6. Participación de la Comunidad en el Proceso de Toma de Decisiones

La relación entre participación y desarrollo regional también ha sido una constante que ha estado presente en toda la normativa legal referida a la regionalización, sin embargo son bastante recientes - los mecanismos concretos para garantizar esta participación.

Con anterioridad al Decreto N° 478 de 1980, la participación de la comunidad regional se reducía a la presencia, en organismos tales como : el Consejo Regional de Desarrollo, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional y las Corporaciones Regionales, a través de sus respectivos directorios, de representantes de los sectores empresariales, laborales, campesinos, académicos, profesionales, etc., que eran nombrados por las organizaciones gremiales y similares, que predominan en cada uno de estos sectores sociales.

El Decreto N° 478 contiene en este sentido un cambio fundamental al institucionalizar, además de los tradicionales consejos, un mecanismo nuevo denominado : Asambleas de Participación (10). Estas asambleas preveen una participación mucho más amplia y democrática, dando cabida a organizaciones de base, como por ejemplo las asociaciones de vecinos, instituidos por la Ley Orgánica de Régimen Municipal. (18 de agosto de 1978).

El papel fundamental que se le asigna a este instrumento es el de ser un mecanismo de discusión, a nivel de cada región, de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como ser un vehículo de suministro de información para los organismos regionales encargados de la planificación, coordinación y control.

---

(10) Ver Decreto N° 478 del 8/01/80, Capítulo VII.

Es de notar el carácter democrático que privó al crear este mecanismo, explicitado en el hecho de que la dirección de tales asambleas sería decidida en el seno de la misma por votación libre de sus miembros.

Otro mecanismo que fue inicialmente diseñado como instrumento de coordinación entre el sector público nacional y estatal, pero que ha devenido en un evento participativo, y ese es el cariz que sus organizadores les han querido dar, son las Convenciones Regionales de Gobernadores (11), que se han venido realizando a partir de 1980 con una periodicidad semestral; en ellas se congregan Ministros, Presidentes de institutos autónomos, empresas del estado y Gobernadores de las entidades que integran cada región, con la finalidad de escuchar los planteamientos de la comunidad en relación a los programas que el sector público de sarrolla ó debería desarrollar. (12)

#### 1.7. Bloques Parlamentarios

Los Bloques Parlamentarios son agrupaciones integradas por diputados y senadores al Congreso Nacional que constituyen una determinada región. Actualmente están organizados y activos los correspondientes a las siguientes regiones : Zulia, Centro-Occidente, Nor-Oriente.

Su efectividad potencial reside en el poder decisorio que concentran, al tener la posibilidad de incidir sobre la asignación de los recursos presupuestarios nacionales, y de poder proponer directamente cambios institucionales y legales en favor del desarrollo regional.

---

(11) Estas convenciones se empezaron a realizar de hecho, organizadas por el Ministerio de Relaciones Interiores.

(12) A pesar de que están previstas otras funciones para estas convenciones, las de concertación son las que efectivamente se realizan.

Aunque es un instrumento reciente, los primeros bloques - comenzaron a operar efectivamente desde 1980, su importancia y presencia en los asuntos relativos al desarrollo regional es creciente y decisiva. Cabe mencionar que tales órganos fueron creados y se han venido desarrollando, al margen de los decretos y leyes que rigen la problemática de la regionalización, pero ya hoy son reconocidos por los órganos regionales de planificación y promoción, estrechándose cada vez más los vínculos entre éstos, buscando asociar la capacidad técnica al poder de decisión que eventualmente puede tenerse desde el Congreso Nacional.

## 2. INSTRUMENTOS DE INDUCCION DIRECTA SOBRE LAS ACTIVIDADES PRODUCIDAS PRIVADAS

Los esfuerzos iniciales de la regionalización se circunscribían a la estructura administrativa, entre otras cosas, debido a la falta de un conocimiento técnicamente elaborado sobre la realidad espacial del país. Los primeros estudios, más ó menos completos, referidos a la problemática del ordenamiento territorial en Venezuela datan de los primeros años de la década de los setenta, algunos de ellos elaborados a nivel regional (Zulia, Centro Occidente y Andes), que luego fueron continuados en la Dirección de Desarrollo Espacial-Regional de CORDIPLAN, en el período comprendido entre 1974 y 1979 (13), así como en otras instituciones universitarias y más recientemente, con la creación del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, el Ministerio de Desarrollo Urbano y CORDIPLAN conjuntamente con las ORCOPLAN y Corporaciones Regionales de Desarrollo, se han desarrollado ampliamente la información sobre estos aspectos.

---

(13) A tal efecto pueden ser señaladas las investigaciones pioneras conocidas como : VEN-11, PROEI y PROEN; llevadas a cabo la primera por una misión de ONU con cooperación de varios organismos nacionales, y las otras dos por CORDIPLAN.

Debido a estos motivos, fue solo a partir de 1976, es decir ocho años después de comenzar el proceso, en que comienzan a aplicarse un conjunto de instrumentos para inducir a las actividades privadas a tomar determinadas decisiones locacionales, destinadas tanto a ordenar el territorio como a promover el desarrollo de las regiones deprimidas. Aunque ya en 1974 se había creado una comisión mixta que debía presentar a consideración del Ejecutivo mecanismos en este sentido; esta comisión se creó como consecuencia de los Decretos N° 134 y N° 135 del 4/06/74.

Los instrumentos que fueron diseñados quedaron institucionalizados a través de dos decretos los cuales se identifican con los números : 1.477 y 1.478, ambos promulgados el 23 de marzo de 1976 (14). En ellos podemos encontrar dos tipos básicos de mecanismos de inducción :

- Medidas coercitivas dirigidas a desconcentrar el Area Metropolitana de Caracas.
- Medidas de estímulos y desestímulos para racionalizar la ocupación territorial.

Antes de proceder a describir estas medidas, es necesario comentar que el país fue dividido, independientemente de las regiones administrativas, en cuatro grandes áreas territoriales, que fueron denominadas con las letras : A, B, C y D.

---

(14) Las medidas contenidas en estos decretos son las que actualmente rigen la materia. Hay un decreto promulgado en 1981, que mantiene los instrumentos fiscales que habían quedado derogados con la aprobación de la nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta, pero no modifica en absoluto el resto de las medidas contenidas en los Decretos - N° 1.477 y N° 1.478.

El área A correspondía al espacio ocupado por Caracas a partir de una definición geográfica que incluía, además del Departamento Libertador, al Distrito Sucre y casi todo el Distrito Cuaicaipuro del Estado Miranda. Esta área era la calificada como zona sujeta a ser desconcentrada y de desestímulo de su crecimiento.

El área B, está constituida por el Estado Carabobo, el resto del Estado Miranda no incluido en A, El Estado Aragua y la parte norte del Estado Cojedes. Esta área a su vez se dividió en dos : área "B propiamente dicha" y área "B marginal"; con el objeto de diferenciar la zona desarrollada, conocida como "Eje Puerto Cabello-Tejerías", del territorio no desarrollado, pero inmediato a ésta, que está constituido esencialmente por el sur del Lago de Valencia, nor-este del Estado Cojedes (Tinaquillo) y los Valles del Tuy Medio.

A partir de esta diferenciación se consideraba como zona de crecimiento no estimulado al área "B propiamente dicha", y como zona con estímulos limitados al área "B marginal".

El área C comprende el resto del territorio nacional, excepto los Territorios Federales y los distritos más deshabitados del Estado - Bolívar (Cedeño, Roscío y Sucre), que conforman el área D.

El área C constituye la zona fundamental de estímulo, precisándose dentro de ésta a treinta (30) centros urbanos con carácter prioritario a los efectos de la aplicación de los incentivos, entre los cuales a su vez se seleccionaron cinco (5) centros regionales de desconcentración - inmediata. (15)

---

(15) Ver Decreto N° 1.477, de 1976, Artículos N° 3 y 4.

### 2.1. Medidas Coercitivas Destinadas a Desconcentrar el Area Metropolitana de Caracas

Teniendo en cuenta la diferenciación espacial del país comentada anteriormente, fueron diseñadas medidas que obligaban a un conjunto de industrias existentes a abandonar Caracas e impedían la ubicación de nuevos establecimientos, de acuerdo a un listado de actividades publicado conjuntamente con el Decreto N° 1.478 del 23/03/76 (16). Los criterios que se utilizaron para seleccionar estas actividades fueron : contaminación del ambiente, alto consumo de agua y alto consumo de energía.

El control de la aplicación de esta medida sería llevado a cabo por el Ministerio de Fomento, quien contaría con el auxilio de una comisión consultiva a tal efecto, en el seno de la cual se estudiarían los respectivos programas de traslado, de los establecimientos considerados como indeseables para el A.M.C.

Para promover y acelerar los traslados, el Estado se comprometía a facilitar los recursos financieros para cubrir los gastos en que se incurría por efecto de la mudanza.

### 2.2. Medidas de Estímulos y Desestímulos para Racionalizar la Ocupación Territorial

En relación a los instrumentos de estímulo y desestímulo directo a la actividad económica privada estos son fundamentalmente de dos tipos : financieros y fiscales.

---

(16) Ver Decreto N° 1.478 de 1976, Artículo N° 6.

En cuanto a los estímulos de tipo financiero los entes gubernamentales otorgarían créditos con prioridad para la instalación de nuevas industrias y expansión de las existentes, cualesquiera que fuesen las actividades que desempeñaran, siempre que se ubiquen en las áreas C y D. En el área "B marginal" se otorgarían créditos a las industrias ya existentes, las de abastecimiento regular a la población, la de insumos para la construcción, las agroindustrias y aquellas que justifiquen la imposibilidad de otra localización. En el área "B propiamente dicha" se otorgarían créditos sólo a aquellas nuevas industrias que sean definidas como de interés prioritario para el Estado y para la expansión de las ya instaladas. En el área A los órganos financieros del sector público no darán ningún tipo de financiamiento, a no ser que sea para traslado, ó de reubicación en la propia área de las pequeñas y medianas industrias de abastecimiento regular a la población. (17)

En cuanto a los estímulos de tipo fiscal el instrumento se centró en la exención del impuesto sobre la renta, en forma total ó parcial, a las actividades ya establecidas ó nuevas que se localicen en las áreas C y D, así como las que se trasladen desde el área A y B hacia la "B marginal", C y D. (18)

Los organismos encargados de ejecutar estas medidas fueron los Ministerios que tenían adscritos los órganos financieros del Estado, así como el Ministerio de Hacienda. La Comisión de Desconcentración Industrial creada en 1974 debería continuar funcionando en sus labores de asesoría al Ministerio de Fomento.

---

(17) Para más detalles ver Decreto N° 1.477, del 23/03/76, Artículo N° 7.

(18) Para más detalles ver Decreto N° 1.477, del 23/03/76, Artículo N° 6.

Como ya se mencionó, estas decisiones continúan rigiendo la materia, aunque en el VI Plan de la Nación se presenta un conjunto de medidas de políticas en el aparte correspondiente a la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional que varía sustancialmente con las definiciones contenidas en los decretos comentados, pero que aún, a casi un año y medio de vigencia del plan, no han adquirido carácter legal por lo que no pueden ser consideradas como medidas vigentes. En el Capítulo III, se hará alusión a algunas de estas nuevas políticas.

### 3. INSTRUMENTOS DE ACCION INDIRECTA SOBRE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS PRIVADAS

En este sentido existen algunos instrumentos de política - que vale la pena destacar ya que han sido definidos en función de los objetivos perseguidos con la regionalización.

El primer paquete lo constituyen las definidas en el V - Plan de la Nación, (19) que rigió el período 1976-1980, según las cuales las inversiones en infraestructura y equipamiento, previstas por los organismos del sector público nacional, deberían seguir las orientaciones contenidas en el Plan, las cuales en realidad eran coincidentes con las contempladas en los Decretos N° 1.477 y N° 1.478 anteriormente comentados.

Adicionalmente se estipuló entre las medidas de desconcentración que el INCE debería adecuar la ejecución de sus programas de ins-

---

(19) Se debe recordar que el V Plan de la Nación fue promulgado como Decreto-Ley por el entonces Presidente Carlos Andrés Pérez.

trucción laboral a las definiciones contenidas en los decretos antes mencionados.

Por último cabría mencionar otros dos mecanismos e instrumentos concebidos para coadyuvar a alcanzar los objetivos de la regionalización que fueron creados durante 1974, e institucionalizados a través de los Decretos N° 133 y N° 136 del 4 de junio de 1974, según los cuales los organismos públicos deberían dar prioridad en sus adquisiciones de bienes y servicios a las empresas de la región donde se localiza la demanda respectiva, así mismo se intruía a los mismos organismos para que contratasen prioritariamente, los proyectos de investigación con las universidades y otros institutos de educación superior ubicados en las respectivas regiones donde tales investigaciones se realizaran.

En el VI Plan de la Nación se definen una serie de acciones en esta materia, entre las cuales destacan las siguientes :

- Concentración de la infraestructura económica en determinados centros poblados, en especial en las Areas Prioritarias de Desarrollo (APD)
- Consolidación de las zonas y parques industriales mejorando su eficiencia y completando los servicios.
- Control sobre industrias contaminantes y consumidoras importantes de agua, incluyendo la prohibición de localización de estos en determinadas zonas de la Región Capital y Central.
- Implantación de nuevos mecanismos financieros para el desarrollo de los servicios.
- Sinceración progresiva de los precios de los servicios públicos con el fin de hacer una diferenciación espacial

de estos en función de los costos de producción.

- Racionalización de la localización de la educación superior y la salud especializada, concentrándola sobre todo en las APD

Estas medidas, al igual que en el caso aludido en el punto 2, aún no han adquirido expresión jurídica alguna, por lo que se presume un bajo nivel en su cumplimiento, a pesar de constituir diferencias mucho más precisas y coherentes, con respecto a cualquier otro cuerpo de políticas formulado con anterioridad.

Hasta aquí pueden mencionarse los principales instrumentos y medidas de política que han sido definidas por el Gobierno Nacional con el objeto de llevar a cabo la regionalización del desarrollo. A continuación se procederá a evaluar la eficiencia de cada uno de ellos en cuanto al grado de logro de los objetivos planteados y comentados en el Capítulo I.

## CAPITULO III

EVALUACION DEL PROCESO DE REGIONALIZACION

En este capítulo pasaremos revista a cada uno de los objetivos descritos en el el Capítulo I, los resultados que se han alcanzado a través de la aplicación de los diferentes instrumentos señalados en el Capítulo II.

A tal efecto hemos dividido esta evaluación en tres grandes secciones :

- 1) La descentralización y democratización del proceso de desarrollo.
- 2) El crecimiento económico regional.
- 3) La elevación del nivel de vida en las distintas regiones.

1. La Descentralización y Democratización del Proceso de Desarrollo

Este objetivo constituye el motivo central del proceso de regionalización y su logro se concretiza en la medida en que se alcance una efectiva descentralización político-administrativa, así como una participación local en la definición de sus respectivos destinos.

1.1. Regionalización Administrativa

En cuanto a este aspecto se refiere los resultados que arroja la regionalización de Venezuela no pueden ser más pobres. En primer lugar los organismos del sector público de carácter nacional han revelado una fuerte resistencia no sólo a la descentralización interna, sino incluso a la mera desconcentración de las funciones. (20)

- (20) Entendemos por desconcentración la dispersión geográfica de una función sin afectar los mecanismos tradicionales de toma de decisión. La descentralización implica afectar los mecanismos de toma de decisión y la dispersión geográfica de la función.

En documentos elaborados recientemente por Cordiplán demuestran, que después de más de doce años del proceso, para comienzos de 1982, pocos ministerios e institutos autónomos habían regionalizado la estructura organizativa, y dentro de estos no todos se adaptaban a las regiones administrativas previstas en el último decreto. (21)

Por otra parte en ninguno de los casos existía un proceso real de descentralización; en todos ellos las oficinas regionales no ejercían más que un papel de simples tramitadoras sin poseer autonomía en el ejercicio de las funciones básicas ejecutadas. Esta mera desconcentración de algunas áreas de trabajo, no acompañadas de una delegación de autoridad y por tanto de recursos financieros, ha significado, en algunos casos, un mayor entramamiento de las funciones administrativas y un encarecimiento del ejercicio de la función pública. En general puede decirse que los Directores Regionales y/o Jefes Zonales, cuando existen, no representan ninguna instancia de poder, por lo que las funciones de carácter público nacional siguen tan centralizadas como lo estaban antes de 1969.

Este hecho representa una prueba bastante contundente para demostrar que las resoluciones, decretos y leyes por sí mismo no resuelven ni garantizan una solución al problema. En todos los decretos de regionalización se ha reiterado la obligatoriedad de los organismos nacionales de regionalizarse, en cada uno de ellos, excepto el Decreto -

---

(21) De acuerdo con el documento de la Dirección General Sectorial de Planificación Regional solamente INOS, INAVI y OCEPRE adaptaron la regionalización propuesta por los decretos. Otros organismos tales como IAN, INCE, MINDUR, CANTV, MTC, FCA, ME, CADAFE, CORPOMERCADEO, etc. adoptaron otros tipos de regionalización.

Nº 478, se han señalado fechas tope para llevar a cabo los traslados, y todos han sido clara y abiertamente incumplidos.

La causa fundamental que explica esta situación es la falta de voluntad política de quienes tienen la capacidad de decidir, ya que perciben el proceso en forma secundaria ó, en algunos casos, no creen en sus posibles bondades.

Esta situación a su vez ha condicionado el avance de otros aspectos básicos de la regionalización, ya que al no haber efectiva delegación de autoridad a nivel de los órganos nacionales, (que ejercen la mayor parte de las funciones gubernamentales, porque directa ó indirectamente, caso del situado coordinado, deciden la asignación de la casi totalidad de los recursos presupuestarios), los mecanismos de decisión, control y evaluación a nivel regional y estatal no tienen ninguna posibilidad de ejercer sus funciones.

Esto se hace evidente cuando se evalúa el funcionamiento de órganos tales como los Consejos Regionales de Desarrollo y los Comités de Coordinación de las actividades administrativas, previstos en el Decreto Nº 1.478, ó bien, los Comités Regionales de Gobierno y Comités Regionales de Coordinación, que se institucionalizaron con anterioridad al Decreto Nº 1.331; en todos los casos estos órganos dejaron de funcionar al poco tiempo de haber sido instalados, básicamente por la irrelevancia de las materias que tratan, y la insignificante repercusión de las decisiones que aquí se toman. Por estas razones estos mecanismos de coordinación y concertación han perdido credibilidad no solo a nivel de las comunidades regionales, sino incluso a nivel de los agentes decisorios gubernamentales : ministros, presidentes de entes descentralizados y gobernadores de Estado.

Esta situación parece que no cambiará en los próximos años

a no ser que se proceda a modificar profundamente la estructura administrativa del sector público nacional. La experiencia ha demostrado que, mientras la regionalización descansa sobre la base de la desconcentración de los ministerios y otros entes nacionales, los avances serán nulos. Ningún órgano administrativo nacional, debido a su propia naturaleza, puede generar procesos internos que conlleven a un debilitamiento del poder ejercido por las autoridades que lo gerencian. Así la regionalización se traduce en la creación de nuevas dependencias en el interior del país, ampliando la burocracia y encareciendo socialmente la prestación del servicio sin el correspondiente aumento de eficiencia económica o administrativa.

Profundizar la regionalización de los órganos nacionales, sin proceder a una reforma administrativa profunda y total, puede ser un proceso inconveniente que no redundará en pro de la regionalización como instrumento de desarrollo, más allá de la mera creación del empleo público.

De lo que se trata, no es de desconcentrar los organismos nacionales e incluso el que se descentralicen internamente, sino de crear entes propios de la región, distintos de los organismos nacionales, que puedan ejecutar con relativa autonomía las funciones que hoy se ejercen centralmente. En este sentido el único intento ha sido la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que desde un inicio fueron concebidas como entes autónomos de desarrollo regional, pero su significación como tales ha ido disminuyendo progresivamente. De hecho la importancia relativa que se le ha dado a estos organismos ha sido mayor en los dos gobiernos social-cristianos, sufriendo un gran retroceso durante el período del Ex-Presidente Pérez. (22)

(22) Excluimos el caso de la C.V.G., que hasta los momentos ha actuado más como una corporación sectorial que regional. La creación del Fondo de Corporaciones Regionales de Desarrollo es otro claro ejemplo de esto.

Esto se evidencia cuando observamos la significación relativa de los recursos que estas instituciones han venido manejando en comparación a la evolución del presupuesto nacional.

En el Cuadro N<sup>o</sup> III-1 se muestran los recursos que han sido movilizados por los Organismos de Desarrollo Regional en los últimos años, así como su significación dentro del total de los ingresos del Gobierno General. Como puede notarse la magnitud de los presupuestos de estas instituciones es insignificante a nivel nacional, y muestran una tendencia totalmente irregular de la cual se puede deducir la falta de una política concreta que defina claramente el papel de estos entes dentro de la estructura administrativa y la gestión del gobierno.

Si se excluye a la C.V.G., lo cual se justifica puesto que este organismo siempre ha funcionado más como un órgano sectorial que regional, la observación es aún más clara y reveladora.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo si bien fueron concebidas con los instrumentos fundamentales para el desarrollo regional, no han sido dotadas ni de recursos, ni de atribuciones para ejercer este papel, y se han ido convirtiendo en órganos menores de promoción y ejecución de pequeños y medianos proyectos, (23) abandonando la visión integral del desarrollo regional; lo cual es consecuencia de la incoherencia existente entre una estructura administrativa centralizada y sectorializada que convive con unas organizaciones descentralizadas y regionalizadas.

---

(23) La decisión sobre la adopción de los grandes proyectos regionales e incluso la ejecución misma; ha sido asumida por órganos centrales de carácter nacional (caso de Corpozulia, Corpoandes y la C.V.G.).

**CUADRO N° III-1**  
**ORGANISMOS REGIONALES DE DESARROLLO**  
**RECURSOS PRESUPUESTARIOS (1)**  
**PERIODO 1970 - 1982**  
**( MILLONES DE BOLIVARES )**

ORGANISMO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
C.V.G.	179.4	153.9	140.8	206.2	274.4	1193.9	446.6	492.3	444.9	473.1	1666.0	446.7	425.7
CORPOZULIA	5.1	7.8	24.2	30.3	12.9	57.2	52.6	46.4	139.0	84.3	349.4	399.3	61.0
CORPOANDES	20.0	20.7	30.6	30.4	30.3	43.4	24.8	25.2	25.2	22.3	34.5	71.9	82.2
CORPOCCIDENTE	-	-	1.0	3.0	53.3	24.2	28.4	20.5	25.2	13.6	14.4	46.6	36.5
CORPORIENTE	-	5.1	20.7	13.3	33.3	50.1	126.8	46.7	45.5	21.9	43.9	70.6	79.7
CORFO LLANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.0
CORPOCENTRO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.0
FU DE CD	7.1	10.2	11.8	12.0	12.1	12.8	13.5	17.7	13.9	11.2	14.0	24.0	23.3
CONZUPLAN	0.4	0.7	1.1	1.4	1.6	3.3	3.6	3.4	3.6	3.6	5.2	7.6	7.2
TOTAL	212.0	198.4	230.2	296.6	417.9	1384.9	696.3	652.2	697.3	630.0	2127.4	1066.7	731.6
% SOBRE TOTAL DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL	1.7	1.4	1.6	1.6	0.9	3.1	1.5	1.1	1.2	1.1	2.6	-	-
% SOBRE TOTAL DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL EXCLUIDA LA C.V.G.	0.26	0.31	0.39	0.49	0.31	0.43	0.54	0.27	0.43	0.27	0.56	-	-

FUENTE - CORDIPLAN. DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION REGIONAL.

- B.C.V. INFORME ECONOMICO, 1979 Y 1980.

(1) INCLUYE LOS RECURSOS A TRAVES DEL FONDO DE ORGANISMOS REGIONALES DE DESARROLLO, LEYES DE CREDITO PUBLICO Y RECURSOS PROPIOS.

El tratamiento dado a los Organos Regionales de Desarrollo es un indicador de la importancia atribuida a la regionalización como proceso consciente, y que nos hace afirmar la ausencia de una voluntad real de regionalizar y la carencia de una política integral de carácter regional y espacial. (24)

Esta situación ha sido reconocida en el texto del VI Plan de la Nación, al proponer la creación de organismos regionales para el suministro de algunos servicios, así como fortalecer a las Corporaciones Regiones de Desarrollo. Pero hasta el momento no se ha tomado ninguna decisión en este sentido.

Es de notar, adicionalmente, que cuando se habla de falta de voluntad política e incredulidad en la regionalización, no sólo nos estamos refiriendo a las instancias decisorias gubernamentales, sino también a las otras instituciones básicas nacionales, tales como los partidos políticos. Esto se constata en la gestión legislativa del Congreso Nacional, aprobándose leyes de tinte claramente centralizante, tales como las que rigen el situado constitucional y la administración centralizada. (25).

- 
- (24) Vale la pena acotar aquí que a pesar de disponerse en cada decreto que rige la materia, que los organismos financieros del estado debían canalizar, preferiblemente, sus fondos a través de las Corporaciones, ninguno de ellos lo ha llevado a cabo.
- (25) Actualmente se discute el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, el cual reviste un carácter netamente centralizante.

La aparición de los Bloques Parlamentarios regionales - puede significar una esperanza para promover un proceso de conscientización política a nivel de la estructura política nacional, que convierte la regionalización en una opción real de administración y desarrollo, dejando de ser una mera consigna político-electoral.

El desconocimiento de estos elementos fundamentales en materia de regionalización administrativa ha conllevado a proponer falsas soluciones para superar los obstáculos. Así se observa que permanente - mente se han venido tomando decisiones tales como : nuevas regionaliza - ciones, sustitución de unos órganos de concertación y coordinación por otros, etc., que no han favorecido el avance hacia los objetivos propues - tos, sino que por el contrario, pueden haberlo obstaculizado adicional - mente. El cambio en las definiciones regionales, por ejemplo, ha obliga - do a varios organismos a modificar su orden burocrático interno, incu - rriendo en nuevos gastos, además de haber inutilizado las series estadís - ticas básicas que se han desagregado espacialmente. Podemos decir, a manera de conclusión, - que la actual forma de organización del Estado no re conoce la dimensión espacial de las decisiones. El Estado está organiza - do sectorialmente, la regionalización ha sido incorporada como si fuera un sector más.

Adicionalmente puede decirse que la estructura de gobier - no central no ha acompañado los cambios acontecidos en la dinámica econó - mica nacional. El Gobierno Central y su estructura, producto básicamen - te de las modificaciones institucionales producidas durante las primeras décadas del Siglo XX, ha permanecido prácticamente sin cambio. Esto se corrobora al observar que en la Región Capital se concentra, para 1979 a proximadamente el 44% del empleo gubernamental, porcentaje casi idéntico al que se concentraba en 1959. (26)

(26) Fuente : Gobernación del Distrito Federal. Plan de la Región Capi - tal : 1981 - 1985; 44% en 1959; 40,3% en 1964; 36,9% en 1974 y 44,0% en 1979.

CUADRO N° III - 2

Concentración del Empleo Gubernamental  
por tipo de Funciones Administrativas  
Enero 1980

FUNCIÓN	Empleo a Nivel Nacional	Empleo a Nivel Regional	Concentración Relativa en la Región Capital (%)
Organismos de Dirección y la Jerarquía Nacional	31.395	20.277	64,6
Organismos de Equipamiento	73.958	35.574	48,1
Organismos de Atención a las Actividades Económicas	34.864	12.068	34,6
Organismos de Servicio a la Población	76.632	39.090	51,0

Fuente: OMPU - IRT La Estructura Económica de la Región Capital y las Estrategias de Control de Crecimiento. Caracas 1980.

Profundizando un poco más en esta situación, el grado de concentración espacial de las actividades gubernamentales se puede también medir a nivel de las diferentes funciones que ejerce el sector público nacional (Ver Cuadro III- 2 ). Como puede observarse la concentración del empleo en la Región Capital para todas las funciones es considerablemente alta y no se compagina con las tendencias de desconcentración de la actividad económica que se vienen experimentando en las últimas décadas.

#### 1.2. Planificación del Desarrollo Regional y la Participación en la Toma de Decisiones

Este aspecto está íntimamente relacionado con el anterior, ya que si no hay descentralización efectiva, el poder de planificar y la posibilidad de participar están fuertemente obstaculizados.

En materia de planificación del Desarrollo Regional, antes del VI Plan de la Nación, ni siquiera se contaba con un marco nacional que definiera una imagen objetivo en materia de ordenamiento territorial, y mucho menos una visión en torno a los roles que cada región debe jugar en el mediano y largo plazo.

Aparte de los intentos de Corpoandes, Corpozulia y Fudeco de elaborar individualmente planes para su respectivas regiones, no había una experiencia en esta materia, por lo que era muy poco el avance que se había obtenido tanto en lo que se refiere a recursos humanos capaces, como en conocimiento de la problemática espacial, tanto a nivel nacional como regional.

Fue con el VI Plan de la Nación que se procedió a elaborar una Estrategia Nacional de Desarrollo Regional que abarca aspectos de ordenamiento territorial y político-institucionales, así como la formulación de nueve planes regionales.

Sin embargo este enorme esfuerzo todavía no implicó una real incorporación de la variable regional en los planes y estrategias nacionales, ya que muchos elementos del VI Plan de la Nación muestran defectos metodológicos y de enfoque que no pudieron ser superados en su formulación. La misma manera como fue elaborado en el tiempo, impidió una real compatibilización entre los objetivos y estrategias regionales definidos a nivel nacional y los objetivos y estrategias globales y sectoriales, aspecto que se vio fuertemente afectado, además, por el hecho de no disponerse de informaciones regionales suficientes que hicieran posible cuantificar metas que permitieran su comparación y compatibilización con las variables globales y sectoriales nacionales.

De hecho el plan nacional fue elaborado en sus definiciones sectoriales y regionales de una manera separada. La compatibilización posterior resulta ser un ejercicio matemático y de contabilidad. En la práctica los planes regionales constituyeron, en la mayoría de los casos, desagregaciones espaciales de los planes sectoriales nacionales que fueron diseñados por los entes centralizados; el poder de imponer objetivos y políticas desde el nivel regional fue bastante limitado. Es decir, el VI Plan de la Nación, a pesar de contener aparentemente la variable regional, se presenta más como un nivel adicional de desagregación - que como agregación de proposiciones sugeridas por las regiones. En este sentido el proceso implícito en la formulación del plan fue el conocido como "de arriba hacia abajo", típico de una gestión centralizada. Es de notar, adicionalmente, que la finalización de los planes regionales estuvo supeditada a la terminación de los planes sectoriales los cuales de hecho contenían los programas y metas a los cuales se debían acoplar las regiones. Esta situación tiene que producir fuertes y grandes inconsistencias entre los objetivos trazados en materia de regionalización en el plan y los programas y proyectos que fueron finalmente definidos. (27)

(27) Estas incoherencias no se hacen claramente explícitas ya que los objetivos regionales propuestos no están cuantificados.

Tal vez las mayores contradicciones las encontramos al comparar la denominada "Política Nacional de Ordenamiento Territorial", con los programas sectoriales de infraestructura y equipamiento social y productivo, por citar tan sólo un caso.

Por otro lado, al margen de las dificultades que el proceso de elaboración del Plan de la Nación implicó, el otro aspecto que se debe evaluar es la significación real que los planes regionales tienen - como instrumento de control y seguimiento del proceso de desarrollo regional. Aquí la planificación regional se vé afectada por los abatares que limitan la acción de la planificación en sí misma a todos los niveles del país.

En este sentido, los planes, a pesar de las amplias expectativas que generan para algunos sectores dinámicos de la comunidad, no se constituyen como instrumentos ó guías para la acción ejecutora de los organismos nacionales, estatales y municipales. Esto se hace evidente cuando se examinan los denominados planes operativos anuales y se les compara con el proyecto de presupuesto presentado al Congreso. (28) A nivel de las regiones la situación es aún más grave, ya que al no haber una regionalización de las cifras presupuestarias de los organismos nacionales, no se puede proceder a ningún tipo de seguimiento y control financiero y mucho menos físico de la gestión pública.

Además no se ha avanzado nada en materia de regionalización de la información presupuestaria y por supuesto, mucho menos en la formulación del Presupuesto Regional Consolidado, que implica, además de una regionalización de la información, un procedimiento descentralizado, "de abajo hacia arriba", en el proceso de asignación de las partidas

Hoy en día, por tanto, no sólo no se controla ni evalúa la acción gubernamental, sino que tampoco hay posibilidades de hacerlo, dado que las regiones en materia presupuestaria no participan en la to

(28) La prensa nacional recoge ordinariamente declaraciones de los congresantes en este sentido.

ma de decisiones ministeriales ni en la de los entes nacionales des centralizados.

Estas limitaciones convierten a los planes en meros do cumentos referenciales, ya que no puede hacerse real uso de ellos para otros fines, implicando ésto su desacreditación como instrumen- tos de acción. Se dá el caso de que las Gobernaciones de Estado no sólo no los toman en cuenta sino también los desconocen. Para esto basta examinar los proyectos de presupuesto presentados por estos entes an te las respectivas Asambleas Legislativas.

Esta poca relación entre los planes regionales y los presupuestos estatales es quizás uno de los aspectos más reveladores de las limitaciones que afectan al proceso de regionalización en Vene zuela, si tenemos en cuenta el hecho de que son precisamente los go bernadores los agentes decisorios básicos a nivel regional, al menos desde el punto de vista jurídico.

La falta de credibilidad en los planes regionales y en la utilidad de sus instrumentos desestimula la participación de la co munidad en los órganos creados por los decretos para tal fin, tales como el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, los Consejos Regiona- les de Desarrollo y las Asambleas de Participación. En general, la par ticipación se limita a la sesión inaugural.

En las evaluaciones elaboradas por Cordiplán (29) este hecho

---

(29) CORDIPLAN, Evaluación del Decreto 478, febrero de 1982.

se destaca abiertamente. Quizás de todos los mecanismos previstos el de la Asamblea de Participación sea el más importante; pero los Gobernadores se resisten a convocarlas debido a que es un ente sobre el cual no hay garantías de control debido a su composición y forma de funcionamiento.

Otro evento que ha adquirido caracteres de acto participativo son las Convenciones Regionales de Gobernadores. Estas, desde hace más de dos años, se convirtieron en asambleas donde se reúnen representantes tanto de la comunidad regional como del sector público nacional (ministros, presidentes de entes descentralizados, etc.). Inicialmente fueron concebidas como mecanismos de consulta e información de la gestión pública y el desarrollo regional; pero al ser presidido por el Ministro de Relaciones Interiores, las convenciones adquirieron alta jerarquía y despertaron mayor interés en la comunidad regional. En la práctica, estos eventos han sustituido las funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo. Sin embargo, la credibilidad en este mecanismo parece estar progresivamente afectado, debido, entre otras razones, a la falta de seguimiento de sus decisiones y a su poca eficiencia en la canalización de los recursos presupuestarios de los entes públicos nacionales.

Todos estos comentarios nos permiten concluir que a pesar de haberse creado una serie de instrumentos para canalizar la opinión de la comunidad regional, estos no han sido eficientes como tales, debido fundamentalmente, a que los mecanismos tradicionales no han podido ser compatibilizados con la estructura organizativa regional nueva puesta en práctica. Así el presupuesto nacional, mecanismo básico en la concreción de las decisiones, sigue imperturbablemente formulándose sobre la base de sistemas y procedimientos en los cuales, para nada intervienen las instancias regionales y locales de decisión. Por esta razón los intentos de participación devienen rápidamente en frustraciones, desacreditándose progresivamente la regionalización, adquiriendo cada vez más un carácter demagógico electoral.

## 2. EL CRECIMIENTO ECONOMICO REGIONAL

El impacto que el proceso de regionalización ha tenido sobre el crecimiento económico regional es, en cierta forma, de difícil evaluación. Las limitaciones fundamentales son de dos órdenes : a) aquellas que se derivan del hecho de no contar con información estadística suficiente y confiable que describan los fenómenos espaciales, b) aquellas que se originan por los solapamientos entre una tendencia iniciada por dinamismo expansivo de la economía y de las políticas de regionalización. (30)

A pesar de estas limitaciones, se intentará constatar algunas tendencias de ciertas variables a partir de las cuales puedan sostenerse conclusiones evaluativas sobre el proceso de regionalización en Venezuela.

En primer lugar se debe tener claro la íntima asociación que existe entre la forma como se ocupa el territorio y la manera como se organiza el proceso de crecimiento nacional. La estructura del espacio no es de ninguna manera arbitraria y está condicionada en buena medida por las determinaciones que emanan del modelo de desarrollo seguido. Por esta razón, la explicación de la evolución y cambios que acontecen a nivel de las distintas regiones, requiere el análisis de las implicaciones espaciales de las decisiones que se han asumido en materia de desarrollo económico nacional.

---

(30) Adicionalmente estas dificultades se profundizan por el hecho de haberse modificado cinco (5) veces la división regional del país lo que no permite en algunos casos comparar las pocas estadísticas disponibles.

A estos efectos se reconoce que la economía venezolana ha pasado por tres grandes fases ó etapas, a saber; la agrícola exportadora, el inicio y la consolidación de la explotación petrolera y el surgimiento de un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones.

El tránsito de una a otra de estas fases, así como la consolidación de cada una de ellas ha implicado cambios importantes en la forma como se ha organizado el espacio y el desarrollo de las respectivas regiones del país.

La violencia de estos cambios, lo acelerado del tránsito de una a otra etapa, han significado modificaciones sustanciales en la dinámica poblacional. El cambio del sistema ocupacional del territorio a partir de la aparición del petróleo demuestra precisamente el paso de una economía agrícola, con alta dispersión de población, a una organización espacial con mayor concentración de la población y la colonización de nuevos espacios, especialmente en el Zulia y Oriente. El ingreso petrolero ha contribuido a un desarrollo vertiginoso de las principales ciudades del país, a través de una burocracia estatal, que creció asombrosamente hasta transformarse en la principal actividad empleadora del país, sentándose de esta manera las bases para que la Región Capital y posteriormente la Región Central se constituyeran en lugares privilegiados para la localización posterior del aparato industrial, desarrollado al amparo de la política sustitutiva de importaciones a partir de la década de los cincuenta y sobre todo durante los sesenta.

Aunque escapa al objeto de este trabajo el examen de este proceso en sus detalles, es bueno tener en cuenta estas relaciones entre el espacio y el modelo de desarrollo para poder interpretar con exactitud el acontecer reciente en este aspecto, ya que una evaluación de la eficiencia de la regionalización debe partir del reconocimiento de las tendencias e implicaciones espaciales de las decisiones que se toman a nivel global y sectorial.

La profundización del modelo de desarrollo definido en los últimos años, a través de las decisiones sectoriales que se han tomado (31) implican una disminución progresiva del peso relativo de la Región Capital en favor de la provincia, independientemente de que haya ó no una acción deliberada en materia de regionalización. Esta observación se basa, precisamente, en la interpretación de los procesos recientes, y en las características de las decisiones que trascienden hacia el largo plazo. Sobre esta base, las decisiones que se han tomado en materia de regionalización más que cambiar las tendencias, lo que han hecho, en todo caso, es acelerarlas. Los indicadores que más adelante se detallan, parecen mostrar una tendencia a cierta desconcentración del proceso de crecimiento en favor de algunas regiones que claramente surgen como futuros centros de desarrollo.

#### 2.1. Movimientos Migratorios

Como es sabido los movimientos migratorios internos están generalmente motivados por la búsqueda de un mejor nivel de vida, expresado bien sea por un mayor ingreso nominal ó por una esperanza de conseguir un trabajo más remunerador. (32)

En este sentido las migraciones son indicadores relativamente precisos (a mediano y largo plazo) para apreciar la prosperidad ó la depresión de una región, de una zona ó de un país determinado, y muestran de una manera adecuada los cambios dinámicos que acontecen, siendo mayor su poder explicativo que la mera apreciación de los índices de concentración relativa de la población.

En Venezuela los cambios en los saldos migratorios son bastante importantes en los últimos cuarenta años y muestran los siguientes fenómenos (ver Cuadro N° III-3 y Gráfico N° III-1).

- (31) Que se encuentran explicitadas en documentos tales como el V y VI Plan de la Nación.
- (32) Sobre este particular véase, Chi-Yi Chen y Michael Picouet. Dinámica de la Población : Caso de Venezuela, Ed. U.C.A.B. Caracas, 1979, págs. 344 - 347.

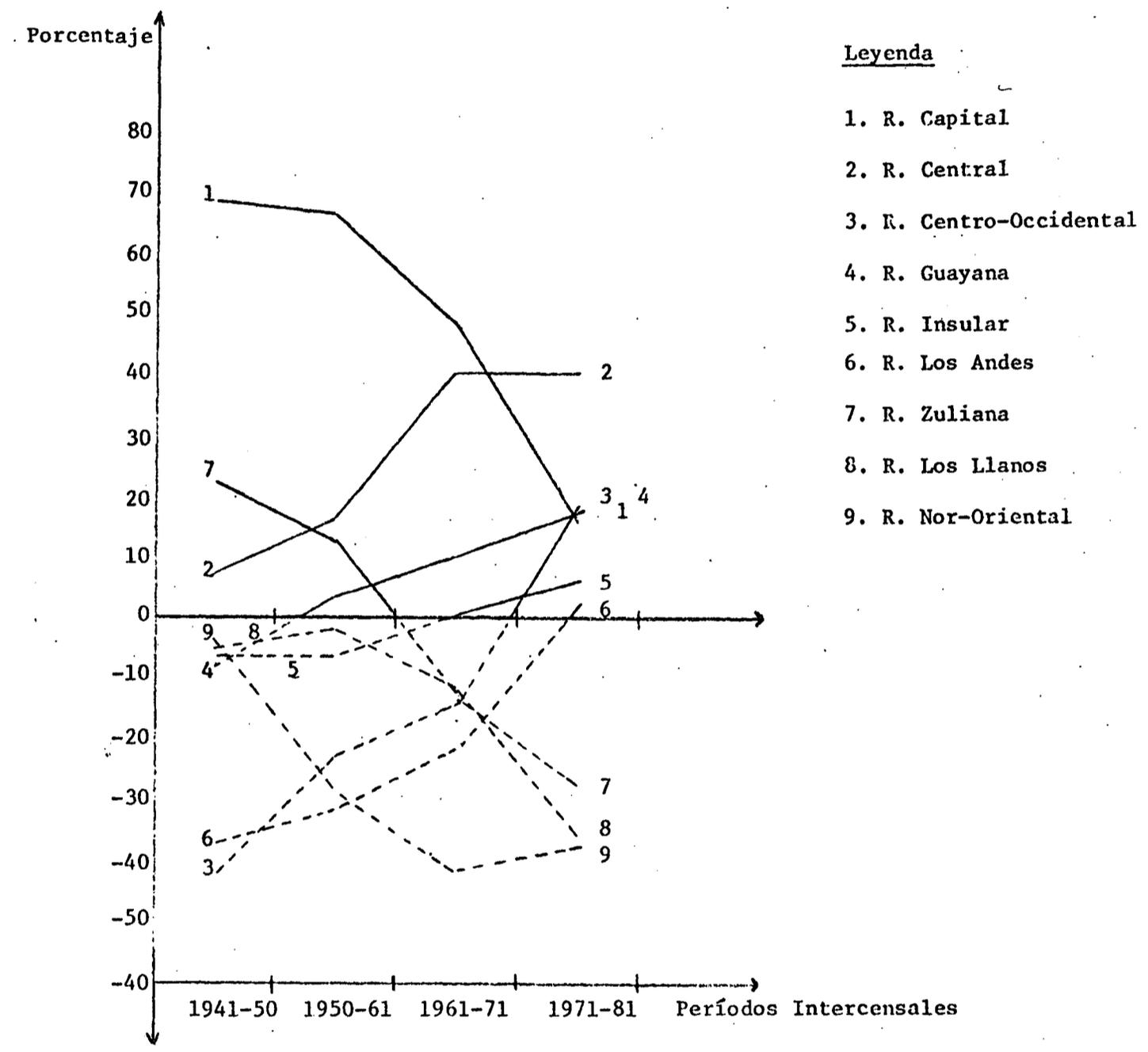
CUADRO N° III - 3  
 Saldos Migratorios Netos Intercensales  
 Regiones durante los períodos intercensales  
 1941 - 1981

REGIONES	1941-50	1950-61	1961-71	1971-81 (c)
R. Capital	171.756	326.362	219.992	118.612
R. Central	21.325	80.560	183.748	288.079
R. Centro-Occidental	-44.407	-35.632	-56.099	131.102
R. Los Andes (a)	-39.872	-49.038	-86.007	8.928
R. Zuliana	63.600	64.436	-47.838	-79.916
R. Los Llanos (b)	-4.963	-2.333	-44.660	-106.277
R. Nor-Oriental	-3.137	-58.164	-162.879	-111.632
R. Guayana	-8.667	15.534	47.489	122.942
R. Insular	-5.988	-9.002	1.255	39.000

**Fuentes:** Cálculos propios en base a los datos censales y mediante el método residual.  
 (a) Excluyendo Distrito Páez del Estado Apure.  
 (b) Incluyendo Distrito Páez del Estado Apure.  
 (c) Cálculos provisionales en base de los datos censales provisionales de 1981.

**Nota:** - La migración incluye tanto la interna como la externa. Por lo tanto la diferencia entre los saldos positivos y negativos representa la inmigración neta externa durante los períodos internos son iguales a cero.  
 - Regionalización según Decreto N° 478 de 1980.

Gráfico III -1



Participación Porcentual de las Regiones en los  
Saldos Migratorios Netos  
Intercensales 1941 - 1981

- a) La Región Capital ha disminuido permanentemente y en forma acelerada su participación relativa en los saldos migratorios netos, lo que muestra una pérdida de poder de atracción en comparación con las otras regiones.
- b) La Región Central que ha sido una zona de gran atracción poblacional, sobre todo de migrantes procedentes de la Región Capital y Centro-Occidental ha empezado a perder dinamismo en la última década mostrando una disminución relativa en la participación en el movimiento migratorio neto.
- c) La Región Guayana no ha detenido su acelerado ascenso como región receptora, seguida la Región Insular, impulsada por la zona franca, y la Región Centro-Occidental que dejó de ser expulsora neta de migrantes para tener un saldo positivo en el transcurso de la última década.
- d) La Región Zuliana muestra una permanente caída pasando a partir de 1961 a ser expulsora neta de población calculándose que en el período 1971 - 1981 perdió aproximadamente, en forma neta, cerca de 80.000 personas.
- e) La Región de Los Andes ha mejorado sensiblemente su posición, calculándose que en la década 1971 - 1981 dejó de ser expulsora neta de población, pasando a ser receptora.
- f) Las Regiones Nor-Oriental y Llanos, conjuntamente con Zulia, son las que se muestran como los mayores perdedores netos de población.

Como puede observarse las tendencias no han sufrido cambios que puedan considerarse como bruscos en el período 1971 - 1981, que es donde comienzan a regir las definiciones en materia de regionalización, a

excepción de la desaceleración de la región Central y la leve mejoría en el saldo negativo de la Región Nor-Oriental.

Esto nos permite concluir, en cuanto a este aspecto se refiere, que si la regionalización tuvo algún efecto este fue en el sentido de acelerar las tendencias más que en modificarlas de signo.

## 2.2. Empleo Industrial

Al iniciar el proceso de industrialización en los años de post guerra (1945) se operó una clara tendencia de concentración de las empresas en la Región Centro-Norte-Costera, ó sea en la Región Capital y Central. Si bien a partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta al proceso industrializante se ha expandido hacia el Valle de Aragua, la Región Capital permanecía como la primera en cuanto a la absorción de empleo industrial se refiere. Así la participación porcentual del empleo industrial en estas dos regiones seguía aumentando hasta 1975, pero con ritmo decreciente en comparación con la década de los cuarenta. (Cuadro III-4 y Gráfico III-2).

Esta tendencia pareciera contradecir a los movimientos migratorios, los cuales demostraban desde la década cincuenta un claro ascenso de las Regiones Centro-Occidental, Guayana y Central. Esta aparente contradicción se explica por el hecho de que el empleo en el sector terciario incrementó mucho más rápidamente que en el sector industrial. Este último sector empleaba el 10,1 % de la población ocupada en 1950 y 15,4 % en 1979, mientras el sector terciario que absorbía el 31,9% de la población ocupada en 1950, pasó a emplear el 53,2% de la misma en 1979. Lo que equivale a decir que la gran masa de inmigrantes no está orientada necesariamente por la disponibilidad del empleo industrial.

**CUADRO N° III-4**  
**EMPLEO INDUSTRIAL**  
**DISTRIBUCION RELATIVA ENTRE REGIONES**  
**PERIODO 1941 - 1978**

REGIONES (3)	1941 (1)	1950 (1)	1961 (1)	1971 (1)	1975 (2)	1978 (2)
CENTRO NORTE-COSTERA	24.79	46.35	52.60	62.61	75.21	72.97
CENTRO-OCCIDENTAL	19.92	15.42	14.51	9.58	6.16	6.59
ZULIANA	14.19	12.10	10.24	8.65	6.13	6.11
LOS ANDES	14.11	8.51	7.43	5.88	3.30	3.91
NOR-ORIENTAL	14.87	10.88	9.13	6.81	4.04	3.88
GUAYANA	2.63	1.85	2.22	3.50	4.45	5.74
LLANOS-CENTRALES	4.66	2.82	2.40	2.05	0.70	0.60
INSULAR	4.74	2.00	1.40	0.88	-	0.19
SUR	0.08	0.07	0.06	0.05	-	0.01
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: (1) CENSOS DE POBLACION Y VIVIENDA, 1941, 1950, 1961, 1971

(2) ENCUESTAS INDUSTRIALES, 1975 Y 1978

(3) REGIONES DE ACUERDO CON EL DECRETO N° 1331 DE 1975

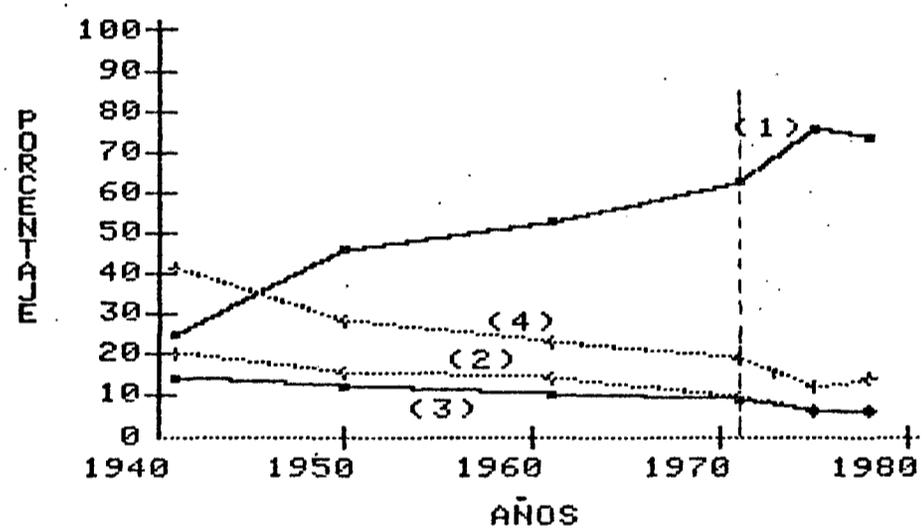
NOTA. LOS DATOS CENSALES Y DE LAS ENCUESTAS NO SON ESTRICTAMENTE COMPARABLES YA QUE

ESTAS ULTIMAS EXCLUYEN EMPLEOS DE EMPRESAS MENORES DE CINCO TRABAJADORES.

GRAFICO N° III - 2

Empleo Industrial : Participación Relativa  
entre Regiones

Períodos : 1941 - 1971 y 1971 - 1978



Leyenda:

- |                                |                   |
|--------------------------------|-------------------|
| 1. Región Centro Norte Costera | 3. Región Zuliana |
| 2. Región Centro- Occidental   | 4. Otras Regiones |

Sin embargo a partir de 1975 la participación relativa del empleo industrial en la Región Central y Capital (principalmente en esta última) empezó a reducirse en favor de otras regiones, especialmente la Región Guayana y Centro Occidental. Si esta nueva tendencia se consolida, parece razonable deducir que el proceso de regionalización empieza a dar resultados desconcentradores.

Desde otro punto de vista, si bien no ha habido cambios significativos en el proceso de concentración espacial del empleo manufacturero, se ha modificado sustancialmente la forma como se ha ido constituyendo el aparato industrial y el comportamiento espacial-sectorial.

En los Cuadros Numeros III-5, 6, 7 y 8 (33) se muestran los resultados para las diferentes regiones en términos de cambios diferenciales, estructurales y totales para diferentes períodos de tiempo partiendo de 1941.

Es necesario aclarar que los cambios totales muestran las ganancias ó pérdidas que cada región ha tenido en su proceso de crecimiento con respecto al crecimiento que hubiera tenido si creciera al mismo ritmo que la nación. Los cambios diferenciales y estructurales explican si estas ganancias ó pérdidas se deben a que la región muestra ventajas comparativas para ciertas actividades, que son importantes en la composición del empleo (diferencial), ó bien debido a que la estructura sectorial de la región está ó no constituida por sectores dinámicos a nivel nacional.

(34)

En primer lugar es necesario notar que durante el período 1941 - 1951 la Región Centro-Norte-Costera, no sólo concentraba la mayor parte del empleo manufacturero, como ya se mencionó antes, sino que fue la única región que ganó con el proceso de crecimiento, debido tanto a la atracción de actividades como consecuencia de ventajas comparativas gene-

- 
- (33) La regionalización utilizada para estos cálculos es la correspondiente al Decreto N° 1.331 de 1975.
- (34) Para un mayor detalle del método ver : Dunn E.S. "Una Técnica Estadística y Análisis para el análisis Regional". Documentos y Actas de la Asociación de Ciencias Regionales. Volumen VI, 1960.

CUADRO N° III - 5  
 CAMBIOS DIFERENCIALES ESTRUCTURALES Y TOTALES  
 REGIONES ADMINISTRATIVAS  
 PERIODO 1941 - 1950

Región (1)	C. Diferencial	C. Estructural	C. Total
Centro Norte-Costera	27245	10207	37452
Centro-Occidental	-1337	-6836	-8173
Zuliana	-2834	-737	-3571
Los Andes	-7548	-2080	-9628
Nor-Oriental	-2451	-4407	-6858
Guayana	-1968	639	-1329
Llanos Centrales	-2099	-1068	-3167
Sur	-47	37	-10
Insular	-2722	-1992	-4714

Fuente : - LASUEN JOSE R., Venezuela, un Análisis de los Cambios Geográficos en la Participación Industrial 1941 - 1961.  
 - Comisión de Administración Pública. Caracas 1970.  
 - Cálculos Propios.

(1) Según Decreto N° 1.331 de 1975.

CUADRO N° III-6  
 CAMBIOS DIFERENCIALES ESTRUCTURALES Y TOTALES  
 REGIONES ADMINISTRATIVAS  
 PERIODO 1950 - 1961

REGION (1)	C. DIFERENCIALES	C. ESTRUCTURALES	C. TOTALES
CENTRO NORTE-COSTERA	6243	11692	17935
CENTRO OCCIDENTAL	426	-2404	-1238
ZULIANA	-3473	-2073	-5546
LOS ANDES	-1772	-1478	-3250
NOR-ORIENTAL	322	-5503	-5181
GUAYANA	119	941	1060
LLANOS CENTRALES	-892	-347	-1239
SUR	-3	-27	-30
INSULAR	-324	-1445	-1769

FUENTE - LASUEN JOSE R., VENEZUELA. UN ANALISIS DE LOS CAMBIOS GEOGRAFICOS EN LA PARTICIPACION INDUSTRIAL 1941 - 1961

- COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA. CARACAS 1970.

- CALCULOS PROPIOS.

(1) SEGUN DECRETO N° 1331 DE 1975.

CUADRO N° III-7  
 CAMBIOS DIFERENCIALES ESTRUCTURALES Y TOTALES  
 REGIONES ADMINISTRATIVAS  
 PERIODO 1961 - 1971

REGION (1)	C. DIFERENCIALES	C. ESTRUCTURALES	C. TOTALES
CENTRO NORTE-COSTERA	45623	-7046	38577
CENTRO-OCCIDENTAL	-13652	-5391	-19043
ZULIANA	3387	-9504	-6117
LOS ANDES	1234	-7207	-5973
NOR-ORIENTAL	180	-9160	-8980
GUAYANA	7291	-2326	4965
LLANOS CENTRALES	1039	-2422	-1383
SUR	-36	2	-34
INSULAR	-1012	-1014	-2026

FUENTE: - MINIST. DE FOMENTO. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS NACIONALES, IX Y X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA.

- CALCULOS PROPIOS.

(1) SEGUN DECRETO N° 1331 DE 1975.

CUADRO N° III-8  
 CAMBIOS DIFERENCIALES ESTRUCTURALES Y TOTALES  
 REGIONES ADMINISTRATIVAS  
 PERIODO 1975 - 1978

REGION (1)	C. DIFERENCIALES	C. ESTRUCTURALES	C. TOTALES
CENTRO NORTE-COSTERA	8163	-14693	-6530
CENTRO-OCCIDENTAL	-5997	7273	1276
ZULIANA	-2581	1919	-662
LOS ANDES	2644	-344	2300
NOR-ORIENTAL	-3312	2257	-1055
GUAYANA	1459	3714	5173
LLANOS CENTRALES	-418	-86	-504

FUENTE: - DCEI , V Y VIII ENCUESTAS INDUSTRIALES , 1975 Y 1978.

- CALCULOS PROPIOS.

(1) SEGUN DECRETO N° 1331 DE 1975.

ralizadas, como a una estructura industrial con predominancia de los sectores dinámicos a nivel nacional. Esto es perfectamente coherente con la elevada pendiente que muestra la curva de crecimiento de la participación relativa en el empleo total industrial. El resto de las regiones, sin exclusión alguna, presentaron un crecimiento menor que el que hubieran tenido si hubiesen crecido al ritmo promedio nacional, perdiendo por tanto posiciones y empleos con ese crecimiento, lo cual se debió tanto al hecho de que no eran espacios atractivos para las actividades, como a la especialización de estas regiones en los sub-sectores que evolucionaban menos rápido a nivel nacional.

Durante los once años siguientes, 1950 - 1961, la situación se modificó un poco, sobre todo en cuanto se refiere al crecimiento de las regiones como consecuencia de poseer ventajas comparativas para ciertas actividades, en particular en los casos de Centro-Occidente, Nor-Oriente y Guayana, ya que el resto de las regiones siguió teniendo un cambio diferencial negativo.

Sin embargo hay que anotar que para este período, las regiones del interior del país seguían teniendo una estructura ó mezcla industrial orientada hacia sectores tradicionales no dinámicos, por lo que los cambios estructurales son todos negativos a excepción del caso de Guayana que empezó a despuntar como una región donde se van a asentar industrias de punta de significación nacional. El efecto de predominancia de los sectores no dinámicos en la estructura industrial de estas regiones fue tan fuerte que se tradujo en cambios totales negativos para todas ellas con excepción de las ya citadas : Centro-Norte-Costera y Guayana. Es decir que en términos de estática-comparativa, las regiones interiores perdieron con el proceso de crecimiento en el período 1950-1961. En este sentido debe destacarse el caso de la Región Zuliana que junto con la Nor-Oriental fueron las que más pérdidas sufrieron, lo cual puede estar íntimamente relacionado con los fuertes movimientos expulsivos de población que

ya fueron comentados, y que además señalan la fuerte contracción progre- siva que vá a afectar a la economía del Zulia y Nor-Oriente por la re- tracción de la actividad exploratoria petrolera. Por supuesto, durante - esta década la Región Centro-Norte-Costera continuó experimentando una fuerte ganancia en crecimiento como consecuencia de los dos tipos de efec- tos : diferencial y estructural; pero la magnitud de esta ganancia fue menor que en la década anterior, lo cual es también consistente con el de- crecimiento de la participación relativa en la composición de los sal- dos migratorios netos intercensales.

La década de los sesenta es bastante significativa, porque es a comienzos de está cuando se toman un conjunto de decisiones que van a permitir un fuerte crecimiento del sector manufacturero lo cual vá a hacer surgir incluso, nuevas ramas industriales.

Pero este crecimiento del sector guarda ciertas caracterís- ticas que lo van a tipificar, y que hay que tener en cuenta al interpre- tar los resultados. En primer lugar, se debe recordar el carácter poco - empleador de la tecnología asociada a la industria sustitutiva, lo cual se evidencia en la caída de la tasa de crecimiento del empleo industrial que pasó del 71% al 31% aproximadamente. En segundo lugar, los sectores más dinámicos, en la década eran tan poco empleadores durante el período anterior que sus efectos sobre el crecimiento quedaron más que absorvidos por la fuerte caída en las tasas de crecimiento de los sectores más tradi- cionales y empleadores. Esto es lo que explica el hecho de que, práctica- mente, todas las regiones hayan mostrado cambios estructurales negativos.

Por otro lado, el proceso de concentración relativa del empleo se profundizó, (a pesar de la baja en la tasa de crecimiento) pa- sando la Región Centro-Norte-Costera a participar en cerca de un 63% del total del empleo industria nacional, lo cual contrarrestó con creces el efecto negativo del cambio estructural, mostrando las ventajas que la re-

gión tiene en promedio con respecto al resto de las regiones, lo que se manifiesta en un saldo positivo del cambio diferencial muy por encima del experimentado en la década de los cincuenta.

Otro hecho que cabe destacar en este período es el decaimiento sufrido por la Región Centro Occidental, que creció muy por debajo que el país, como consecuencia de pérdida de competitividad, y el mantenimiento de una estructura industrial poco innovadora y no asociada a los sectores dinámicos.

La Región Zuliana, mostró la pérdida más importante desde el punto de vista estructural, aunque tuvo una mejoría considerable en lo que se refiere al cambio diferencial, debido a cierta atracción ejercida por la región para actividades tradicionales ligadas más que todo al tamaño relativo del mercado y a la actividad petrolera e industrias conexas.

La Región Guayana experimentó un fuerte crecimiento del cambio diferencial. Sin embargo el cambio estructural paso a ser negativo e importante debido entre otras cosas, al fuerte decaimiento relativo de la industria tradicional localizada en Ciudad Bolívar. Estos cambios muestran el debilitamiento de Ciudad Bolívar como centro regional y el dinamismo de Ciudad Guayana que se fue especializando en los sectores motrices de la industria del país.

En general durante este período todos las regiones perdieron puntos en el peso relativo sobre el total del empleo sectorial, a excepción, por supuesto, de la Región Centro-Norte-Costera y de Guayana, (quien se presume succionó población al resto de las regiones deprimidas), pero en ambos casos con una baja incidencia relativa en la movilidad total de la población, debido al carácter poco empleador del sector

Toda esta situación implica que las pérdidas como consecuencia de los cambios estructurales predominan sobre los casos en los cuales hubo crecimiento positivo como consecuencia de las especializaciones sectoriales, a excepción, al igual que en el período anterior, de las Regiones Centro-Norte-Costera y Guayana, que son las únicas que muestran haber ganado con el crecimiento en el período.

En el caso de la Centro-Norte-Costera se debió a las ventajas comparativas que muestra para todas las actividades consideradas, a excepción de las ligadas al papel, la imprenta y los plásticos, donde mostró una caída al crecer a un menor ritmo que el señalado por la tasa promedio nacional.

Por su parte la Región Guayana debe su ganancia neta total a la fuerte expansión relativa de las industrias metálicas básicas en el período considerado, aunque a nivel global su peso relativo continua siendo poco significativo.

De esta manera podemos concluir que durante esta década, a pesar de mantenerse la tendencia a la concentración relativa del empleo manufacturero, casi todas las regiones a excepción de Centro-Occidental e Insular, pudieron contrarrestar algo de los efectos negativos de su estructura industrial tradicional con un crecimiento positivo de sus actividades más empleadoras, a diferencia de lo que sucedió en el período anterior y que marca el rasgo más notable, mostrando así cambios cualitativos de significación que se van a consolidar en el período siguiente y que señalan precisamente cambios de las tendencias en el comportamiento espacial.

Teniendo en cuenta los comentarios realizados, se ha seleccionado para el análisis el período 1975-1978, debido a que en este lapso de tiempo se conjugan dos hechos trascendentales : por un lado, es el período de gran expansión de la economía nacional, producto del incremento de los precios petroleros, y por el otro es cuando se pone en práctica la política de desconcentración industrial. (35) En el transcurso de estos años se dan un conjunto de fenómenos en materia industrial fuertemente relacionados. En primer lugar se experimenta por primera vez en la historia una disminución del peso relativo de la Región Centro-Norte-Costera en el empleo total nacional, lo cual va a significar un crecimiento de la región menor que el ritmo promedio nacional, que se traduce en un cambio total negativo que monta unos seis mil quinientos empleos.

Este hecho va a estar determinado, y he aquí lo importante, por un incremento en la pérdida de la región como consecuencia de que su estructura industrial profundiza su carácter tradicional con respecto a los nuevos determinantes que condicionan la actual dinámica industrial, a pesar de que el grado de concentración del empleo total sigue siendo muy grande. Esta caída se debe, básicamente, a la fuerte retracción que sufrieron en el período las industrias tradicionales, que como se sabe, tienen un gran peso en la estructura del empleo regional.

La pérdida en el crecimiento de esta región fue sin embargo menor debido a un cambio diferencial positivo, producto del peso que si

---

(35) Adicionalmente deben tenerse en cuenta las restricciones en materia estadística.

que teniendo la región a nivel nacional, pero que, en todo caso, fue sig  
nificativamente menor al que experimentó en el período analizado anteriormente.

Esto que aconteció con la Región Centro-Norte-Costera, se  
ñala cambios de trascendencia que describen una tendencia aún más marcada  
de los que encontramos en el caso anterior.

En efecto, cuatro regiones del país surgen como espacios e-  
mergentes que tienden rápidamente a especializarse en los sectores de pun-  
ta ó más dinámicos : Centro-Occidente, Zulia, Nor-Oriente y el repunte de  
Guayana, y para ser más específicos, esto se concreta en el crecimiento a-  
celerado de Barquisimeto, Maracaibo, Barcelona-Puerto La Cruz y Ciudad Gua-  
yana. Estas son precisamente las ciudades prioritarias en la Política de  
Desconcentración Industrial y posteriormente en la Estrategia Nacional de  
Desarrollo Regional del VI Plan de la Nación, evidenciando así el carácter  
de acelerador de tendencias desconcentradoras que estas definiciones tie-  
nen.

Es realmente significativo tanto cuantitativa como cualita-  
tivamente lo que ocurrió, ya que pareciera que estas regiones están sien-  
do valorizadas por las decisiones de inversión en sectores no tradiciona-  
les; de alto crecimiento, lo que explica el que todas ellas, excepto Guaya-  
na, muestran un cambio diferencial negativo, pero que no anula, excepto en  
el caso de la Región Nor-Oriental, una ganancia en el crecimiento con res-  
pecto al dinamismo promedio nacional.

Los cambios anotados están fuertemente asociados a las nue-  
vas políticas sectoriales adoptadas a través del V Plan de la Nación y que

significaron un progreso en el proceso de sustitución de importaciones al pasarse progresivamente a la producción de bienes intermedios y de capital, así como a una mayor incorporación de los recursos naturales nacionales en la producción industrial, que significan cambios en los patrones de localización que hacen posible un crecimiento más desconcentrado aunque no disperso. (36)

De hecho la única actividad tradicional que experimentó una tasa de crecimiento sectorial superior al país fue la industria de bebidas, de resto las regiones con crecimiento estructural positivo lo debieron a su especialización en actividades tales como : procesamiento de productos petroleros, fabricación de maquinarias y equipo, industrias metálicas básicas y productos metálicos.

De esta situación pareciera deducirse una gran identificación entre las políticas sectoriales y las definiciones contenidas en la política de regionalización, y permite afirmar que el efecto eventual tenido fue en la misma dirección hacia las que apuntan las tendencias acelerándolas.

En este sentido aquí se coincide con conclusiones similares sostenidas en estudios recientes tendientes a evaluar los efectos de la política de desconcentración industrial. (37)

---

(36) Incluyendo la reactivación de la industria petrolera.

(37) A tal efecto ver :

- Cordiplán, Evaluación de la Política de Desconcentración Industrial. 1978. (Mimeo)
- Reif. B., Government Incentives and Industrial Location : Some Considerations por Venezuela, M.I.T., 1981. (Mimeo)

Estas tendencias recientes arriba descritas tenderán a profundizarse, si se implementaran las definiciones sectoriales y espaciales contenidas en el VI Plan de la Nación. En efecto, la terminación e iniciación de los grandes proyectos básicos en Guayana y Zulia, la iniciación de los procesos de recuperación secundaria de petróleo, los trabajos en la Faja Petrolífera, los proyectos energéticos en Los Andes, el fuerte crecimiento de una industria intermedia y de bienes de capital, así como los efectos indirectos que se esperan de una fuerte concentración de recursos en el sector agrícola en Centro-Occidente, Zulia y Andes parecieran indicar un crecimiento industrial concentrado en las "Áreas Prioritarias de Desarrollo" definidas en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. (38), profundizándose de esta manera las tendencias positivas ya descritas.

De ser cierta esta apreciación, pareciera necesario reevaluar los instrumentos previstos en la Política de Desconcentración Industrial, ya que podría aumentarse la eficiencia de ésta, si se concentran aún más los esfuerzos, espacialmente hablando, en aquellos lugares donde se prevee un fuerte crecimiento. La eficiencia aumentaría si se modificaran algunos mecanismos poco relevantes o caducos tales como los incentivos fiscales (39), trato preferencial para la Región Central, y buscaran nuevos mecanismos de inducción tales como el establecimiento de precios diferenciales en el espacio para los servicios que presta el sector público al sector productivo y suministrar mayor apoyo en términos de infraestructura y servicios directos para el sector industrial en las nuevas áreas de recepción.

(38) Ver Cordiplán, VI Plan de la Nación, Tomo III.

(39) Ver Reif. B., Op. Cit.

Pero ante todo se requiere de una efectiva coordinación entre los entes que dotan la infraestructura y los que otorgan los créditos oficiales a fin de aumentar la eficiencia del gasto en lo que este sector se refiere; y esto parece muy difícil de lograr, dadas las limitaciones de las estructuras administrativas, agravadas por la inoperancia del Gabinete Sectorial para la Gestión del Desarrollo Físico y el Ordenamiento del Territorio.

### 2.3. Financiamiento Privado

El movimiento de las variables financieras privadas es - aún más revelador de las tendencias a la desconcentración del desarrollo económico nacional.

En efecto como puede observarse en los Cuadros N° III 8-A 9, 10, 11 y 12 y los Gráficos N° III - 3, 4, 5, 6 y 7, la participación de la Región Capital ha evolucionado en forma decreciente e lo largo de todo el período analizado. (Ver Cuadros Anexos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7).

Esta caída en el peso de la Región Capital ha beneficiado, en general a todas las regiones del país tal y como puede notarse en los gráficos citados, aunque, por supuesto con diferentes intensidades.

Es necesario notar que existe una evidente diferenciación en el comportamiento de los distintos indicadores. Así la desconcentración de la gestión financiera ligada al mercado inmobiliario es mucho más intensa que la relacionada al financiamiento del sector productivo, incluyendo los servicios.

Esto se demuestra a través de la violenta disminución de - la importancia relativa de la Región Capital en los préstamos hipotecarios protocolizados, así como en los créditos otorgados por el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, frente a una caída más suave en los indicadores referidos a la Banca Comercial.

CUADRO N° III-8A  
REGION CAPITAL  
PARTICIPACION RELATIVA EN VARIABLES FINANCIERAS  
PERIODO 1971 - 1980

VARIABLES FINANCIERAS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
RESERVAS HIPOTECARIAS	70.9	72.5	69.3	68.3	60.4	56.9	37.0	35.0	34.3	32.2
CRÉDITOS OTORGADOS	66.9	65.8	62.9	62.4	61.1	59.4	56.3	53.6	53.1	50.4
DEPOSITOS BANCA COMERCIAL	65.5	66.1	65.4	64.6	63.5	65.5	<del>64.9</del>	65.2	63.0	62.5
ASIGNACIONES E INVERSIONES	75.4	76.2	75.1	75.0	73.8	71.0	68.1	68.0	68.6	65.9

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1976 Y 1980

CUADRO N° III-9  
REGION CENTRAL  
PARTICIPACION RELATIVA EN VARIABLES FINANCIERAS  
PERIODO 1971 - 1980

VARIABLE FINANCIERA	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
PRESANOS HIPOTACARIOS	10.0	9.2	9.9	8.9	12.0	14.7	19.6	19.5	22.6	23.9
CREDITOS OTORGADOS	6.5	6.7	8.7	9.2	9.3	9.0	9.6	12.0	13.1	12.2
DEPOSITO BANCA COMERCIAL	8.9	8.3	8.9	9.3	9.8	9.3	9.5	9.2	9.3	9.6
COLOCACIONES E INVERSIONES	6.7	5.7	7.0	6.9	7.2	7.3	7.9	8.0	2.9	8.9

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1976 Y 1980.

CUADRO N° III-10  
 REGION ZULIANA  
 PARTICIPACION RELATIVA EN VARIABLE FINANCIERA  
 PERIODO 1971 - 1980

VARIABLE FINANCIERA	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
RESTAMOS HIPOTECARIOS	7.2	8.1	9.3	12.5	13.9	10.8	12.8	14.5	14.8	15.9
REDITOS OTORGADOS	9.1	9.1	9.2	8.6	9.6	10.8	11.1	12.0	11.6	10.5
DEPOSITO BANCA COMERCIAL	8.2	8.5	8.2	7.4	7.3	6.4	6.7	7.1	7.4	7.4
ALOCACIONES E INVERSIONES	7.4	8.0	7.8	7.3	7.8	8.3	9.0	8.8	8.6	8.9

JENTE: B.C.V. , INFORME , 1976 Y 1980

CUADRO N° III-11  
 REGION CENTRO-OCCIDENTAL  
 PARTICIPACION RELATIVA EN VARIABLE FINANCIERA  
 PERIODO 1971 - 1980

VARIABLE FINANCIERA	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
PRESTAMOS HIPOTECARIOS	4.0	4.1	4.1	3.3	4.0	5.3	5.8	9.4	10.0	8.3
CREDITOS OTORGADOS	5.9	5.9	5.8	5.6	5.4	5.5	5.5	5.6	5.6	9.2
DEPOSITO BANCA COMERCIAL	6.3	6.1	6.1	6.1	6.1	6.2	6.1	5.7	6.6	6.6
COLOCACIONES E INVERSIONES	4.2	4.2	4.5	4.5	4.5	5.1	5.9	6.0	5.8	5.8

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1976 Y 1980

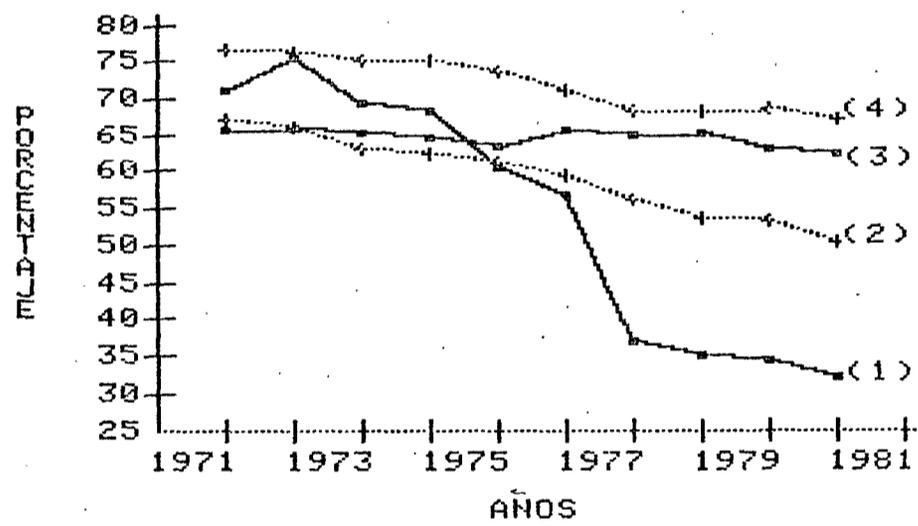
CUADRO N° III-12  
 RESTO DE LAS REGIONES  
 PARTICIPACION RELATIVA EN VARIABLE FINANCIERA  
 PERIODO 1971 - 1980

VARIABLE FINANCIERA	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
PRESTAMOS HIPOTECARIOS	7.9	6.1	7.4	7.0	9.7	12.3	24.8	31.6	19.2	20.7
CREDITOS OTORGADOS	11.6	12.5	13.4	14.2	14.6	15.3	17.5	16.8	16.6	17.6
DEPOSITOS BANCA COMERCIAL	11.7	11.4	11.9	12.6	13.3	12.7	12.8	12.8	13.7	13.9
COLOCACIONES E INVERSIONES	5.4	5.9	5.6	6.3	6.9	8.3	9.1	9.2	9.1	9.6

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1976 Y 1980

GRAFICO N° III - 3

Región Capital

Participación Relativa Sobre Variables Financieras  
Período : 1971 - 1980

Leyenda:

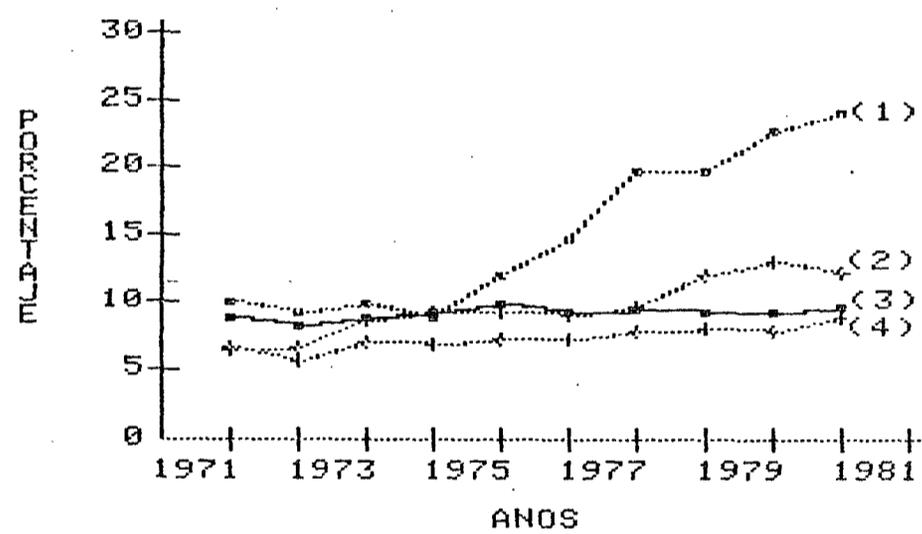
- |                              |   |
|------------------------------|---|
| 1. % Préstamos Hipotecarios  | 3. % Depósitos Banca Comercial                  |
| 2. % Créditos Otorgados SNAP | 4. % Colocaciones e Inversiones Banca Comercial |

GRAFICO N° III - 4

Región Central

Participación Relativa Sobre Variables Financieras

Período : 1971 - 1980



Leyenda :

- |                              |   |
|------------------------------|---|
| 1. % Préstamos Hipotecarios  | 3. % Depósitos Banca Comercial                  |
| 2. % Créditos Otorgados SNAP | 4. % Colocaciones e Inversiones Banca Comercial |

GRAFICO N° III - 5

Región Zulia  
Participación Relativa Sobre Variables Financieras

Período : 1971 - 1980

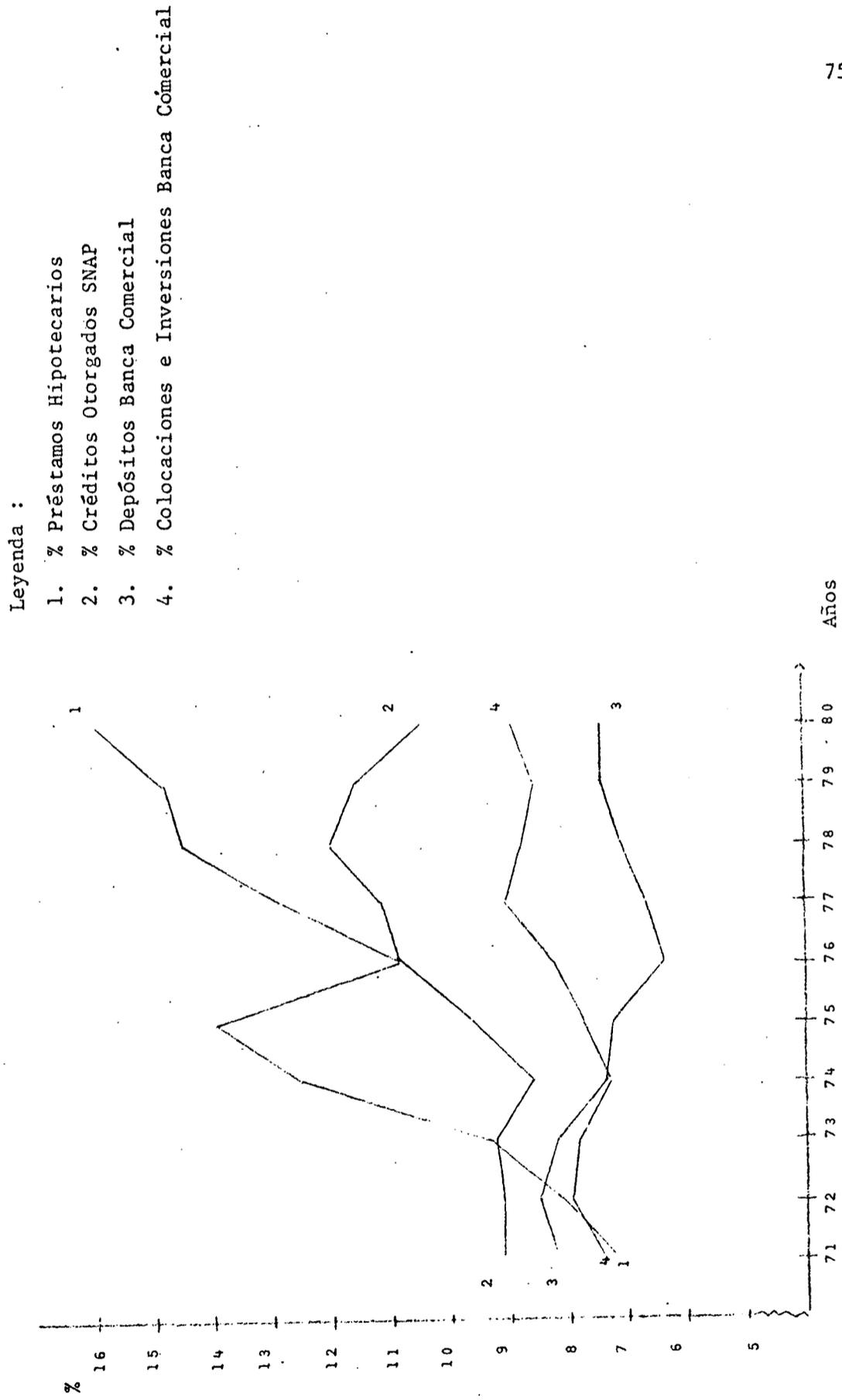
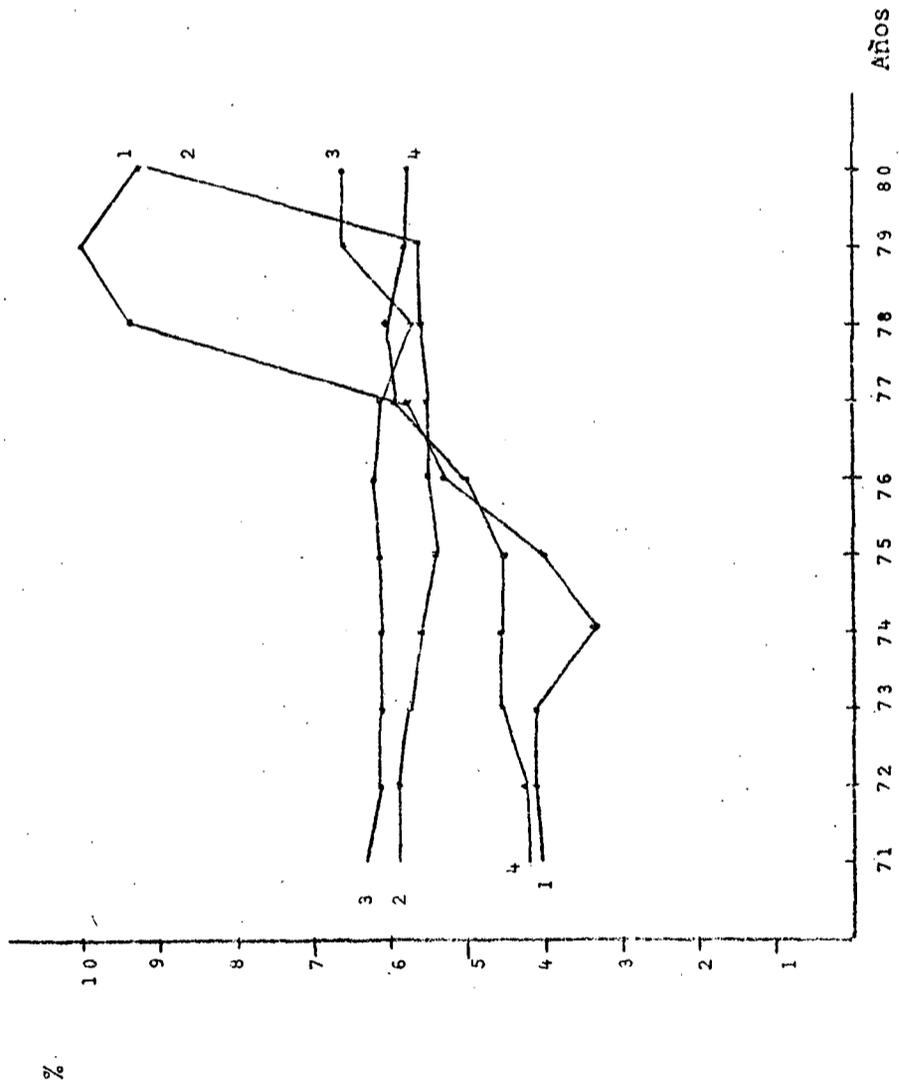


GRAFICO Nº III - 6

Región Centro-Occidental

Participación Relativa Sobre Variables Financieras

Período : 1971 - 1980



Leyenda :

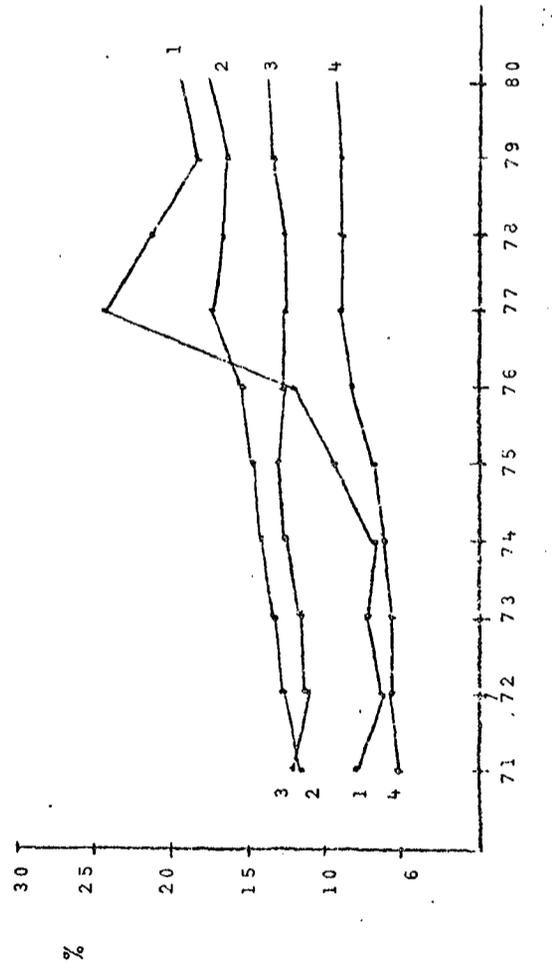
- 1. % Préstamos Hipotecarios
- 2. % Créditos otorgados SNAP
- 3. % Depósitos Banca Comercial
- 4. % Colocaciones e Inversiones Banca Comercial

GRAFICO N° III - 7

Otras Regiones

Participación Relativa Sobre Variables Financieras

Período : 1971 - 1980



Leyenda :

1. % Préstamos Hipotecarios
2. % Créditos Otorgados SNAP
3. % Depósito Banca Comercial
4. % Colocaciones e Inversiones Banca Comercial

Otro aspecto relevante lo constituye el lento crecimiento de la Región Central en todas las variables analizadas, en contraste con las tasas muy aceleradas de la Región Zuliana, y Centro Occidente, sobre todo en lo que se refiere a la gestión financiera ligada al sector de la construcción y adquisición de inmuebles, tendencia que con menos intensidad también se refleja en el resto de las regiones del país (sobre todo en la Región Guayana y Nor-Oriente) que han experimentado también una fuerte expansión aunque menos significativa desde el punto de vista nacional.

Al analizar las operaciones de la Banca Comercial, notamos una mayor concentración relativa de sus actividades que en el resto del aparato financiero, explicada, entre otras cosas por la fuerte incidencia que ejercen la tendencia a la aglomeración y a la dependencia de economías de urbanización, sobre su localización. Téngase en cuenta el hecho de que en los diez años comprendidos entre 1971 y 1980, la caída en la participación del A.M.C. como sede de las casas matrices de la Banca Nacional ha sido de sólo cuatro puntos, debido, casi exclusivamente al incremento del peso de la Región Zuliana que despunta como un centro financiero de relativa importancia nacional.

Esta fuerte concentración de las decisiones financieras, indicadores de un crecimiento desconcentrado, pero no necesariamente descentralizado, muestra también un punto débil de la política de regionalización al no haberse planteado, al menos antes del VI Plan de la Nación, una estrategia clara para desarrollar aceleradamente un sistema financiero regional que pueda "autonomizar" la gestión de los recursos regionales, y lo que es más importante, que permita desarrollar intereses identificados con el crecimiento de las economías regionales. (40)

---

(40) No sólo por razones de índole financiera; la concentración de la banca también está asociada a la centralización político-administrativa que la refuerza.

Esto es bastante evidente en el caso de la Región Central, que a pesar de mostrar un acelerado crecimiento en el sector manufacturero, no presenta una equivalente evolución en el financiamiento de la Banca Comercial, ni por el lado de las inversiones ni por el de los depósitos, su relativa cercanía a Caracas, así como el origen de muchas de las empresas hace que el financiamiento se obtenga por las gerencias localizadas en la ciudad Capital, incluso esto es válido para el financiamiento inmobiliario, véase como ejemplo la evolución de los préstamos hipotecarios y los créditos otorgados por el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Lo cual permite deducir que la mayor parte de los fondos provienen de la Región Capital.

Algo similar puede decirse del resto de las regiones del país. El Área Metropolitana de Caracas se ha ido convirtiendo progresivamente en un centro financiero y gestor de los recursos, función que ha sustituido en importancia a la actividad manufacturera para explicar su actual crecimiento. Es por esto que una estrategia para disminuir el ritmo de crecimiento de la Región Capital no puede elaborarse al margen de una política de localización para esta importante rama del terciario, ya que la concentración de las actividades financieras constituye un obstáculo para la promoción del desarrollo de la provincia por obvias razones ligadas a la necesaria relación entre financiamiento y desarrollo económico.

Esta desvinculación notable entre la actual concentración de las operaciones de la banca comercial y las tendencias de desconcentración de los sectores económicos, sobre todo los más dinámicos, son elementos que también corroboran la conclusión ya mencionada de que existe un proceso de desconcentración concentrada que se ha desarrollado más por cambios en las políticas sectoriales, que como consecuencia de una política de regionalización integrada y coherente. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial incorpora elementos en esta dirección;

sin embargo aún no se han producido decisiones concretas que garanticen esta coordinación inter-sectorial, a pesar de que ya se han generado - fuertes presiones desde los centros dinámicos del interior en favor del desarrollo de una banca regional, tal como es el caso del Banco de Los Llanos.

La situación en materia de financiamiento a la construcción y el mercado inmobiliario en general ha evolucionado en forma bastante distinta. Para el período 1971 - 1980 todas las regiones, a excepción de la Región Capital, mostraron una tasa de crecimiento interanual mayor que la tasa promedio nacional; resultado influido sobre todo por el comportamiento experimentado en los años comprendidos entre 1976 y 1980, período en el cual entró en vigencia la Política de Desconcentración Industrial. (Ver Cuadro Anexo 5)

Lo primero que puede deducirse de estos indicadores es el carácter mucho menos descentralizado que tiene esta actividad, así como - la evidente reorientación espacial de la construcción privada.

Son particularmente destacables los cambios en la participación relativa sobre el total de colocaciones del Sistema Nacional de - Ahorro y Préstamo, que muestran como la Región Central, Centro-Occidental y Guayana han duplicado, en 1980 su peso relativo en comparación a 1971.

Estas violentas modificaciones son coherentes con una expansión en la demanda de vivienda que se ha generado en las ciudades del interior de mayor crecimiento relativo. (Barquisimeto, Valencia y Maracay, Barcelona-Puerto La Cruz, Maracaibo y Ciudad Guayana). Esto se explica sobre la base de los cambios en la localización del proceso económico que ya hemos comentado, y que a su vez reflejan los obstáculos - crecientes que experimenta Caracas como centro nacional.

Los préstamos hipotecarios protocolizados (ver Cuadros A nexos 6 y 7) también ilustran estas modificaciones, aunque con algunas diferencias importantes. En primer lugar se observa una fuerte concentración en la Región Capital, donde no sólo ha ocurrido una fuerte disminución en la participación relativa, sino también hubo una disminución en términos absolutos entre 1976 y 1980 en cuanto al valor nominal de los préstamos. Es interesante notar que la única región que elevó su tasa de crecimiento en el período 1976-1980 fue la Nor-Oriental, influida sobre todo por el desarrollo turístico que allí se está experimentado. En todas las demás regiones, a pesar del freno del crecimiento, hubo tasas positivas, a excepción de la Región Insular, que fue probablemente la región más afectada por las medidas de política económica tomadas a partir de 1977, dirigidas a atenuar el ritmo de crecimiento general de la economía. Este decrecimiento evidencia la fragilidad y artificialidad de una base económica edificada sobre la Zona Franca y el Puerto Libre.

#### 2.4. Financiamiento Público

El comportamiento del financiamiento público constituye uno de los principales indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de la política de desconcentración industrial y la coordinación de la acción gubernamental con el desarrollo regional.

En este sentido los indicadores disponibles (Cuadro N°III-13 y 14), muestran un comportamiento de los órganos financieros contrario a los objetivos propuestos en los decretos respectivos, ya que según el espíritu de estas decisiones debería decrecer en términos relativos la acción crediticia del gobierno en la Región Capital y Central, en favor del resto del país que constituye la denominada área "C", cosa que como puede observarse no ha sucedido en el período analizado.

CUADRO N° III-13  
 FINANCIAMIENTO PUBLICO CONCEDIDO A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  
 POR REGIONES ADMINISTRATIVAS  
 PERIODO 1976 - 1980  
 ( CIFRAS RELATIVAS )

REGION (1)	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	14.8	10.8	14.1	42.0	44.3
CENTRAL	10.7	7.2	4.3	8.7	15.4
LOS LLANOS	1.3	0.9	0.1	0.5	0.5
CENTRO-OCCIDENTAL	7.4	3.1	1.7	6.5	6.6
ZULIANA	6.1	1.9	0.9	3.4	7.5
LOS ANDES	2.1	4.3	1.0	2.1	3.9
NOR-ORIENTAL	3.0	2.7	1.4	4.9	6.0
INSULAR	0.5	0.3	0.1	0.2	0.2
GUAYANA	54.1	68.8	76.4	31.7	15.6
NACION	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1980

(1) SEGUN DECRETO N° 478 DE 1980

CUADRO N° III-14  
 FINANCIAMIENTO PUBLICO CONCEDIDO A LA INDUSTRIA MANUFACURERA  
 POR REGIONES ADMINISTRATIVAS EXCLUYENDO LA REGION GUAYANA  
 PERIODO 1976 - 1980  
 ( CIFRAS RELATIVAS )

REGION (1)	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	32.3	34.6	59.9	61.5	52.5
CENTRAL	23.3	23.0	18.1	12.7	18.2
LOS LLANOS	2.9	3.0	0.6	0.8	0.7
CENTRO-OCCIDENTAL	16.1	10.0	7.1	9.5	7.9
ZULIANA	13.3	6.0	3.7	5.0	8.8
LOS ANDES	4.6	13.8	4.3	3.1	4.6
NOR-ORIENTAL	6.4	8.6	6.1	7.1	7.1
INSULAR	1.1	1.0	0.2	0.3	0.2
NACION	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1980

(1) SEGUN DECRETO N° 478 DE 1980

La apreciación planteada se hace mucho más clara si no incorporamos a la Región Guayana. La exclusión de Guayana se justifica sobre la base de que su participación en el total del financiamiento público no obedece a una política de desarrollo regional sino más bien a decisiones sectoriales en materia de industrias básicas.

Así tenemos que la Región Capital y Central concentran para 1980, el 70,7% del total de los créditos concedidos, porcentaje casi idéntico al que correspondía en el año 1974 a la Región Centro-Norte-Costera. Un fenómeno que parece evidenciarse con los datos observados, es el hecho de que la Política de Desconcentración Industrial guió solamente la acción de los órganos financieros en los primeros años de su vigencia, en particular durante 1975, 1976 y 1977, ya que en los años posteriores era la demanda inmediata del mercado la que determina el otorgamiento de los recursos financieros.

Esto indica que uno de los problemas más graves que afectan al proceso de regionalización en el país, es la falta de coordinación y seguimiento de las decisiones tomadas, y que revela además, que el Estado y su estructura administrativa actual, orientada más a lo sectorial que a lo territorial, no ha permitido desarrollar con éxito mecanismos de control y seguimiento intersectoriales como lo exige una política de regionalización. El Consejo Nacional de Desarrollo Regional, y los Consejos Regionales de Desarrollo, facultados para ejercer estas funciones tampoco fueron operantes para estos menesteres.

Por estas razones concluimos de nuevo que las tendencias de desconcentración son el resultado de decisiones sectoriales parceladas, inconexas con la deliberada política de regionalización propuesta.

Esto también se evidencia en el hecho de que, según la información de que disponemos, no hay ningún control sobre la política de desconcentración industrial ya que la Comisión de Desconcentración Industrial, que debería dirigir el Ministerio de Fomento, dejó de funcionar - desde hace varios años en forma normal; las reuniones esporádicas que lleva a cabo son absolutamente ineficaces y se refieren tan sólo a los casos de los programas de traslado desde Caracas de las empresas contaminantes. (Por cierto en la mayoría de los casos no se han cumplido).

Esta ausencia de control y seguimiento se extiende también, y en forma mucho más grave, (dada la falta de información), al programa de estímulos fiscales, y por supuesto al de la localización de la infraestructura de apoyo. Se llega al extremo de que algunos funcionarios involucrados en el problema desconocen la existencia de los mencionados decretos de desconcentración.

## 2.5. Construcción Privada

Como es evidente el comportamiento del financiamiento privado que hemos comentado antes, es la expresión, entre otras cosas, de los cambios que se ocasionan en la demanda de créditos, sobre todo en el caso de la industria de la construcción.

El Cuadro N° III-15 muestra por un lado los cambios ocurridos en la década de los setenta en materia de localización de la construcción privada, y por otro la clara tendencia a la pérdida de importancia de la Región Capital. La pérdida debe ser más significativa en tér-minos reales si se tiene en cuenta el hecho de que el indicador utilizado es el valor nominal, que está afectado por las presiones especulativas e inflacionarias que se suponen más altas en la Capital.

CUADRO N° III-15  
 VALOR DE LA CONSTRUCCION PRIVADA POR REGIONES ADMINISTRATIVAS  
 PERIODO 1971 - 1980  
 ( CIFRAS RELATIVAS )

REGION	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
CAPITAL	67.5	58.6	62.7	52.3	44.5	37.5	33.3	32.5	25.8
CENTRAL	10.5	11.0	11.3	15.0	15.9	14.6	17.0	18.0	22.5
LOS LLANOS	0.4	0.3	0.4	0.4	0.6	0.3	0.5	0.5	0.4
CENTRO-UCCIDENTAL	5.8	5.1	4.8	6.1	4.7	7.5	9.6	13.8	11.0
ZULIANA	4.1	9.0	9.6	11.6	11.5	12.9	14.6	11.7	14.6
LOS ANDES	5.2	4.6	5.9	6.9	6.5	6.2	8.0	8.2	8.2
NOR-ORIENTAL	4.9	3.5	3.1	3.6	3.7	9.9	7.4	9.0	13.3
INSULAR	0.8	1.4	1.8	3.3	5.7	4.3	2.5	1.3	2.3
GUAYANA	0.8	6.5	0.5	0.8	6.9	6.8	7.1	5.0	1.9

FUENTE : B.C.V. , INFORME ECONOMICO, 1976 y 1979.

Aparte de la caída significativa de la Región Capital, es de notar los fuertes incrementos en la Región Central, Zulia y Centro-Occidental en las cuales el indicador utilizado experimentó tasas de crecimiento interanual del orden de los : 37,5%; 46,3% y 35,2% respectivamente, siendo el promedio nacional de sólo 24,9% y la tasa para la Región Capital de 10,8%.

Es de destacar también el caso del crecimiento en Nor-Oriente y los altibajos que se han experimentado en Guayana, que acontecen en función a los cronogramas de ejecución de los grandes proyectos básicos.

Estos hechos están íntimamente ligados a dos fenómenos específicos : el violento crecimiento del mercado de la vivienda en las ciudades más importantes del país como consecuencia de la inyección de recursos a través de los grandes programas y proyectos del Estado y, en el caso de la Región Central, a la incorporación de algunas áreas como nueva oferta para satisfacer la demanda inmediata de muchos habitantes de Caracas, que han quedado fuera del mercado de la vivienda en la metrópolis, como consecuencia de la escasez absoluta y relativa de tierras urbanizables a costos aceptables.

El problema de la vivienda ha alcanzado niveles tales que incluso es posible que su oferta a precios relativos más bajos, ocasione atractivos suficientes que motiven traslados de población desde Caracas a otras ciudades del interior (Maracay, Valencia, Maracaibo, - Barcelona, Ciudad Guayana) donde adicionalmente ha habido un crecimiento del empleo.

Sin embargo, este proceso de desconcentración que es bastante ilustrativo, no ha sido estimulado por el Estado y consiste en una respuesta natural del mercado a los fuertes desequilibrios espaciales que

se están expresando como fuertes deseconomías. Probablemente si se hubiese contado con una política de adquisición y reserva de tierras urbanas, y se hubiera logrado una coordinación de los órganos del sector público ejecutores de la infraestructura, este proceso de cambio en la estructura de la oferta inmobiliaria hubiese sido más racional y tal vez menos costosa.

Esto se hace evidente cuando observamos como parte de la infraestructura construida recientemente, sobre todo de vivienda, se mantiene ociosa en algunas ciudades del interior al no responder la demanda efectiva tal y como se había previsto. Una de las razones se debía a la falta de información y coordinación que ha provocado el surgimiento de expectativas falsas que sólo han significado, socialmente hablando, despilfarros importantes de recursos (Ejemplo : Ciudad Guayana).

#### 2.6. La Expansión del Gasto Público

Si bien ha habido cambios importantes en la dinámica del sector industrial, ya hemos demostrado que este sector no puede calificarse de importante en las tendencias de localización de la población.

Por otra parte no hay que olvidar la importancia que tiene y tendrá como factor de inducción el gasto público en el desarrollo regional, sobre todo en estos últimos años en que el crecimiento de los ingresos petroleros experimentó alzas tan cuantiosas que agudizaron aún más el hecho de que las bases económicas regionales, incluso las de mayor desarrollo relativo, dependen de las expansiones y contracciones del gasto gubernamental.

Aparte de los recursos que pueden canalizarse a la provincia vía ejecución de proyectos productivos a cargo de entidades oficiales y lo que llega a través del sistema financiero oficial, las otras -

dos grandes válvulas lo constituyen la construcción de infraestructura y equipamiento de carácter público, (ejecutado con recursos nacionales por parte de los ministerios e institutos autónomos), y el gasto de los gobiernos estatales cuyos ingresos proceden esencialmente del situado constitucional.

A pesar de la significación del gasto público en la economía regional no se ha podido contar hasta los momentos con una fuente estadística que permita cuantificar el impacto del presupuesto nacional y menos aún hacer un seguimiento y control de la gestión pública a nivel regional, lo cual impide a los organismos de planificación llevar a cabo una evaluación del grado de cumplimiento de los planes y programas así como reformular estos documentos convirtiéndose por lo tanto en inútiles. Este hecho es una muestra adicional de como la organización sectorial de la administración pública no puede hacerse coherente con unos objetivos de desarrollo regional. Una de las salidas a este problema consiste en la posibilidad de regionalizar el presupuesto público (41); sin embargo la OCEPRE ha opinado en varias oportunidades en contra de esta posibilidad, a pesar de existir un mandato legal en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Podemos, sin embargo, tener una visión general de los cambios acontecidos espacialmente en algunas variables que atañen al sector público e intentar deducir algunas conclusiones.

En el Cuadro N° III - 16 se muestran los cambios ocurridos en el período 1971 - 1980 en la participación relativa de las diferentes regiones en el valor de la construcción pública, y que indica una correlación entre el comportamiento de esta variable y las que ya hemos analizado. Es decir, una caída permanente de relativa significación de la Región Capital, sobre todo a partir de 1974, la cual fue acompañada por

---

(41) Esto es distinto al Presupuesto Regional Consolidado.

CUADRO N° III-16  
 CONSTRUCCION PUBLICA POR REGIONES ADMINISTRATIVAS Y  
 ENTIDADES FEDERALES ( 1971 - 1980 )  
 ( CIFRAS RELATIVAS )

REGIONES ADMINISTRATIVAS (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	21.0	28.9	27.9	28.8	23.9	17.9	19.5	19.8	18.4	17.5
CENTRAL	10.4	9.2	14.5	12.3	13.5	10.8	9.7	8.3	7.2	7.1
LOS LLANOS	3.9	3.4	3.2	2.9	2.7	4.3	3.6	3.4	3.3	3.2
CENTRO-OCCIDENTAL	9.1	9.5	14.4	12.8	9.9	9.4	10.7	10.6	12.5	12.7
ZULIANA	20.4	19.7	13.7	12.9	11.0	11.7	13.7	16.1	15.6	16.7
LOS ANDES	8.0	5.0	9.3	7.8	8.0	9.4	7.7	6.6	8.3	6.5
NOR-ORIENTAL	8.5	6.1	7.4	10.9	10.4	9.8	9.9	12.2	12.5	19.2
INSULAR	0.9	0.9	1.6	2.1	2.1	1.1	0.7	1.1	2.1	1.1
GUAYANA	17.9	17.6	8.2	9.5	18.5	25.6	24.4	21.9	20.0	16.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE : B.C.V. , INFORME ECONOMICO , 1976-1980

(1) SEGUN DECRETO N° 478 DE 1980

la Región Central ambas experimentaron un crecimiento interanual menor que el del país como un todo, que fue de todas maneras muy alto al multiplicarse casi siete (7) veces entre 1971 y 1980. (Ver Cuadro Anexo 8)

Los casos de la Región Centro-Occidental y Nor-Oriental fueron realmente significativos al haberse multiplicado 9 y 15 veces respectivamente el Valor de la Construcción Pública construida en el período en cuestión.

La Región Guayana después de un proceso de ascenso ha comenzado a disminuir aceleradamente, mientras que el Zulia, después de disminuir su participación relativa hasta 1975, ha comenzado de nuevo a ascender, multiplicándose casi seis (6) veces el valor de esta variable en los diez (10) años considerados.

Los Andes ha experimentado altibajos manteniendo en promedio su participación, así como la Región Insular y Los Llanos.

No debe olvidarse que la significación de esta variable depende de cada caso en particular, ya que mientras más débil es la economía regional más inductora de crecimiento es la construcción pública, debido a que no hay otras actividades que la puedan sustituir. Pero así mismo, el efecto de una expansión de esta variable es diferente según los casos; (aunque no hay estadísticas que lo comprueben) es posible que estas fuertes modificaciones del gasto público ligado a la construcción, sean responsables de alteraciones fuertes de la demanda con un alto contenido inflacionario, que explicarían las alteraciones en las relaciones de comportamiento del índice de costo de vida que se señalaran más adelante y que muestran un encarecimiento progresivo en las regiones del interior en relación a la Región Capital.

Por otra parte, nada nos sugiere el que en materia de cons

trucción pública exista un ente que esté coordinando la dotación de la infraestructura en función de un determinado plan de desarrollo regional ó de ordenamiento territorial. La evolución de este indicador pareciera mostrar una atención sectorial de necesidades en el interior del país que han sido por mucho tiempo postergadas (sobre todo en materia de comunicaciones, educación, salud y aducción de agua), concentradas además, en aquellas ciudades que han experimentado un evidente crecimiento (Maracaibo, Barquisimeto, Barcelona-Puerto La Cruz y Ciudad Guayana), tal y como pareciera mostrar la distribución presupuestaria nacional. En cualquier caso resulta significativo que para 1980 se gastaron en las regiones del interior del país, 16.132 millones de un total de 21.403 millones de bolívares, por concepto de construcción pública.

Lo aquí afirmado puede corroborarse en los comentarios e indicadores del punto referido a la problemática del nivel de vida, donde se muestra para algunas variables muy ligadas a la construcción pública, como han ido disminuyendo algunos desequilibrios aunque éstos todavía en términos absolutos son bastante grandes.

Otro indicador significativo que debe ser fuertemente responsable de la expansión de la economía provincial, y que puede explicar la ya comentada expansión necesaria que ha tenido que experimentarse en el sector terciario, lo es el súbito incremento de los gastos de las entidades federales en el transcurso de estos últimos años.

En el Cuadro N<sup>o</sup> III - 17, se señalan los montos de los gastos de las gobernaciones en 1973 y 1980, y las respectivas tasas de crecimiento relativo entre uno y otro año, así como la expansión correspondiente a los gastos corrientes para cada entidad federal en particular.

Un análisis en detalle del cuadro nos muestra la rapidez

CUADRO N° III-17  
 GASTOS DE LAS ENTIDADES REGIONALES  
 AÑOS 1973 - 1980  
 ( MILLONES DE BOLIVARES )

93

REGIONES Y ESTADO	1973	1980	( 2 )	( 3 )
ESTADO MIRANDA (1)	129	523	305.4	311.9
REGION CENTRAL	<u>230</u>	<u>974</u>	<u>323.5</u>	<u>350.0</u>
ESTADO ARAGUA	89	397	346.1	382.3
ESTADO CARABOBO	101	421	316.8	373.7
ESTADO COJEDES	40	156	290.0	231.3
REGION DE LOS LLANOS	<u>124</u>	<u>421</u>	<u>240.0</u>	<u>274.7</u>
ESTADO APURE	49	175	257.1	321.6
ESTADO GUARICO	75	246	228.0	242.6
REGION CENTRO OCCIDENTAL	<u>335</u>	<u>1198</u>	<u>257.6</u>	<u>277.08</u>
ESTADO FALCON	91	281	208.8	247.8
ESTADO LARA	119	466	291.6	323.33
ESTADO PORTUGUESA	65	251	286.2	294.0
ESTADO YARACUY	60	200	233.3	210.9
REGION ZULIANA	<u>231</u>	<u>818</u>	<u>254.1</u>	<u>261.4</u>
ESTADO ZULIA	231	818	254.1	261.4
REGION DE LOS ANDES	<u>324</u>	<u>1085</u>	<u>234.9</u>	<u>253.6</u>
ESTADO BARINAS	54	231	327.9	383.3
ESTADO MERIDA	73	261	257.5	230.2
ESTADO TACHIRA	106	324	205.7	219.5
ESTADO TRUJILLO	91	269	195.6	245.5
REGION NOR-ORIENTAL	<u>269</u>	<u>968</u>	<u>259.9</u>	<u>213.8</u>
ESTADO ANZOATEGUI	103	354	243.7	236.5
ESTADO MONAGAS	76	246	223.7	217.0
ESTADO SUCRE	90	368	308.9	192.0
REGION INSULAR	<u>45</u>	<u>316</u>	<u>602.2</u>	<u>367.6</u>
ESTADO NUEVA ESPARTA	45	316	602.2	367.6
DEPENDENCIAS FEDERALES	-	-	-	-
REGION GUAYANA	<u>134</u>	<u>598</u>	<u>346.3</u>	<u>351.06</u>
ESTADO BOLIVAR	72	349	384.7	368.0
TERRITORIO FEDERAL AMAZONAS	29	118	306.9	309.5
TERRITORIO FEDERAL DELTA AMACURO	33	131	296.8	352.2

FUENTE B.C.V. INFORMES ECONOMICOS, 1980 - 1983.

(1) NO INCLUYE DISTRITO FEDERAL.

(2) TASA DE CRECIMIENTO RELATIVO DEL GASTO TOTAL ( % ).

de las modificaciones, que, en el peor de los casos, implicó un crecimiento del 195% en los escasos siete (7) años considerados, y que por su puesto tienen que ver con la alteración de los ingresos petroleros y su incidencia directa sobre el Situado Constitucional, que elevó considerablemente la capacidad de gasto de las Gobernaciones, sin que por ello se modificaran administrativamente estos entes, ni aumentara su importancia político-administrativa en la gestión pública. Esto se debe entre otras razones, a la promulgación de una ley muy centralizadora, que puso bajo el control de los organismos nacionales la mitad del situado, con la figura del coordinado.

Independientemente de este problema, ya comentado, la expansión del Situado Constitucional tiene que haber impactado fuertemente las economías regionales y sobre todo haber expandido la capacidad local del empleo. El hecho puede deducirse del incremento más que proporcional de los gastos corrientes con respecto al incremento total de los gastos para la mayoría de las Gobernaciones del país. Esta situación contribuyó a un incremento sensible en el terciario, que es a su vez un fuerte inductor de la demanda regional.

Las Gobernaciones de Estado han pasado progresivamente a convertirse en grandes empleadoras de mano de obra aunque no se ha modificado sensiblemente la estructura centralizada de la administración pública. Se presume que este incremento del empleo, (duplicándose en muchos casos funciones entre los organismos nacionales y locales) no sólo no ha contribuido a la mejoría de la eficiencia del sector público, sino ha dificultado aún más, en algunos casos, la ejecución de las tareas, al incrementar las necesidades de coordinación e incorporar nuevas medidas de control.

Por otra parte, progresivamente las Gobernaciones de Estado han ido encargándose en forma creciente de los gastos de personal de

una serie de servicios que son controlados por los ministerios nacionales, pero pagados con cargo al Situado Coordinado, desvirtuando el espíritu de la ley que creó esta figura centralizadora. (P.e. salud y educación)

De seguir las tendencias actuales y no promoverse un cambio profundo en la estructura administrativa, se incurrirá progresivamente en una mayor ineficiencia dada la incoherencia de una organización sectorializada con un esquema regional, que implica una estructuración de la administración en forma horizontal ó multisectorial. El proyecto de Ley para la Administración Descentralizada parecería agudizar aún más este problema.

Estos incrementos del gasto público tienen que haberse reflejado en un fuerte crecimiento de la demanda regional lo cual se puede observar a través del movimiento del índice de ventas comerciales para algunas ciudades del país, según en el Cuadro N° III-18 las ventas se han ido progresivamente expandiendo más en las ciudades del interior del país que en Caracas. Estos cambios rápidos en la demanda, asociados a las modificaciones recientes en materia de dispersión geográfica del proceso de crecimiento pudieron ser inducidos más por fuertes incrementos de los recursos públicos destinados a los pagos de la mano de obra que por las alteraciones del empleo en el sector manufacturero.

## 2.7. La Concentración del Sector Terciario Superior

La importancia del sector terciario a nivel nacional, como es sabido, es muy significativa no sólo por su papel en el proceso de prestación de servicios, sino también, por ser el mecanismo fundamental a través del cual se distribuye el ingreso petrolero.

## CUADRO N° III-18

## COMERCIO

## INDICE DE VENTAS COMERCIALES PARA ALGUNAS CIUDADES DEL PAIS

( A PRECIOS CORRIENTES AÑO BASE 1973 ) (1)

CIUDADES	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
AREA METROPOLITANA DE CARACAS	121.4	146.4	170.8	196.8	214.4	230.6	255.9
MARACAY	111.0	137.2	159.3	187.3	223.1	249.7	290.4
VALENCIA	119.5	148.8	178.1	220.0	265.6	297.5	325.9
BARQUISIMETO	110.7	132.3	153.4	182.5	214.3	238.3	269.4
MARACAIBO	124.3	147.2	174.2	213.0	251.8	277.2	310.9
SAN CRISTOBAL	110.4	131.4	154.0	182.1	212.0	234.0	268.3
PUERTO LA CRUZ	116.5	142.5	173.2	205.7	239.5	275.6	309.2
CIUDAD BOLIVAR	112.1	139.6	164.9	207.9	249.4	285.4	317.8
PROMEDIO	120.1	145.1	170	199.8	225.1	245.5	275.8

(1) EXCLUYE VENTAS EN LOS MERCADOS MUNICIPALES

NOTA: SE INCLUYEN BARES RESTAURANTES Y HOTELES OBJETOS DE CERAMICA MUEBLES Y ACCESORIOS

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1976 Y 1980

Desde un punto de vista espacial se puede decir que ha habido una cierta desconcentración del empleo en el terciario sobre todo en algunas actividades que tienen que ver con la acción gubernamental, y comercial. (Ver Cuadros Anexos 9 y 10).

Puede decirse que ha sido la dinamización del terciario el principal agente a través del cual se ha inducido el crecimiento de la demanda en la mayor parte de las regiones del país, y sobre todo en las principales aglomeraciones urbanas.

Dentro del sector terciario debe distinguirse entre el conjunto de las actividades que lo integran ya que la significación espacial varía sustancialmente. En efecto, la atención debe concentrarse primordialmente en aquellas actividades que están relacionadas a los procesos de decisión y gestión y a la prestación de servicios muy especializados. Estas funciones, dado su carácter dinamizador y el control sobre el resto de las actividades económicas, fueron bautizadas como "Terciario Superior", integrado por la finanza y los seguros, los servicios a las empresas, el comercio mayorista, la gestión inmobiliaria, la educación superior, la salud especializada y la cúpula decisoria gubernamental.

En lo que se refiere a estas actividades, la Región Capital, y más específicamente Caracas, ejerce una predominancia absoluta. Aquí se localiza más del 80% del empleo en las actividades de finanzas y actividad inmobiliaria; el 55% de los servicios y suministros a las -empresas, el 79% de las sociedades financieras, el 57% de la sede de los bancos, el 60% de la oferta total de carreras universitarias, así como más del 60% de las camas de los hospitales especializados y más del 40% de la de los hospitales generales. (42)

En cuanto al Gobierno Nacional se encuentra localizado en Caracas la casi totalidad de los empleos ligados a los procesos de más alta decisión en materia de la gestión pública. (43)

La alta significación de la concentración de estas actividades, no se debe a su peso absoluto en materia de empleo, sino a su carácter inductor y controlador del crecimiento, y al elevado ingreso asociado al desempeño de estas funciones.

La especialización progresiva de la Región Capital en estas actividades, las más dinámicas, garantiza un permanente crecimiento alimentado desde todas las demás regiones, y por supuesto desde el exterior vía el petróleo. Además esta función ha sido facilitada cada vez más por el desarrollo de los medios de comunicación y la informática.

---

(42) Ver OMPU-IRT, La Estructura Económica de la Región Capital y las Estrategias de Control del Crecimiento, Caracas, 1980. (Mimeo)

(43) Ver punto 1.1. de este Capítulo.

Este aspecto de la problemática regional no había sido re conocido oficialmente hasta la aparición del VI Plan de la Nación donde se dan un conjunto de lineamientos relacionados con este problema. Con anterioridad la política de regionalización estaba básicamente orientada a la desconcentración administrativa e industrial sin prestar atención a las actividades terciarias que forman parte de los aspectos más importan tes del proceso de regionalización.

En este sentido el proceso no ha avanzado, más bien se ha reforzado el papel dominante de la Región Capital, ya que no se puede - atacar la concentración y centralización proponiendo tan sólo la desconcentración de la industria, (la cual tiende a relocalizarse sin necesidad de una política espacial expresa), se hace necesario definir estrategias y políticas pertinentes para orientar la ubicación del terciario superior en función de los objetivos del desarrollo regional, sobre todo en aquellas ciudades que han sido definidas como Centros Regionales de primer orden (Maracaibo, Barquisimeto, Barcelona, Valencia y Maracay, Ciudad Guayana y San Cristóbal).

De no operarse un proceso de descentralización del terciario superior, no sólo se atenuará la tasa de crecimiento de la Región Capital, sino que se frustrarán todos aquellos esfuerzos dirigidos a fomentar verdaderos Centros Regionales en el interior del país. Si bien este aspecto parece haber sido comprendido a nivel técnico, las esferas polí-ticas no han dado muestras de entenderlo.

### 3. LA ELEVACION DEL NIVEL DE VIDA EN LAS DISTINTAS REGIONES

En los comentarios anteriores hemos concluido en que hay una serie de tendencias que indican un proceso de desconcentración del proceso de crecimiento económico, en este punto vamos a intentar revisar algunas tendencias en variables que están más ligadas a la problemática del nivel de vida de la población, y a partir de ellas pretendemos evaluar si estas variaciones son ó no coherentes con las observaciones realizadas sobre todo en el punto anterior.

Antes de continuar es necesario señalar que la evaluación de esta dimensión del problema regional es quizás la más dificultosa, debido a la escasez de información resultante del atraso relativo en materia de estadística regionales. Este atraso parece ser consecuencia de la poca relevancia que la dimensión regional ha tenido hasta ahora en los organismos nacionales que actúan directa ó indirectamente en áreas relacionadas a estos problemas y sobre todo al suministro de la infraestructura y del equipamiento social. De hecho durante la formulación del VI Plan de la Nación, los sectores que integran el área llamada "lo social", fueron de los que tuvieron mayores problemas para su compatibilización, tanto en la cuantificación de las necesidades como en la programación sectorial.

#### 3.1. Ingreso

En primer lugar debemos anotar que existe una tendencia a la equiparación del ingreso medio por hogar, tal y como se muestra en el Cuadro N° III-19 y 20, aunque siguen siendo importantes los desniveles absolutos entre las diferentes regiones. (sobre todo entre la Región Capital, la Nor-Oriental y Los Andes). En efecto, las distancias entre los ingresos medios se han venido acortando continuamente en todos los casos, (Gráfico N° III-8), siendo necesario destacar la Región Central, Zuliana y Centro Occidental, quienes muestran una tasa de crecimiento intera

CUADRO N° III-19  
 INGRESOS MEDIOS DE LOS HOGARES  
 A NIVEL REGIONAL Y AREA METROPOLITANA DE CARACAS  
 PERIODO 1977 - 1980  
 ( PRIMER SEMESTRE )  
 (En Bolívares)

REGION (1)	1977	1978	1979	1980	( 2 )
AREA METROPOLITANA DE CARACAS	3258	3717	4182	4777	13.60
CAPITAL	3042	3510	3966	4598	14.76
CENTRAL	2096	2547	2946	3960	23.62
CENTRO-OCCIDENTAL	1563	2022	2313	3121	25.92
ZULIANA	1855	2287	2672	3313	21.32
LOS ANDES	1519	1657	1868	2287	14.61
NOR-ORIENTAL	1670	1958	2218	2723	17.70

FUENTE: OCEI, ENCUESTAS DE HOGARES POR MUESTREO, 1977 1978 1979 1980

(1) SEGUN DECRETO N° 929 DE 1970

(2) TASA DE CRECIMIENTO INTERANUAL (%) 1977 - 1980.

CUADRO N° III-20  
 RELACION ENTRE EL INGRESO MEDIO POR HOGAR DE CADA REGION  
 CON RESPECTO AL INGRESO MEDIO POR HOGAR DE LA REGION CAPITAL  
 PERIODO 1977 - 1980

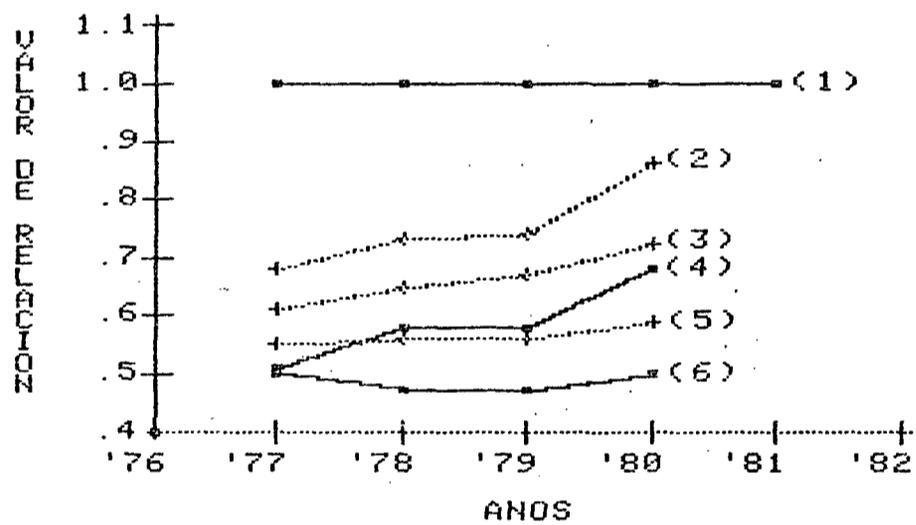
REGION (1)	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	1.00	1.00	1.00	1.00
CENTRAL	0.68	0.73	0.74	0.86
CENTRO-OCCIDENTAL	0.51	0.58	0.58	0.68
ZULIANA	0.61	0.65	0.67	0.72
LOS ANDES	0.50	0.47	0.47	0.50
NOR-ORIENTAL	0.55	0.56	0.56	0.59

FUENTE: CALCULOS PROPIOS

(1) SEGUN DECRETO N° 929 DE 1970.

GRAFICO N° III - 8

Relación Entre el Ingreso Medio por Hogar de Cada  
Región con Respecto al Ingreso Medio por  
Hogar de la Región Capital



Leyenda :

- |                   |                             |
|-------------------|-----------------------------|
| 1. Región Capital | 4. Región Centro-Occidental |
| 2. Región Central | 5. Región Nor-Oriental      |
| 3. Región Zuliana | 6. Región Los Andes         |

nual significativamente más alta que la experimentada por la Región Capital y el Area Metropolitana de Caracas.

La atenuación de estos desequilibrios constituye una tendencia coherente con lo que ya hemos comentado, aunque debe insistirse en la magnitud de estos desniveles.

La elevación del ingreso medio por hogar es una consecuencia directa del incremento del empleo, el cual se ha dinamizado, como vimos en el punto anterior, más por los cambios experimentados en el gasto público que por las modificaciones recientes en la dinámica industrial, aunque las regiones que han crecido más rápidamente en cuanto a este indicador se refiere, son precisamente aquellas que más se han beneficiado con el proceso de desconcentración.

No existe en la política de regionalización definida ningún lineamiento específico en materia de ingreso, por lo que es imposible evaluar la evolución de las tendencias más allá de la reducción en cuanto los distanciamientos relativos. Es claro que una política de desarrollo regional debería contar ante todo con un conjunto de lineamientos de acción en materia de ingresos, que no esten referidos sólo a los ingresos nominales sino, sobre todo, a los aspectos reales. Por otra parte debería contarse con una política de subsidios y precios diferenciales, desde el punto de vista espacial, para una serie de servicios y bienes que inciden sobre el comportamiento del ingreso. Recuérdese que el mejorar los niveles de ingreso es un requisito esencial para poder promover un desarrollo en la provincia.

### 3.2. Costo de Vida

Los efectos positivos que esta mejoría en los ingresos medios señalan, se ven contrarrestados por la forma como evoluciona el índice general de costo de vida. Aunque no disponemos del indicador a nivel regional, podemos inducir su comportamiento a partir de la evolución mostrada para las principales ciudades.

De los Cuadros N° III - 21 y 22, podemos deducir un cambio significativo en la relación entre el índice general de costo de vida para las principales ciudades del interior del país con respecto al Area Metropolitana de Caracas, con excepción del caso de Barinas donde el índice se ha mantenido a niveles inferiores a los alcanzados en la ciudad capital.

Resulta bastante notable que los cambios en la relación se produjeron en el período comprendido entre 1974 y 1976, coincidiendo con el súbito incremento de los precios petroleros y con uno de los períodos de mayor expansión de la economía de la provincia en los últimos años, y que podría mostrar la debilidad de las economías regionales al no poder responder localmente con suficiente prontitud a cambios bruscos en la demanda que se transforman rápidamente en un factor inflacionario.

Caso bastante ilustrativo de este fenómeno lo constituye Ciudad Guayana, que se ha convertido, con mucha distancia, en la ciudad más cara del país, superando en casi sesenta (60) puntos el indicador de costo de vida para Caracas.

El Gráfico N° III - 9, muestra claramente una tendencia desde 1972 a una permanente elevación del índice comparativo, lo cual significa un proceso de encarecimiento relativo creciente con respecto a Caracas. Este encarecimiento progresivo, en caso de que nuestras

CUADRO N° III-21  
 INDICE GENERAL DE COSTO DE VIDA  
 PARA ALGUNAS CIUDADES DEL PAIS  
 PERIODO 1972 - 1980  
 AÑO BASE 1968

CIUDADES	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
AREA METROPOLITANA DE CARACAS	111.5	116.1	125.7	138.5	149.1	160.7	172.2	193.4	235.1
MARACAIBO	107.4	114.7	127.3	145.0	159.4	174.2	186.7	209.2	256.8
CIUDAD GUAYANA	104.9	109.6	121.2	137.9	156.9	190.5	227.5	252.3	294.9
SAN CRISTOBAL	105.8	110.4	120.2	137.4	148.3	165.8	181.7	198.0	248.2
BARCELONA-PUERTO LA CRUZ	107.6	113.2	125.1	143.7	157.8	171.3	182.5	199.5	240.6
MERIDA	109.6	115.7	128.1	140.8	154.0	172.7	188.9	203.8	242.6
VALERA	109.1	114.2	129.1	142.5	161.3	178.6	192.7	211.7	256.2
BARINÁS	105.3	108.6	120.3	131.1	141.4	158.0	170.8	184.3	220.9

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1972 - 1980, BOLETIN MENSUAL, 1975 Y 1981.

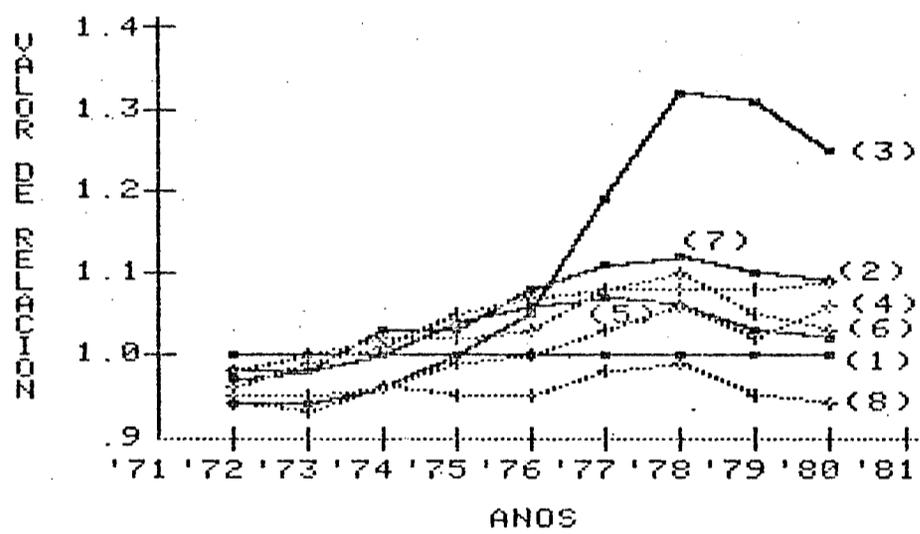
CUADRO N° III-22  
 RELACION ENTRE EL INDICE GENERAL DE COSTO DE VIDA  
 DE ALGUNAS CIUDADES DEL INTERIOR  
 CON RESPECTO AL AREA METROPOLITANA DE CARACAS  
 PERIODO 1972 - 1980

CIUDADES	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
AREA METROPOLITANA DE CARACAS	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
MARACAIBO	0.96	0.99	1.01	1.05	1.07	1.08	1.08	1.08	1.09
CIUDAD GUAYANA	0.94	0.94	0.96	1.00	1.05	1.19	1.32	1.31	1.25
SAN CRISTOBAL	0.95	0.95	0.96	0.99	1.00	1.03	1.06	1.02	1.06
BARCELONA-PUERTO LA CRUZ	0.97	0.98	1.00	1.04	1.06	1.07	1.06	1.03	1.02
MERIDA	0.98	1.00	1.02	1.02	1.03	1.08	1.10	1.05	1.03
VALERA	0.98	0.98	1.03	1.03	1.08	1.11	1.12	1.10	1.09
BARINAS	0.94	0.93	0.96	0.95	0.95	0.98	0.99	0.95	0.94

FUENTE CALCULOS PROPIOS

GRAFICO N° III - 9

Relación de Índice General de Costo de Vida de  
Algunas Ciudades del Interior con Respecto al  
Área Metropolitana de Caracas



Leyenda :

- |                                  |                             |
|----------------------------------|-----------------------------|
| 1. Área Metropolitana de Caracas | 5. Barcelona Puerto La Cruz |
| 2. Maracaibo                     | 6. Mérida                   |
| 3. Ciudad Guayana                | 7. Valera                   |
| 4. San Cristóbal                 | 8. Barinas                  |

hipótesis sean correctas, habría incluso agravado la situación a nivel de las regiones de la provincia ya que, como se anotó, los índices de ingreso mediso en todos los casos están por debajo de los de la Región Capital. En particular, los casos de la Región de Los Andes y Nor-Oriental parecieran ser alarmantes.

De estos dos indicadores centrales para medir el nivel de vida regional puede deducirse que la desconcentración de la actividad económica no produjo los resultados esperados ya que a pesar de esta desconcentración, los desniveles de ingresos y precios siguen significando una baja calidad de vida en las regiones del interior del país.

Esta situación muestra probablemente uno de los principales problemas a resolver con la Regionalización, y evidencia la necesidad de que el estado dirija su acción en forma cónsona con los cambios que se están produciendo en la estructura espacial de la demanda, así como la necesidad de estimular el crecimiento de actividades secundarias y terciarias que puedan abastecer los nuevos requerimientos en aquellas regiones que se han expandido y seguirán creciendo.

Los desniveles en el costo de vida y en materia de ingreso promedio señalan claramente un ámbito de acción muy concreto que debe ser atacado por la regionalización para poder mantener las tendencias de desconcentración económica en el largo plazo, ya que la mejoría

estas relaciones son fundamentales para convertir a los focos interiores de crecimiento en lugares atractivos para la población, sin lo cual se verían afectadas estas tendencias favorables que parecieran estar definidas más por criterios sectorialistas y de proyectos, que por una clara conciencia sobre la necesidad de regionalizar y descentralizar.

La respuesta negativa del índice de costo de vida a la expansión de la demanda nominal es un indicador que confirma la falta de una política integral de desarrollo regional, ó al menos de su ineficiencia, a que indica la descoordinación entre los sectores productores de bienes y servicios y al poder adquisitivo distribuido.

De no superarse los obstáculos estructurales y coyunturales en las regiones más dinámicas del interior es previsible que el efecto de las nuevas inversiones se fugue al centro del país ó bien - quede en buena parte anulado por elevación de los precios en la zonas afectadas.

### 3.3. Salud

Igualmente en materia de salud la tendencia pareciera indicar una atenuación de los desequilibrios en los indicadores disponibles, pero presentándose todavía fuertes desniveles.

En el Cuadro N° III - 23 se indican el número de habitantes por médico para cada región en el período 1971 - 1979, y la relación entre las regiones con respecto a la Región Capital. Como puede notarse, sólo para dos regiones, (Zulia e Insular), la diferencia con respecto a la Capital es menor al doble en cuanto a disponibilidad de médicos, llegando a niveles muy altos de diferencia como son los casos de la Región de Los Llanos y Nor-Oriental.

Desconocemos quizás por falta de información la existencia de una política para el sector salud orientada espacialmente. Así las tendencias anotadas, en el caso del indicador comentado, parecieran explicarse por la evolución de la demanda efectiva y por la atención de necesidades por muchos años postergadas en el interior del país. Recuérdese que uno de los sectores más concentrados y centralizados es precisamente éste, al menos en lo que se refiere a la atención hospitalaria y especializada.

Esto puede corroborarse igualmente al observar las tendencias que muestran el número de habitantes por cama descritas cuantitativamente en los Cuadros N° III - 24 y el Gráfico N° III - 10. En este sentido las tendencias no tienen la intensidad y la constancia de las indicadas anteriormente, ya que la situación es variable en cada región, aunque, todas muestran un nivel inferior de atención menor que en la Región Capital, siendo los casos más graves para 1980, los de Centro-Ocidente, Los Andes, Nor-Oriental e Insular.

Esta falta de correlación podría servir para indicar la inexistencia de una política integral de localización de este servicio y la ausencia de una visión regional del problema.

#### 3.4. Educación

En materia de educación tal y como se señala en los Cua

CUADRO N° III-23  
SERVICIOS MEDICOS ASISTENCIALES  
RELACION ENTRE EL PROMEDIO DE HABITANTES POR MEDICO  
PARA CADA REGION CON RESPECTO A LA REGION CAPITAL  
PERIODO 1971 - 1979

REGION (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
CAPITAL	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
CENTRAL	2.33	2.24	2.16	2.21	1.98	2.09	1.98	1.95	1.84
LOS LLANOS	3.99	4.22	4.07	4.03	3.54	3.70	3.37	3.18	2.75
CENTRO-OCCIDENTAL	3.11	3.12	2.92	2.93	2.67	2.79	2.69	2.63	2.50
ZULIANA	1.62	1.60	1.51	1.52	1.41	1.52	1.52	1.50	1.48
LOS ANDES	2.42	2.36	2.28	2.19	2.05	2.14	2.09	2.04	1.93
NOR-ORIENTE	3.14	3.13	3.08	3.00	2.67	2.75	2.73	2.65	2.46
INSULAR	2.00	2.07	2.11	2.11	1.75	1.78	1.80	1.71	1.53
GUAYANA	2.72	2.68	2.51	2.36	2.06	2.13	2.11	2.00	1.89

FUENTE CALCULOS PROPIOS.

(1) SEGUN DECRETO N° 478 DE 1980

CUADRO N° III-24  
HABITANTES POR CAMA A NIVEL REGIONAL  
PERIODO 1971 - 1980

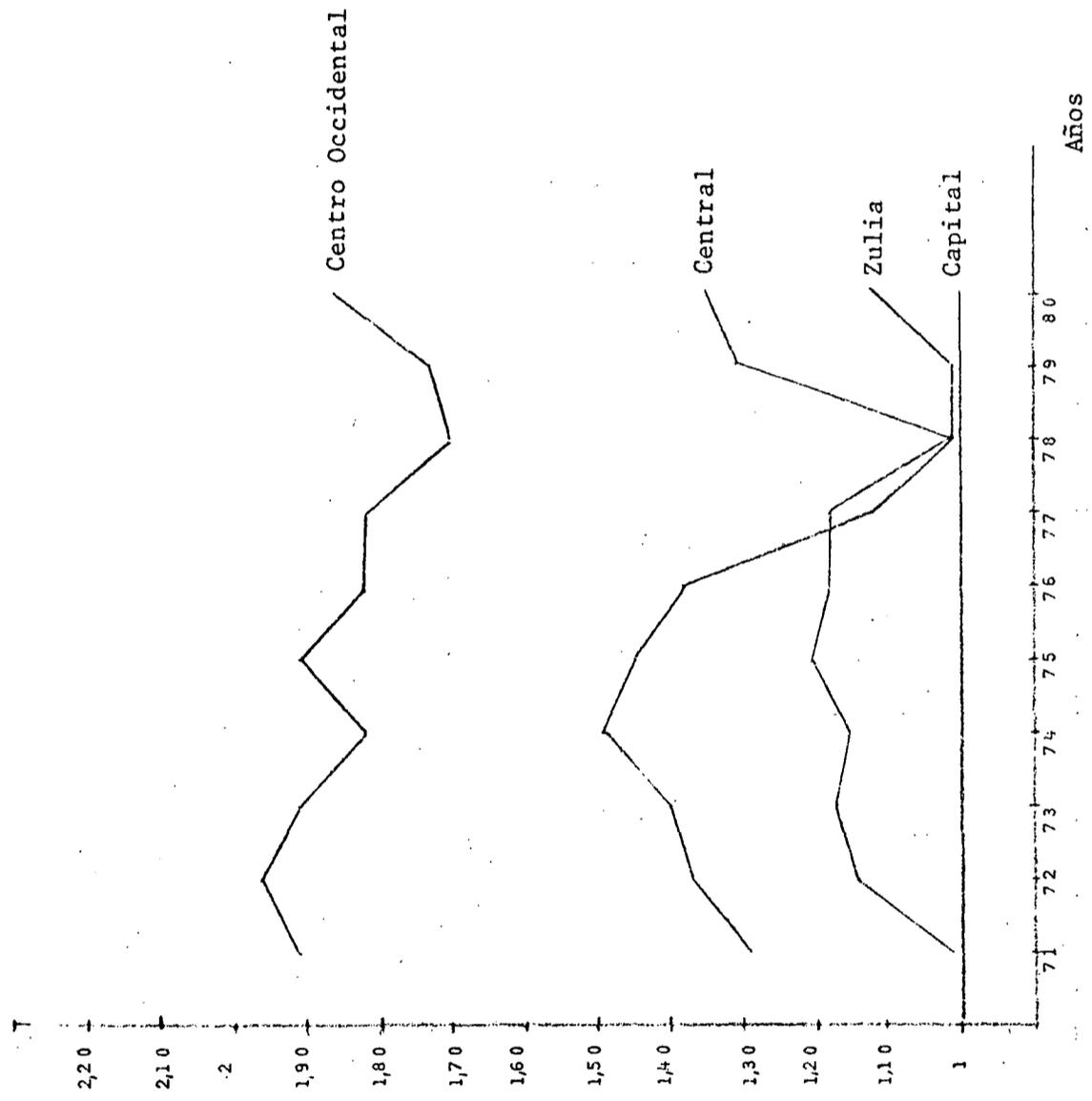
REGION (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	250.0	243.9	238.1	250.0	238.1	250.0	250.0	256.4	263.2	256.4
CENTRAL	263.2	277.8	277.8	285.7	285.7	294.1	294.1	277.8	344.8	344.8
LOS LLANOS	666.7	666.7	588.2	588.2	625.0	526.3	333.3	344.8	357.2	370.4
CENTRO-OCCIDENTAL	476.2	476.2	454.6	454.6	454.6	454.6	454.6	434.8	454.6	476.2
ZULIANA	322.6	333.3	333.3	370.4	344.8	344.8	277.8	270.3	277.8	205.7
LOS ANDES	434.8	434.8	416.7	454.6	454.6	454.6	416.7	416.7	434.8	434.8
NOR-ORIENTAL	416.7	416.7	416.7	434.8	454.6	454.6	454.6	416.7	454.6	454.6
INSULAR	555.6	555.6	588.2	588.2	625.0	625.0	434.8	400.0	434.8	416.7
GUAYANA	263.2	277.8	277.8	285.7	294.1	303.0	312.5	312.5	294.1	303.0
NACION	333.3	333.3	333.3	344.8	344.8	344.8	322.6	322.6	333.3	333.3

FUENTE : B.C.V. , INFORME ECONOMICO , 1976 Y 1980

(1) SEGUN DECRETO N° 478 DE 1980

GRAFICO N° III - 10

Habitantes por Cama a Nivel Regional con Respecto a la Región Capital: 1971 - 1980



dros N° III - 25 y 26, los cambios ocurridos en el período de vigencia oficial de la política de regionalización no parecen haber sido sensibles, ni en los casos de educación primaria, ni en secundaria. El cuasi-equilibrio que muestra el indicador utilizado, se logró antes del período considerado y no ha sufrido modificaciones sustanciales en la década de los setenta.

La homogeneización regional en la prestación de este servicio es más un fruto de la ingerencia administrativa directa de los Municipios y Gobernaciones y no se debe a que el Ministerio de Educación tenga una política deliberada de regionalización de la educación primaria y media, lo cual se hace evidente al examinar los procesos de decisión presupuestaria en este organismo.

En materia de educación superior el grado de concentración es mayor aunque han habido cambios importantes en los últimos años en favor de un crecimiento de la oferta de este servicio en el interior: Mérida, San Cristóbal, Maracaibo, Barquisimeto, Cumaná, Ciudad Guayana, Valencia, Maracay y en menor medida Coro. Sin embargo esto no significa que la Región Capital ha disminuido su importancia como principal oferente de las carreras de mayor sofisticación, y sobre todo en materia de institutos de investigación y cursos de cuarto nivel.

La educación técnica y superior constituyen una rama del terciario superior que tampoco ha sido objeto de una política de localización definida desde un punto de vista del desarrollo regional, lo que indica una falla importante en el enfoque de ésta, debido a las grandes implicaciones que tiene en la formación del capital humano y la pro

CUADRO N° III-25  
 NUMERO DE ALUMNOS INSCRITOS EN EDUCACION PRIMARIA POR HABITANTE  
 PERIODO 1971 - 1980

REGIONES (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	0.14	0.14	0.14	0.14	0.13	0.14	0.13	0.14	0.13	0.13
CENTRAL	0.16	0.16	0.16	0.16	0.15	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16
LOS LLANOS	0.15	0.15	0.16	0.16	0.17	0.19	0.19	0.19	0.19	0.20
CENTRO-OCCIDENTAL	0.17	0.17	0.17	0.16	0.16	0.16	0.16	0.17	0.17	0.17
ZULIANA	0.16	0.16	0.16	0.15	0.15	0.15	0.16	0.16	0.17	0.17
LOS ANDES	0.15	0.16	0.15	0.15	0.16	0.16	0.17	0.16	0.17	0.17
NOR-ORIENTAL	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.18	0.18	0.18	0.18
INSULAR	0.17	0.16	0.16	0.16	0.15	0.15	0.16	0.15	0.15	0.15
GUAYANA	0.16	0.16	0.16	0.15	0.16	0.17	0.18	0.18	0.17	0.18

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACION, MEMORIA Y CUENTA, 1980

(1) SEGUN DECRETO N° 478 DE 1980

CUADRO N° III-26  
 NUMERO DE ALUMNOS INSCRITOS EN EDUCACION MEDIA POR HABITANTES  
 PERIODO 1971-1980

REGIONES (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
CENTRAL	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06	0.05
LOS LLANOS	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05
CENTRO-OCCIDENTAL	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
ZULIANA	0.04	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
LOS ANDES	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05
NOR-ORIENTAL	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06
INSULAR	0.06	0.05	0.05	0.06	0.05	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05
GUAYANA	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACION, MEMORIA Y CUENTA, 1980

(1) SEGUN DECRETO N° 478 DE 1980

ducción y difusión tecnológica tan necesaria para el desarrollo industrial y del resto del terciario superior.

De todo este conjunto de indicadores puede concluirse que si bien se están produciendo tendencias que permiten deducir una mejora relativa en el nivel de vida de las regiones, éstas no parecen deberse a una acción coordinada y planificada del sector público que tradicionalmente ha actuado en esta materia en forma errática e improvisada.

Por otra parte no se puede decir que el saldo neto del crecimiento desconcentrado ha sido necesariamente positivo ya que se presupone la existencia de fuertes obstáculos estructurales que pueden anular o filtrar los efectos de este crecimiento inducido por factores externos.

Los mecanismos previstos en los distintos decretos que tenían por finalidad coordinar al sector público para estos menesteres no han funcionado como tales, tampoco existe evaluación alguna sobre el grado de cumplimiento de los planes en estas materias, e incluso el Gabinete Sectorial para la Gestión del Desarrollo Físico y Ordenamiento del Territorio no ha podido, por sendas dificultades institucionales, poder concretar su acción coordinadora.

## CAPITULO IV

LO DESEABLE VERSUS LO FACTIBLE EN LA REGIONALIZACION1. EFICIENCIA VERSUS EQUIDAD

El problema de desarrollo regional y ordenamiento territorial fue objeto de atención de dos corrientes teóricas. La primera corriente es la neo-clásica que concibe el desarrollo regional y el ordenamiento territorial como un problema de localización de actividades productivas considerando que los desequilibrios interregionales se autocorrigen a través de la aplicación racional de los principios locacionales. La segunda corriente concibe el desarrollo regional como un problema de política intervencionista para corregir el desequilibrio interregional, provocado por la tendencia secular de concentración vertical y horizontal propia del sistema capitalista de producción. (44)

En los países en vía de desarrollo la segunda tendencia fue dominante, especialmente las ideas de François Perroux en lo relativo a la introducción del polo de crecimiento y polo de desarrollo. Los enfoques de la regionalización en Venezuela atestiguan claramente la opción del intervencionismo para restaurar cierto equilibrio "perdido" en el transcurso del desarrollo nacional.

El relativo fracaso en la política regional puso en duda la validez de algunas teorías. Pero el problema quizás no era teórico sino más bien reside en la idoneidad de los instrumentos utilizados ó en la voluntad y la firmeza de aplicarlos.

---

(44) Holland Stuart, Capital Versus the Regions, Macmillan Press, London, 1976. La primera corriente está representada principalmente por Alfred Weber, August LÜsch, Walter Christaller, Walter Isard, etc.; la segunda por Carlos Marx, Gunnar Myrdal, François Perroux, etc.

### 1.1. La Eficiencia Económica y la Regionalización del Desarrollo

El objetivo primordial de desarrollo en las economías atrasadas es generalmente lograr un rápido aumento de la producción total y de la renta nacional. Dado que los recursos disponibles serán escasos y las necesidades numerosas, lo esencial es encontrar una máxima eficiencia en la utilización de los primeros para satisfacer los segundos. De acuerdo con este enfoque la eficiencia de la asignación de recursos requiere que estos últimos sean utilizados en el área ó sector donde el rendimiento económico sea mayor. Así los esfuerzos de desarrollo deberán concentrarse en áreas y sectores, donde existan mayores ventajas al respecto.

Esta tesis se basa sobre la teoría neo-clásica, que confía en la racionalidad del hombre para maximizar los frutos de sus esfuerzos. De un lado las actividades productivas se concentran en áreas geográficas, donde se presentan las ventajas relativas y las economías externas, (45) y por otro lado no hay razón para dispersar ó desconcentrarlas hasta cuando el costo marginal en sentido amplio sea superior al ingreso marginal.

Lo dicho anteriormente implica que el desarrollo está distribuido en forma desigual, al menos en el inicio del proceso de desarrollo. A medida que las ventajas de aglomeración desaparezcan ó se reduzcan, la localización de nuevas actividades tenderá a la búsqueda de nuevas áreas. Así el desarrollo nacional se extiende y el bienestar se propaga. El tiempo requerido para esta transmisión de desarrollo no es fijo dependiendo del ritmo de crecimiento de la economía. (46)

(45) Economías externas ó de aglomeración son principalmente costo de transporte, especialización de la mano de obra y de servicios, economía de escala, desarrollo tecnológico, conocimiento, etc.

(46) Hermansen Tormod, "Asignación Interregional de Inversiones para el Desarrollo Económico y Social : Un Enfoque de Análisis Propio de Un Modelo Elemental" en Desagregación Regional de Políticas y Planes Nacionales. Antoni Kuklinski, Edit. SIAP, 1977.

En este sentido la asignación de recursos financieros según criterios no económicos atrasa el crecimiento económico y por ende el desarrollo nacional. La regionalización de desarrollo, que implica este tipo de asignación, podría constituirse en uno de los factores que dificultan la llegada de la era de la abundancia.

### 1.2. La Equidad como Objetivo Deseable

Si bien maximizar la tasa de crecimiento es económicamente deseable, no lo es desde el punto de vista del desarrollo nacional ya que la distribución en el corto y mediano plazo de los frutos del desarrollo es tan importante en términos regionales como en términos de las clases sociales.

Los partidarios de una mejor distribución de los esfuerzos tendientes a estimular al crecimiento presentan argumentos difícilmente refutables. En primer lugar la tendencia acumulativa de concentración tanto vertical como horizontal no tiene fuerzas correctivas intrínsecas. Siempre existen mecanismos para elevar la productividad y el ingreso marginal de las áreas concentradas; lo que equivale a decir que la transmisión del desarrollo por efecto de desbordamiento ó saturación representa una ilusión óptica.

Además, los desequilibrios no podrán ser autocorregidos, al menos a corto plazo, ya que las áreas concentradas, especialmente las ciudades mayores tienen tendencia a absorber la totalidad de los recursos financieros y humanos e introducen nuevos patrones de consumo y están dispuestos a pagar precios más elevados que en áreas atrasadas, lo que eleva la rentabilidad de las inversiones.

En segundo lugar, si la equidad en las oportunidades y en la distribución del fruto de crecimiento no se logra por mecanismos autocorregidores, deberá ser alcanzada por instrumentos exógenos, es decir,

por intervención estatal. El Estado, impulsado por la preocupación de convertir la democracia política en democracia económica, debería tratar de promover el desarrollo del interior y prever la ocupación territorial a largo plazo. La regionalización del desarrollo sin ninguna duda es un mecanismo hacia la conquista de una mayor equidad interregional.

En tercer lugar el desarrollo desconcentrado conlleva una serie de ventajas económicas y sociales en el largo plazo : económicas porque permite el uso racional de los recursos ociosos; sociales porque contribuye a reducir las desigualdades interregionales, que son en sí fenómenos sociales detestables.

### 1.3. El Crecimiento con Distribución

Al asumir que los supuestos, que orientaron la política de regionalización, eran acertados, se deben conciliar los dos puntos de vista : es decir, conciliar la eficiencia económica con la equidad. El problema no es defender un enfoque u otro; sino el de demostrar que la maximización del crecimiento y desarrollo nacional es compatible con una mayor equidad de oportunidades y de distribución espacial de los frutos del desarrollo.

Si bien los grandes proyectos de desarrollo deben localizarse en lugares, donde existen ventajas indiscutibles, los pequeños proyectos y los proyectos vinculados a la dotación de un recurso dado pueden ser estimulados y promovidos a nivel regional. Lo esencial es evitar que los grandes proyectos absorban la totalidad de los recursos financieros disponibles. Aunque los grandes proyectos generan efectos positivos directos e indirectos en las regiones donde están localizados, opacan probablemente la iniciativa de otras regiones que no tienen la suerte de atraerlos. En este sentido los grandes proyectos, que son de carácter nacional, buscarán la máxima eficiencia económica, y los demás

proyectos se enfocarán sobre la maximización de los efectos distributivos en cuanto a la creación de empleo ó en cuanto al mejoramiento del nivel - de vida de los pobladores de las regiones atrasadas.

La conciliación de la eficiencia económica con la equidad también se logra a través de otro mecanismo que consiste en la política - de concentración a nivel regional, creando áreas prioritarias ó polos de desarrollo en sentido perrouviano. De esta forma se busca una relativa e - ficiencia económica a macro nivel y mayor equidad a nivel espacial. (47)

Ambos enfoques buscan la maximización del crecimiento ó sea la eficiencia económica y al mismo tiempo una mejor distribución de los esfuerzos del desarrollo y de sus frutos. Si se evalúa la orienta - ción teórica del proceso de regionalización en Venezuela, es obvio que se puede admitir que dicho proceso tiene basamientos teóricos sólidos, por - que, al buscar la equidad, busca el crecimiento con distribución y no vi - ceversa. La equidad ó la distribución puede ser un fin en sí plausible a corto plazo, pero conduciría al estancamiento nacional, si no contribuye - ra al crecimiento económico.

## 2. ¿ DESARROLLO REGIONAL SIN REGIONES ?

La determinación de los límites de las regiones es un ejer - cicio académico hasta que tenga una finalidad específica. Así cualquier definición de regiones que no facilite el cumplimiento de los objetivos - perseguidos, pierde completamente su razón de ser. La historia de la di

---

(47) Esta política conciliatoria se basa sobre dos supuestos : a) el ab - surdo de la tesis que cree en la distribución homogénea de los re - cursos y oportunidades y, b) la aparición no simultánea del fenóme - no de desarrollo en todos los lugares y en todos los sectores.

visión territorial en Venezuela para fines de planificación y desarrollo parece sugerir que fue una entelequia y no ha cumplido ningún fin práctico en la política de regionalización.

### 2.1. Lo Deseable en la Delimitación de las Regiones

En el contexto de la política regional de Venezuela la delimitación de las regiones pretendía cumplir con una serie de objetivos, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes :

- a. Una unidad de planificación que implique un marco geográfico de información estadística y de conocimiento,
- b. Una unidad de ejecución de los planes, programas y proyectos.
- c. Una unidad de toma de decisiones coordinando los organismos nacionales, estatales y municipales,
- d. Una unidad de promoción de todos los esfuerzos conducentes al desarrollo regional y,
- e. Una unidad de participación de los habitantes en lo relacionado a un futuro desarrollo.

Con excepción del punto a, el esquema de las regiones en Venezuela no cumplió con sus objetivos. Lo deseable no pareció factible. El análisis del Capítulo III demuestra ampliamente esta aseveración.

### 2.2. Las Lecciones de la Historia

Los ajustes de los límites regionales durante los 13 años de la historia de regionalización son indicadores de la falta del sentido real de estos límites. En primer lugar no existieron criterios uniformes en cuanto a la definición de las regiones. ¿ Integridad geográfica, administrativa ?, ¿ fenómeno de complementariedad ?, ¿ efectos de polarización ?, ¿ zonas homogéneas ?. Al no existir criterios unifor -

mes parece que los aspectos accidentales determinaron las definiciones regionales.

En segundo lugar los frecuentes cambios de las fronteras - regionales sugieren que estas últimas no fueron técnicamente delimitadas. En realidad no se observó el inconveniente ó la ventaja de una u otra división.

En tercer lugar la disidencia ó la fuerza centrífuga de las partes integrantes de las regiones parece demostrar que el regionalismo ó el sentimiento regionalista no estaba presente. Las sub-regiones son finalmente la reivindicación de un cierto grado de independencia.

En cuarto lugar las regiones nunca fueron consideradas como una unidad de ejecución de los planes ó proyectos ni como un centro de decisión ni como base de participación. Los esfuerzos continuos en estos campos fracasaron ó se tradujeron en simples reuniones ó asambleas formales, donde la retórica era el hecho sobresaliente.

En quinto lugar pareciera que los gobiernos estatales y municipales nunca tomaron en serio la mancomunidad constituida, ya que le faltaba el respaldo legal ó constitucional. Los organismos centrales delegados en las regiones ó estados miraban los esfuerzos de coordinación - como intentos de conciliar un matrimonio que nunca tuvo lugar.

Este conjunto de observaciones se constituyen como indicadores claros e inequívocos de que las delimitaciones actuales de las regiones no tienen funcionalidad alguna. De hecho lo deseable no fue factible.

### 2.3. El Retorno a los Estados y la Delimitación de un Marco Amplio Geográfico para el Ordenamiento Territorial

Por el hecho de que las regiones llamadas "administrativas" no poseen ninguna facultad ó función "administrativa", y no tienen posibilidad de tenerlas sin una reforma constitucional, nos parece oportuno plantear la necesidad de regresar al esquema administrativo del Estado, donde lo planificado, lo decisorio y lo ejecutorio pueden encontrar una autoridad constitucional.

La autoridad estatal, elegida ó nombrada, tiene suficiente poder para planificar, coordinar y ejecutar lo dicho por los planes de desarrollo. Para evitar su inestabilidad esa autoridad debería ser elegida tal como la contemplada por la Constitución Nacional. En este caso todas las funciones creadas por los Decretos de Regionalización recaerán en la Gobernación sin necesidad de nuevos instrumentos legales.

Sin embargo, al multiplicar las instancias regionales (estadales), es necesario, que la nación tenga una visión más amplia sobre la futura ocupación del territorio y sobre su organización en función de criterios geopolíticos y económicos. Para ello se divide el territorio nacional en grandes áreas de ordenamiento creando verdaderos subsistemas de planificación y acción.

Los criterios que sirven para dividir el territorio, deben ser exclusivamente técnicos y funcionales. Es decir las áreas de ordenamiento creadas deben ser verdaderos espacios económicos, donde existen ó podrán tendencialmente existir relaciones de intercambios y de propagación cumpliendo con las exigencias de un espacio funcionalmente estructurado.

Estas áreas de ordenamiento no son administrativas sino de planificación y coordinación. No coliden con las autoridades estatales ó municipales, porque no ejecutan ni programas ni proyectos. El sentido de éstas es doble : marco geográfico de la política nacional de ordenamiento territorial por un lado, y por el otro, vínculo de coordinación -

de acciones comunes de los estados y/o de los organismos centrales. (48)

Si, por inercia, queremos conservar las actuales regiones, dememos borrar su imagen de entelequias y poner en funcionamiento las funciones previstas. Sin embargo la experiencia parece enseñarnos lo contrario, además de que los costos políticos y económicos por imponer esta estructura parecieran ser demasiado elevados.

### 3. ADMINISTRACION CENTRALIZADA VERSUS GESTION DESCENTRALIZADA

La realidad histórica parecía demostrar que la eficiencia político-administrativa no tenía correlaciones claras con el sistema centralizado ó descentralizado. Desde un punto de vista jurídico-institucional la discusión sobre la conveniencia ó la inconveniencia de uno u otro sistema refleja tan sólo la opinión sobre los valores de la vida social y sobre las tendencias ideológicas en materia de la organización político-administrativa.

Sin embargo cuando un país elige un determinado estilo de gobierno y selecciona una filosofía de desarrollo, la discusión sobre la materia cambia de sentido. Es decir a las consideraciones meramente jurídicas se le agrega la noción de eficiencia económica y de conveniencia política.

De hecho los supuestos de la administración centralizada y los de la descentralizada son diferentes. El cambio y la reforma del sistema administrativo tiene sentido solamente cuando pierden la veracidad los supuestos sobre los cuales se basa un determinado sistema administrativo.

---

(48) Estas áreas de ordenamiento (región-Plan) no son necesarias si el país no desea tener políticas de ordenamiento territorial, que es una acción de larga duración, ó si los organismos nacionales y estatales no dejan de estar descoordinados en sus actuaciones.

### 3.1. Los Supuestos ó Hipótesis del Sistema Centralizado de Administración

Se adopta un sistema centralizado de administración porque se creen en los supuestos siguientes :

- a. Mando centralizado y único es mejor porque pierde menos tiempo y evita disparidad de criterio.
- b. Sistema centralizado puede ser más tecnificado y menos casuístico (tecnocracia)
- c. Las capacidades de la provincia son más limitadas.
- d. Asignación de recursos más racionales.

Para sostener la credibilidad de estos supuestos se debe tener una mentalidad paternalista y tecnocrática. De hecho el sistema centralizado de administración es la herencia de gobiernos feudales, dictatoriales y paternalistas. En los países, donde la democracia es reciente y formal, los gobernantes siempre han menospreciado a la gente de la provincia y su capacidad. De hecho la centralización político-administrativa tradicional originó la concentración de cerebros, de dinero y de población, generando desigualdades interregionales en favor de los centros de decisión y en detrimento de las zonas periféricas ó atrasando el desarrollo de estas últimas.

La permanencia de un modelo centralista de administración en un sistema democrático de gobierno puede atribuirse igualmente al instinto de conservación de los funcionarios. Todo organismo tiene el instinto de sobrevivir y multiplicarse : de una u otra forma debe justificar su existencia. La mejor manera de sobrevivir es precisamente multiplicar sus funciones y consecuentemente su personal. (49)

---

(49) Si se hiciera un cálculo costo-beneficio, muchas funciones públicas (p.e. permisos de cualquier tipo), hubieron causado un coste social y financiero mucho mayor que el beneficio correspondiente.

En los asuntos económicos y organizaciones espaciales la administración centralizada pierde velozmente su credibilidad, porque - resulta particularmente ineficaz para atender a las múltiples tareas que inciden sobre el desarrollo regional y local. (50)

### 3.2. Los Supuestos ó Hipótesis del Sistema Descentralizado de Administración

Los partidos del sistema descentralizado de administración fundamentan su convicción en los argumentos siguientes :

- a. Las necesidades y las labores de interés regional y local son mejor atendidas.
- b. Las iniciativas regionales y locales son respetadas.
- c. Responde mejor al modelo democrático de gobierno.
- d. Disminuye la tendencia de concentración de hombres, de dinero y de actividades productivas.

Estos argumentos no fueron aceptados por los partidarios del sistema centralizado de administración hasta el punto de que la adopción de las "regiones administrativas", decretadas por tres Presidentes de la República no fueron uniformemente ejecutadas. Las regiones han esperimentado en vano tanto la desconcentración administrativa, como la descentralización, que representa la dotación de poderes de decisión a los órganos regionales. Los entes desconcentrados (oficinas regionales dependientes de la administración central) son en general simples gestores ó antenas de la administración central y sus funcionarios se dedican a viajar entre la capital y la provincia. (51)

(50) Martín Mateo, Ramón, El Horizonte de la Descentralización, Ed. IEAL, Madrid, 1969, p.33.

(51) Este aspecto fue ampliamente analizado en el Capítulo III.

### 3.3. La Regionalización del Desarrollo y la Reforma de Fondo de la Administración y Gestión Pública

La reforma administrativa es un reclamo de todos los tiempos ya que la sociedad, sus comportamientos y su manera de pensar sufren modificaciones constantes. Pero los cambios y las reformas no pueden seguir este ritmo ya que las reformas sociales introducidas siempre encuentran defensores a pesar de haber fracasado en el logro de sus objetivos, sobre todo cuando se trata del aparato central.

El enfoque dado por el VI Plan de la Nación en materia político-institucional (52) para el desarrollo regional experimentará la misma suerte. Si los decretos no fueron oídos, el Plan de la Nación tendrá menor fuerza de presión. Si los supuestos del sistema descentralizado fuesen aceptados (de hecho fueron admitidos por el VI Plan de la Nación), se debe proponer al Congreso de la República una reforma a fondo de la administración pública en esta materia. (53)

Tal reforma podría abarcar de un lado una redistribución de las competencias entre los niveles nacionales, estatales y municipales y de otro lado la eliminación consecuente de las oficinas ó entes centralizados. En esta forma las instancias regionales (estadales) y municipales tendrán una potestad real y no ficticia.

El monopolio público ó privado tiene los mismos defectos. Quizás el monopolio público tiene mayores defectos porque no está sometido al control superior; lo que le permite cometer todo tipo de abusos: ineficiencia, coerción, altanería, goce de privilegios, etc. Una descentralización, que introduce cierto grado de competitividad entre los entes descentralizados, podrá esperar una mayor eficacia. Así la educación, la salud, el urbanismo, la vivienda, la infraestructura urbana, la

(52) VI Plan de la Nación, Desarrollo Regional, Vol. III, págs.9 y 13.

(53) Sánchez Melean, Jorge, Regionalización, Participación y Desarrollo, Maracaibo, 1978.

distribución de electricidad y de agua, etc., deberían pertenecer a la competencia estatal ó municipal.

Pero una redistribución de competencias y funciones deberán significar también una nueva modalidad de elaborar y distribuir el presupuesto. Las instancias estatales y municipales deberán tener necesariamente, además de la repartición del ingreso fiscal petrolero, las fuentes de ingreso propio. (54)

Así una reforma a fondo en materia de regionalización implica cuatro cambios radicales :

- a. Redistribución de competencia y funciones de la administración central,
- b. Regionalizar acciones y servicios eminentemente locales rompiendo el monopolio,
- c. Regionalizar la elaboración de los presupuestos e instaurar nuevas modalidades de distribución de ingresos fiscales y,
- d. Eliminar las oficinas desconcentradas incluyendo su personal y presupuesto correspondiente.

---

(54) Chen, Chi-Yi, Desarrollo Regional-Urbano y Ordenamiento del Territorio : Mito y Realidad, Ed. UCAB, 1978, pág. 41.

De no producirse estas modificaciones, la regionalización permanece como una mera intención. De nada servirán nuevos decretos, más eventos, planes, medidas y políticas, ya que desde un principio estarían condenados al fracaso. Por otra parte estas modificaciones se nos presentan cada vez como más necesarias, sobre todo cuando adquirimos conciencia de las tendencias que acontecen en los sectores económicos que apuntan cada vez más a una desconcentración espacial, que hoy se vé obstaculizada, precisamente por la inercia que muestra la estructura administrativa, tal y como se evidencia en los comentarios hechos en el capítulo anterior.

#### 4. MITO Y REALIDAD EN DESARROLLO REGIONAL Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Una evaluación de la experiencia en regionalización del desarrollo debe distinguir lo factible de lo deseable. Lo factible corresponde a lo real, que es evaluable; lo deseable a veces se confunde con el mito, cuando se trata de una creencia apriorística, y a veces tiene la connotación de posible, cuando se trata de algo que quizás es alcanzable a largo plazo.

##### 4.1. Algunos Mitos

###### A. Desarrollo Homogéneo y Equilibrado

Si bien el concepto de desarrollo homogéneo es un mito, el de desarrollo equilibrado podría convertirse en realidad. El desarrollo homogéneo es un mito, porque los supuestos sobre los cuales se basa su concepción son irreales ya que tal tipo de desarrollo requiere que los recursos naturales, las capacidades humanas y las demás variables incidentes sobre el desarrollo, estén uniformemente distribuidas en el territorio nacional. El desarrollo equilibrado puede convertirse en realidad, si cada región posee suficientes recursos y se dedica a especializarse en

las actividades, para las cuales tiene ventajas absolutas. Sin embargo si el "equilibrio" se entendiera en el sentido absoluto ó sea "proporción perfecta", sería también un mito.

#### B. Modificación rápida de la Ocupación Espacial

Esperar resultados tangibles a corto plazo (por ejemplo 5 años) en el desarrollo regional y ordenamiento territorial es demasiado optimista ya que la naturaleza y la mentalidad no se modifican con tanta rapidez. Lo normal y realista es crear paulatinamente las condiciones socio-económicas y técnicas para que sus frutos aparezcan a largo plazo. En la evaluación de los resultados de la regionalización en Venezuela, lo que se debe buscar a corto plazo es la aparición de las tendencias y no los resultados tangibles. El proceso de polarización y de difusión ha sido siempre de muy larga duración ya que el desarrollo requiere cambios en lo material y en lo humano.

#### C. Las Inversiones como Mecanismo único del Desarrollo Regional

Pareciera que el enfoque de desarrollo regional en Venezuela se orienta exclusivamente hacia la inyección de capital. De hecho lo único que reclaman con insistencia las regiones, es mayor presupuesto y mayores inversiones ejerciendo presiones sobre el gobierno central para que cree nuevos organismos en la región, (p.e. sub-regiones) ó financien programas y proyectos, cuya factibilidad económica es dudosa ó nula. La historia de la ocupación espacial en Venezuela ó en otros países enseña claramente que el desarrollo de las ciudades y de las regiones dependía de sus bases económicas las cuales eran reales y no ficticias. Un crecimiento, que depende exclusivamente del gasto público, del subsidio ó de la inyección financiera continua, resulta sumamente costoso y nunca será auto-sostenido como ya se ha comentado.

No hay duda de que el desarrollo de las regiones deprimidas ó atrasadas depende del impulso externo; pero este impulso debe realizarse en actividades económicas viables obedeciendo a las exigencias mínimas de la eficiencia económica. El criterio de la inversión no puede ser únicamente "distribuísta" so pena de atrasar el desarrollo de la nación en su conjunto, y de generar por ejemplo presiones inflacionarias innecesarias como parece ser el caso de Venezuela.

Lo fundamental y lo indispensable en el desarrollo regional es contar con hombres dinámicos, emprendedores y responsables. Muchos elefantes blancos en el agro y en lo industrial a lo largo y ancho de la geografía nacional son pruebas irrefutables de que las inversiones por sí solas no generan necesariamente el desarrollo regional.

#### 4.2. Elementos Conceptuales para Transformar lo Deseable en lo Posible

Nos parece indiscutible que el fenómeno de polarización es un proceso comprobado por los hechos históricos pasados y actuales en todos los sistemas económicos, ya que se trata de la esencia misma del proceso de crecimiento y de desarrollo. Pero la aplicabilidad de este concepto en el desarrollo regional encuentra escollos importantes porque mientras la polarización se refiere preponderantemente al espacio "económico-funcional" sin incluir la noción del espacio "geográfico-organizativo".

En este contexto la estrategia del desarrollo regional y ordenamiento del territorio deben maniobrar con el espacio "geográfico-organizativo". Sin embargo se debe admitir que esta maniobra es muy selectiva dentro de una economía a escala mundial y de producción en masa.

El fenómeno de polarización en el sentido económico-funcional encaja perfectamente en la concepción perrouxiana. Es decir todo pro

ceso de desarrollo regional debe empezar con la introducción de uno ó varios elementos económicos dinamizadores, que pueden ser industrias, comercios, finanzas, puertos, etc. La fuerza de arrastre de estas actividades iniciales depende de su jerarquía en la cadena del proceso productivo. El mecanismo generador de transmisión ó de propagación se opera a través de los siguientes efectos :

- a. Efectos ascendentes que representan la demanda de insumos en bienes y servicios,
- b. Efectos descendentes que representan la oferta de bienes intermedios, los cuales serán utilizados en la producción de bienes finales de consumo,
- c. Efectos de ingreso que incrementan la capacidad adquisitiva de la población induciendo al crecimiento de la oferta de nuevos bienes y servicios finales,
- d. Efectos socio-culturales que arrastran un avance en conocimientos y cultura. Lo que representa una capacitación creciente de la población.

Sin embargo la estrategia de desarrollo regional debe tratar de que estos efectos producidos por las nuevas relaciones de producción y de consumo permanezcan dentro de la región sino en su totalidad - al menos parcialmente. En otras palabras se esfuerzan para que los efectos arriba mencionados se propaguen, en la medida de lo posible, dentro de la región haciendo coincidir el espacio económico-funcional con el espacio geográfico-administrativo.

Los pasos de crecimiento de estos dos espacios pueden ser los siguientes : (13)

---

(13) Chen, Chi-Yi, Op. cit., págs. 22-35; 147-149; 275-279.

- a. Fortalecimiento y ampliación de las bases económicas, además de la actividad motriz inicial. Es decir se debe tratar de "internalizar" los efectos positivos desencadenando la aparición de actividades complementarias.
- b. Estructurar el espacio geográfico para que los efectos se propaguen con fluidez dentro de la región. Esto es posible solamente si se piensa en una estructura convergente de los sistemas de transporte, comunicación y de comercialización. Se trata de una integración física de la región para apoyar la integración económica.
- c. Integración organizativa e institucional, que consiste en el mejoramiento de la capacidad organizativa y decisoria, y en la expansión de instituciones formativas de hombres a todos los niveles.

En el caso venezolano, dada la importancia del Estado no sólo en la prestación de servicios sociales sino también en la producción de bienes, se impone la necesidad de una coordinación más estrecha entre sus diferentes secciones de actividad sobre todo en materia de infraestructura, financiamiento y servicios de salud y educación, así como en las decisiones que afectan la localización del sector productivo. De no operar adecuadamente la coordinación en la gestión pública en concordancia con la política de regionalización, se generan difícilmente los procesos descritos para la consolidación de polos de desarrollo en el sentido geográfico-organizativo. Es por ello que el aspecto administrativo adquiere una importancia trascendental.

Pero la coordinación gubernamental y su concordancia con la política de regionalización no es sólo un problema técnico-jurídico, es en esencia un problema político íntimamente ligado a la administración del poder, por lo que las modificaciones requeridas implican importantes cambios en la mentalidad de quienes conducen los destinos nacionales. La política de una auténtica regionalización requiere de hombres de una gran visión, capaces de vencer la inercia y de reducir la retórica demagógica a la mínima expresión.

El VI Plan de la Nación abrió un camino nuevo en materia de desarrollo regional y ordenamiento territorial. Sus planteamientos sobre la ocupación del territorio nacional y las estrategias para alcanzar sus objetivos a largo plazo son muy novedosos y representan un avance teórico y práctico en materias regionales. Aunque la evaluación del pasado no fue muy positiva, al menos la orientación fue acertadamente encaminada, pero hay que recordar que ni hoy ni ayer los técnicos han tenido la última palabra.



A N E X O S



ANEXO 1Regionalización Administrativa Nacional.

## - Decreto N° 72 del 11/06/69

Región Capital : Distrito Federal, Estado Miranda y Dependencias Federales.

Región Central : Aragua, Carabobo, Cojedes y Guárico.

Región Centro-Occidental : Falcón, Lara, Yaracuy y Portuguesa, excepto el Municipio Guanare y el Distrito Sucre.

Región Zuliana : Zulia.

Región de Los Andes : Barinas, Mérida, Trujillo, Táchira, el Municipio Guanare y Distrito Sucre del Estado Portuguesa y el Distrito Páez del Estado Apure.

Región Sur : Territorio Federal Amazonas, Apure excepto el Distrito Páez, y el Distrito Cedeño del Estado Bolívar.

Región Nor-Oriental : Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre.

Región Guayana : Bolívar, excepto el Distrito Cedeño, y Territorio Federal Delta Amacuro.

## - Decreto N° 929 del 5/04/72

Se modifica el Decreto N° 72, al incorporar totalmente el Estado Portuguesa a la Región Centro-Occidental.



- Decreto N° 1.331 del 16/12/75

Se modifica sustancialmente el Decreto N° 72 y el Decreto N° 929, creándose la siguiente división regional :

Región Centro-Norte-Costera : Distrito Federal, Miranda, Carabobo, Aragua excepto Distrito Urdaneta.

Región de Los Llanos Centrales : Guárico, Cojedes, Apure excepto Distrito Páez, Distrito Arismendi de Barinas y Urdaneta de Aragua.

Región Centro-Occidental : Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy

Región de Los Andes : Mérida, Táchira, Trujillo, Barinas excepto Distrito Arismendi, y Distrito Páez de Apure.

Región Zuliana : Zulia.

Región Nor-Oriental : Anzoátegui, Monagas y Sucre.

Región Insular : Nueva Esparta y Dependencias Federales.

Región Guayana : Bolívar y Delta Amacuro.

Región Sur : Amazonas.

- Decreto N° 3.128 del 6/03/79

Se modifica el Decreto N° 1.331 al crear la Región Sureste Andina integrada por el Estado Táchira y el Distrito Páez del Estado Apure.

- Decreto N°478 del 8/01/80

Que modifica sustancialmente el Decreto N°3.128 quedando di  
vidido el territorio nacional en :

Región Capital : Distrito Federal y Estado Miranda.

Región Central : Aragua, Carabobo y Cojedes.

Región Centro-Occidental : Lara, Falcón, Yaracuy y Portuguesa.

Región Zuliana : Zulia.

Región de Los Andes : Táchira, Mérida, Trujillo, Barinas y el  
Distrito Páez de Apure.

Región de Los Llanos : Guárico y Apure excepto el Distrito  
Páez.

Región Nor-Oriental : Anzoátegui, Monagas y Sucre.

Región Insular : Nueva Esparta y Dependencias Federales.

Región Guayana : Bolívar, Territorio Federal Amazonas y Terri  
torio Federal Delta Amacuro.

CUADRO ANEXO 1  
BANCA COMERCIAL  
DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS DEPOSITOS A FINAL DE CADA AÑO  
PERIODO 1971-1980  
CIFRAS RELATIVAS

REGION (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	65.30	66.00	65.10	64.60	63.50	63.40	64.90	65.20	63.00	62.50
CENTRAL	8.70	8.20	8.70	9.30	9.80	9.30	9.50	9.20	9.30	9.60
LLANOS	1.30	1.20	1.30	1.40	1.50	1.40	1.30	1.30	1.30	1.40
CENTRO-OCCIDENTAL	6.30	6.10	6.10	6.10	6.10	6.20	6.10	5.70	6.60	6.60
ZULIA	8.10	8.40	8.20	7.40	7.30	6.40	6.70	7.10	7.40	7.40
ANDES	4.10	4.00	4.20	4.60	4.70	4.10	4.30	4.30	4.70	5.00
NOR-ORIENTAL	4.10	3.90	3.90	4.00	4.00	4.00	3.80	3.80	4.10	4.30
INSULAR	0.50	0.60	0.70	0.80	1.00	1.00	1.10	1.10	1.10	1.00
GUAYANA	1.60	1.60	1.80	1.80	2.10	2.20	2.30	2.30	2.50	2.20
NACION	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1976 Y 1980

(1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO 8 478 DE 1980

CUADRO ANEXO 2  
BANCA COMERCIAL  
COLOCACIONES E INVERSIONES A FINAL DE CADA AÑO POR REGIONES  
PERIODO 1971-1980  
CIFRAS RELATIVAS

REGION (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	76.37	76.21	75.05	74.96	73.76	71.00	68.11	67.99	68.55	66.89
CENTRAL	6.67	5.66	7.02	6.93	7.19	7.31	7.88	8.01	7.90	8.86
LLANOS	0.39	0.60	0.38	0.52	0.53	0.64	0.80	0.71	0.70	0.66
CENTRO-OCCIDENTAL	4.19	4.20	4.51	4.50	4.49	5.06	5.92	6.04	5.81	5.76
ZULIA	7.35	7.96	7.82	7.29	7.76	8.21	9.02	8.76	8.59	8.93
ANDES	3.10	3.39	2.98	3.15	3.29	3.81	4.40	4.34	4.23	4.38
NOR-ORIENTAL	1.11	1.14	1.25	1.55	1.75	2.30	2.15	2.40	2.28	2.48
INSULAR	0.05	0.12	0.24	0.30	0.36	0.57	0.56	0.58	0.60	0.58
GUAYANA	0.77	0.72	0.75	0.80	0.87	1.10	1.16	1.17	1.33	1.46
NACION	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, INFORME ANUAL, 1971-1980

(1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO # 478 DE 1980

CUADRO ANEXO 3  
BANCA COHERCIAL  
TASA DE CRECIMIENTO DE LAS COLOCACIONES E INVERSIONES  
PERIODO 1971-1980

(TASAS INTERANUALES)

REGION (1)	REG. / PAIS		REG. / PAIS		1971-1980
	1971-1975	1971-1975	1976-1980	1976-1980	
CAPITAL	29.82	0.96	13.42	.89	22.04
CENTRAL	33.41	1.06	20.81	1.38	27.81
LLANOS	41.64	1.35	15.98	1.05	31.25
CENTRO-OCCIDENTAL	33.24	1.67	16.91	1.24	28.31
ZULIA	32.73	1.04	17.30	1.14	26.56
ANDES	32.83	1.06	19.19	1.27	26.69
NOR-ORIENTAL	46.78	1.51	19.65	1.30	35.41
INSULAR	117.04	3.78	13.73	1.04	63.52
GUAYANA	38.24	1.14	28.72	1.37	32.92
NACION	30.95	1.00	15.13	1.00	23.85
CAPITAL Y CENTRAL	30.12	.97	14.18	0.94	21.59

FUENTE: CALCULOS PROPIOS

(1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO # 478 DE 1980

CUADRO ANEXO 4  
 SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRESTAMO  
 DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS CREDITOS OTORGADOS  
 PERIODO 1971-1980  
 CIFRAS RELATIVAS

REGION (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	66.90	65.80	62.90	62.40	61.10	59.40	56.30	53.60	53.10	50.40
CENTRAL	6.50	6.70	8.70	9.20	9.30	9.00	9.60	12.00	13.10	12.30
LLANOS	0.60	0.30	0.50	0.80	1.50	1.30	1.30	1.80	1.50	1.80
CENTRO-OCCIDENTAL	5.90	5.90	5.80	5.60	5.40	5.50	5.50	5.60	5.60	9.20
ZULIA	9.10	9.10	9.20	8.60	9.60	10.80	11.10	12.00	11.60	10.50
ANDES	5.20	5.50	5.70	6.20	6.00	7.00	7.40	7.10	6.50	6.70
NOR-ORIENTAL	3.90	4.20	4.60	4.40	4.10	4.30	4.70	4.10	4.30	4.50
INSULAR	0.90	0.90	1.10	1.10	1.00	1.10	1.00	1.10	1.10	1.20
GUAYANA	1.60	1.60	1.50	1.70	2.00	1.60	3.10	2.70	3.20	3.40
NACION	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
CAPITAL Y CENTRAL	73.4	72.5	71.6	71.6	70.4	68.4	65.9	65.6	66.2	62.7

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1971-1980

(1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO # 478 DE 1980

CUADRO ANEXO 5  
 SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRESTAMO  
 TASA DE CRECIMIENTO DE LOS CREDITOS OTORGADOS  
 PERIODO 1971-1980

(TASAS INTERANUALES)

REGION (1)	1971-1975	1976-1980	1971-1980
CAPITAL	29.45	30.81	30.31
CENTRAL	44.75	56.07	48.08
LLANOS	(2) --	37.81	(2) --
CENTRO-OCCIDENTAL	29.64	41.10	35.56
ZULIA	34.27	35.43	36.75
ANDES	36.64	34.94	38.33
NOR-ORIENTAL	34.44	37.90	36.03
INSULAR	36.78	41.42	39.05
GUAYANA	39.62	64.24	46.22
NACION	32.42	36.30	34.48

FUENTE: CALCULOS PROPIOS

- (1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO # 478 DE 1980  
 (2) PARA EL AÑO 1971, NO HUBO COLOCACIONES

CUADRO ANEXO 6  
 BANCA HIPOTECARIA  
 TASA DE CRECIMIENTO DE LOS PRESTAMOS  
 PERIODO 1971-1980

(TASAS INTERANUALES)

REGION (1)	1971-1975	1976-1980	1971-1980
CAPITAL	30.15	-10.13	10.32
CENTRAL	41.50	17.10	32.64
LLANOS	31.61	7.46	25.99
CENTRO-OCCIDENTAL	35.70	15.89	30.50
ZULIA	59.26	14.28	31.47
ANDES	23.40	25.20	25.89
NOR-ORIENTAL	50.59	30.10	44.35
INSULAR	157.55	-9.13	57.61
GUAYANA	121.34	0.61	55.04
NACION	35.47	3.65	20.45

FUENTE: CALCULOS PROPIOS

(1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO # 478 DE 1980

CUADRO ANEXO 7  
BANCA HIPOTECARIA  
PRESTAMOS HIPOTECARIOS PROTOCOLIZADOS POR REGIONES  
PERIODO 1971-1980  
CIFRAS RELATIVAS

REGION (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	70.90	72.50	69.30	68.30	60.40	56.90	37.00	35.00	34.30	32.20
CENTRAL	10.00	9.20	9.90	8.90	12.00	14.70	19.60	19.50	22.60	23.90
LLANOS	0.10	0.10	0.00	0.10	0.10	0.10	0.10	1.70	0.00	0.10
CENTRO-OCCIDENTAL	4.00	4.10	4.10	3.30	4.00	5.30	5.80	9.40	10.00	8.30
ZULIA	7.20	8.10	9.30	12.50	13.90	10.80	12.80	14.50	14.80	15.90
ANDES	6.20	4.40	4.60	3.60	4.10	4.20	12.80	10.00	7.90	9.00
NOR-ORIENTAL	1.20	0.90	1.50	1.70	1.90	2.50	2.50	3.20	5.40	6.20
INSULAR	0.10	0.30	0.70	1.10	1.10	1.70	2.10	1.90	6.60	1.00
GUAYANA	0.30	0.40	0.60	0.50	2.50	3.80	7.30	4.80	4.40	3.40
NACION	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
CAPITAL Y CENTRAL	80.9	81.7	79.2	77.2	72.4	71.6	56.6	54.5	56.9	56.1

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1971-1980

(1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO # 478 DE 1980

**CUADRO ANEXO 8**  
**CONSTRUCCION PUBLICA POR REGIONES ADMINISTRATIVAS**  
**PERIODO 1971-1980**  
**MILLONES DE BOLIVARES**

REGION (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CAPITAL	692	1265	1501	1649	2018	2293	3848	4451	4013	3750
CENTRAL	344	400	778	706	1135	1380	1917	1881	1560	1521
LLANOS	129	148	173	168	230	555	701	763	727	683
CENTRO-OCCIDENTAL	390	415	769	729	832	1209	2102	2374	2724	2716
ZULIA	672	862	739	739	930	1512	2704	3609	3403	3580
ANDES	263	215	498	446	679	1204	1516	1476	1796	1386
NOR-ORIENTAL	280	248	397	626	875	1257	1948	2727	2743	4166
INSULAR	30	38	88	119	175	135	137	238	457	240
GUAYANA	590	772	439	546	1563	3288	4806	4912	4346	3421
NACION	3300	4383	5382	5728	8437	12833	19679	22422	21769	21403

FUENTE: B.C.V., INFORME ECONOMICO, 1975 Y 1980

(1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO 8 478 DE 1980

CUADRO ANEXO 9  
 EMPLEO EN EL SECTOR TERCIARIO (1)  
 AÑO 1975

(PRIMER SEMESTRE)

(CIFRAS RELATIVAS)

ACTIVIDAD	NACION		CENTRO				NOR		
	(2)	ANC	CAPITAL	CENTRAL	OCCIDENT	ZULIA	ANDES	ORIENTE	GUAYAMA
COMERCIO AL POR MAYOR Y POR MENOR, Y RESTAURANTES Y HOT.	100.00	26.49	31.41	15.13	11.90	13.99	10.44	13.04	2.93
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	100.00	28.11	37.83	13.03	9.49	12.97	10.82	11.96	2.76
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES, Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS	100.00	55.63	59.31	10.01	5.87	13.31	5.76	3.40	1.49
SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	100.00	31.42	36.33	14.05	11.99	10.20	11.60	10.94	3.96

FUENTE: MINISTERIO DE FOMENTO. DGCEN., ENCUESTA DE HOGARES POR MUESTREO, 1975

(1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO 6 929 DE 1975

(2) EN LA FUENTE, LAS SUMAS DE LAS REGIONES NO IGUALAN A LA NACION

CUADRO ANEXO 10  
 EMPLEO EN EL SECTOR TERCIARIO (1)  
 AÑO 1979

(SEGUNDO SEMESTRE)

(CIFRAS RELATIVAS)

ACTIVIDAD	NACION	CENTRO					NOR		GUAYANA
	(2)	AMC	CAPITAL	CENTRAL	OCCIDENT	ZULIA	ANDES	ORIENTE	
COMERCIO AL POR MAYOR Y POR MENOR, Y RESTAURANTES Y HOT.	100.00	25.15	28.87	14.97	13.54	13.44	11.95	12.89	4.42
-COMERCIO AL POR MAYOR	100.00	33.30	36.63	18.09	18.12	18.16	5.02	6.71	--
-COMERCIO AL POR MENOR	100.00	24.08	27.34	13.97	14.09	13.08	12.84	14.15	--
-RESTAURANTES Y HOTELES	100.00	26.28	32.62	18.53	12.54	12.74	7.66	9.67	--
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	100.00	26.32	37.11	12.57	12.11	13.64	10.49	9.91	3.66
-TRANSPORTE Y ALMACENAM.	100.00	23.53	35.17	12.87	12.48	14.24	10.75	10.21	--
-COMUNICACIONES	100.00	48.65	52.63	10.20	9.20	8.86	8.40	7.46	--
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES, Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS	100.00	57.76	60.98	10.24	5.74	11.40	5.38	3.27	2.57
-ESTABLECIMIENTOS FINANC.	100.00	56.69	59.11	8.70	6.02	11.48	7.93	3.37	--
-SEGUROS	100.00	64.35	67.43	7.41	4.96	12.07	2.56	4.00	--
-BIENES INMUEBLES Y SERV. PRESTADOS A LAS EMPRESAS	100.00	57.23	61.20	11.90	5.67	11.22	4.00	3.07	--
SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	100.00	33.60	37.79	13.11	12.18	10.73	12.08	18.01	3.52

FUENTE: OCEI. ENCUESTA DE HOGARES POR MUESTREO, 1979  
 CVG. ESTADÍSTICAS DE LA REGIÓN GUAYANA, 1981

- (1) REGIONALIZACIÓN SEGUN DECRETO # 929 DE 1975  
 (2) EN LA FUENTE, LAS SUMAS DE LAS REGIONES NO IGUALAN A LA NACION

CUADRO ANEXO 11  
HABITANTES POR MEDICO PARA CADA REGION ADMINISTRATIVA  
PERIODO 1971-1979

REGION (1)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
CAPITAL	577.50	540.80	530.50	516.30	555.70	515.20	526.40	542.40	554.60
CENTRAL	1345.40	1208.70	1143.60	1139.90	1102.40	1076.10	1042.30	1057.20	1022.20
LLANOS	2301.30	2280.80	2157.60	2079.20	1967.10	1904.70	1775.60	1723.70	1523.90
CENTRO-OCCIDENTAL	1797.50	1688.60	1551.00	1514.70	1484.10	1439.70	1413.70	1427.90	1384.80
ZULIA	937.10	864.70	801.10	785.40	783.90	781.70	799.30	813.60	819.30
ANDES	1398.40	1273.50	1208.30	1130.30	1138.10	1104.50	1102.40	1108.00	1076.40
NOR-ORIENTAL	1811.20	1691.60	1632.30	1550.60	1484.40	1415.90	1436.70	1436.50	1362.10
INSULAR	1153.10	1118.80	1118.20	1090.20	970.80	915.50	947.10	926.60	848.40
GUAYANA	1569.80	1447.00	1331.00	1218.40	1144.50	1096.90	1188.80	1082.90	1046.90
NACION	1040.00	965.70	923.10	895.10	911.40	863.60	874.50	888.40	879.40

FUENTE: M.S.A.S., MEMORIA Y CUENTA, DIFERENTES AÑOS  
B.C.V., INFORME ECONOMICO, DIFERENTES AÑOS

(1) REGIONALIZACION SEGUN DECRETO 4 478 DE 1980



**INDICADORES BASICOS**

	A Ñ O S			Variación Relativa	
	1980	1981	1982(*)	1981/80	1982/81
<b>II. ECONOMIA VENEZOLANA</b>					
<b>1. SECTOR EXTERNO</b> (Millones de USA \$)					
Exportaciones Totales	19.275	20.181	16.549	4,7	-18,0
Petroleras	18.301	19.094	15.659	4,3	-18,0
Resto de la Economía	974	1.087	890	11,6	-18,1
Importaciones	10.877	12.123	13.166	11,5	8,6
Saldo Balanza Comercial	8.398	8.058	3.383	-4,0	-58,0
Saldo Cuenta Corriente de Balanza de Pagos	4.728	4.000	-3.491		
<i>Variación Activos Internacionales del País</i>					
Reservas Internacionales					
B.C.V.	-715	1.594	1.420		
F.I.V.	754	969	-931		
Banca Comercial	27	-39	-274		
Activos PDVSA	2.854	2.345	-5.120		
Movimiento de Divisas del Banco Central de Venezuela (Millones de USA \$)					
Ingresos de Divisas	19.266	25.109	25.879	30,3	3,1
Petróleo	12.641	18.961	18.984	50,0	0,1
Sector Público	2.189	559	2.336	-74,5	317,9
Fondo de Inversiones	632	2.019	1.728	219,5	-14,4
Varios	3.804	3.570	2.831	-6,2	-20,7
Egresos de Divisas	20.071	23.584	27.421	17,5	16,3
Instituciones Financieras	14.846	16.570	19.865	11,6	19,9
Sector Público	3.241	3.557	5.354	9,3	50,5
Fondo de Inversiones	1.305	3.015	1.127	131,0	-62,6
P.D.V.S.A.	—	—	605	—	100,0
Varios	679	442	470	-34,9	6,3
Posición de los Activos Internacionales netos a corto plazo del país a finales de año (Millones de USA \$)					
Banco Central de Venezuela	7.025	8.619	10.039	22,7	16,5
Fonde de Inversiones de Venezuela	1.483	2.452	1.521	65,3	-38,0
Banca Comercial	377	338	64	-10,3	-81,1
Petróleos de Venezuela, S.A.	10.005	7.660	2.540	-23,4	-66,3
<b>Total</b>	<b>18.890</b>	<b>19.069</b>	<b>14.164</b>	<b>0,9</b>	<b>-25,7</b>

**INDICADORES BASICOS**

	A Ñ O S			Variación %	
	1980	1981	1982	1981/80	1982/81
<b>I. ECONOMIA INTERNACIONAL (Cont.)</b>					
Tipos de cambio respecto al USA \$ (Promedio Anual)					
Dólar Canadiense	1,1693	1,1989	1,2315	-2,53	-2,71
Franco Francés	4,2260	5,4346	7,0731	-28,59	-30,14
Libra Esterlina <sup>3</sup>	2,3263	2,0279	1,6497	-12,83	-18,65
Marco Alemán	1,8177	2,2600	2,5012	-24,33	-10,67
Yen Japonés	226,75	220,53	259,68	2,75	-17,75
DEG <sup>3</sup>	1,30153	1,17916	1,10401	-9,41	-6,38
Tasas de interés a corto plazo (Porcentaje)					
Estados Unidos	13,17	15,68	11,94		
Canadá	13,23	18,25	14,22		
Japón	10,77	7,31	6,83		
Alemania	9,54	11,86	8,67		
Reino Unido	16,55	14,13	12,14		
Tasas de interés a largo plazo (Porcentaje)					
Estados Unidos	12,32	14,98	14,09		
Canadá	13,24	16,22	15,86		
Japón	8,50	8,06	7,76		
Alemania	8,92	10,99	9,34		
Reino Unido	14,11	15,50	13,92		
Indice de precios de los productos básicos en los mercados Internacionales <sup>4</sup> (1975 = 100)					
Todos los productos	166,4	141,9	124,7	-14,73	-12,13
Alimentos	137,0	118,0	93,2	-13,87	-21,02
Bebidas	223,8	174,0	178,3	-22,26	2,47
Materias Primas Agrícolas	175,1	158,0	136,4	-9,77	-13,68
Metales	172,5	148,7	134,8	-13,80	-9,35

**INDICADORES BASICOS**

	A Ñ O S			Variación Relativa	
	1980	1981	1982(*)	1981/80	1982/81
<b>II. ECONOMIA VENEZOLANA (Cont.)</b>					
<b>2. FINANZAS PUBLICAS</b>					
(Millones de bolívares)					
Ingresos del Gobierno Central	71.508	94.865	82.106	32,6	-13,4
Ordinarios	62.697	92.672	78.253	47,8	-15,5
Petroleros	45.331	70.885	49.227	56,4	-30,5
Resto de la Economía	17.366	21.787	29.026	25,4	33,2
Extraordinarios	8.811	2.193	3.853	-75,1	75,7
Gastos Acordados	72.976	93.962	86.224	28,7	-8,2
Ley de Presupuesto	56.686	75.744	86.943	33,6	14,8
Modificaciones	16.290	18.218	-719	11,8	--
Gestión Presupuestaria	-1.468	903	-4.118	-	-
Gastos Pagados	68.548	92.182	89.468	34,5	-2,9
Gestión Fiscal	2.960	2.683	-7.362	-	-
Reservas de Tesorería	12.581	15.264	7.902	21,3	-48,2
En B.C.V.	2.019	4.316	2.773	113,7	-35,7
En otros Bancos	10562	10.948	5.129	3,6	-53,1
Créditos Restantes	7.965	10.992	6.422	38,0	-41,6
Saldo Deuda Pública Registrada	60.753	66.723	82.539	9,2	23,7
Externa	41.516	40.913	52.034	1,4	27,2
Interna	19.237	25.810	30.505	34,1	18,1
Servicio Deuda Pública Registrada	11.801	15.716	14.330	33,2	-8,8
Capital	6.368	8.879	8.017	39,4	-9,7
Intereses	5.433	6.837	6.313	25,8	-7,6
Relación Servicio Deuda / Gasto Pagado (%)	17,21	17,04	16,01		
Relación Servicio Deuda Externa / Exportaciones (%)	11,06	11,00	(-)		

**INDICADORES BASICOS**

	A Ñ O S			Variación Relativa	
	1980	1981	1982	1981/80	1982/81
<b>II. ECONOMIA VENEZOLANA (Cont.)</b>					
<b>3. MONETARIOS-FINANCIEROS</b>					
(Millones de Bs.)					
Liquidez Monetaria	103.744	124.691	129.136	20,2	3,6
Dinero	49.915	53.482	49.013	7,2	-8,4
Cuasidinero	53.829	71.209	80.123	32,3	12,5
Base Monetaria	27.214	31.623	28.372	16,2	10,2
Multiplicador	3,812	3,943	4,552	3,4	15,4
Banca Comercial					
Operaciones Pasivas					
Depósitos a la Vista	42.642	46.047	39.632	8,0	-13,9
Depósitos de Ahorro	16.993	18.766	18.887	10,4	0,6
Depósitos a Plazo	18.564	24.813	31.381	33,7	26,5
Operaciones Activas					
Colocaciones	66.766	73.079	80.763	9,5	10,5
Inversiones	4.203	10.143	7.456	141,3	-26,5
Encaje (5)					
Requerido	9.496	10.862	10.883	14,4	0,2
Mantenido	11.197	14.628	13.219	30,6	-9,6
Excedente	1.701	3.766	2.336	121,4	-38,0
Banca Hipotecaria					
Operaciones Pasivas					
Cédulas en Poder del Público	13.774	13.326	12.552	-3,3	-5,8
Tenedores de Cédulas					
Banco Central de Venezuela	3.242	5.964	6.813	75,6	14,2
Instituto Venezolano de los Seguros Sociales	1.850	2.378	2.319	28,5	-2,5
Fondo Nacional de Desarrollo Urbano	1.896	2.939	2.939	55,0	—
Personas Naturales y Otros entes	6.786	2.315	481	-66,0	-79,2
Depósitos a plazo	1.262	1.637	1.744	29,7	6,5
Certificados de Ahorro	2.883	7.053	11.935	144,6	69,2
Bonos Quirografarios	3.589	3.966	3.628	10,5	-8,5
Depósitos de Ahorro	447	830	1.036	85,7	24,8
Operaciones Activas					
Colocaciones	21.658	26.165	30.738	20,8	17,5
Inversiones	1.148	1.303	1.226	13,5	-5,9

**INDICADORES BASICOS**

	A Ñ O S			Variación Relativa	
	1980	1981	1982	1981/80	1982/81
<b>II. ECONOMIA VENEZOLANA (Cont.)</b>					
<b>3. MONETARIO-FINANCIERO (Cont.)</b>					
Sociedades Financieras					
Operaciones Pasivas					
Depósitos a Plazo	7.865	8.743	8.583	11,2	1,3
Bonos Financieros	1.996	1.924	1.681	-3,6	-12,6
Bonos Quirografarios	3.642	5.407	6.253	48,5	15,6
Certificados de Ahorro	462	2.451	5.269	430,5	114,9
Préstamos Recibidos	1.612	996	596	-38,2	-40,2
Operaciones Activas					
Colocaciones	15.425	18.332	20.760	18,9	13,2
Inversiones	2.431	2.715	3.172	11,7	16,8
Entidades de Ahorro y Préstamo					
Operaciones Pasivas					
Aportaciones de Ahorro	8.018	8.365	7.842	4,3	-6,5
Certificados de Ahorro	1.607	3.715	6.898 <sup>a</sup>	131,2	85,7
Obligaciones con el BANAP	6.865	8.123	9.830	18,3	21,0
Operaciones Activas					
Colocaciones	14.736	17.544	21.271	19,1	21,2
Inversiones	—	—	—	—	—
Asistencia Crediticia Neta del Banco Central					
Saldos a Fin de Año					
Banca Comercial	2.221	553	3.870	-75,1	599,8
Banca Hipotecaria	26	—	147	-100,0	—
Sociedades Financieras	30	58	405	93,3	598,3
Bancos Especiales (6)	120	312	950	243,3	130,6

**INDICADORES BASICOS**

	A Ñ O S			Variación Relativa	
	1980 *	1981 *	1982 (*)	1981/80	1982/81
<b>II. ECONOMIA VENEZOLANA (Cont.)</b>					
<b>4. AGREGADOS MACROECONOMICOS</b>					
(Millones de bolívares)					
Demanda agregada interna	234.500	273.571	304.867	16,4	11,4
Formación bruta de capital	62.100	67.881	78.601	9,3	15,8
Consumo	172.450	205.690	226.266	19,3	10,0
Público	33.821	42.801	43.179	26,6	0,9
Privado	138.629	162.889	183.087	17,5	12,4
Producto Territorial Bruto (A precios corrientes)	255.462	290.194	298.280	13,6	2,8
Actividades petroleras	73.098	79.471	68.583	8,7	-13,7
Actividades no petroleras	175.995	204.384	222.819	16,1	9,0
Producto Territorial Bruto (A precios de 1968)	76.344	76.619	77.070	0,4	0,6
Actividades petroleras	6.912	6.608	6.171	-4,4	-6,6
Actividades no petroleras	66.825	67.692	68.553	1,3	1,3
Agricultura	4.765	4.676	4.843	-1,9	3,6
Manufactura	12.116	12.012	12.276	-0,9	2,2
Construcción	4.609	4.480	4.268	-2,8	-4,8
Comercio	6.936	6.762	6.910	-2,5	2,2
Gobierno	10.219	10.584	10.721	3,6	1,3
Otros	28.180	29.178	29.539	3,5	1,2
Derechos de importación	2.607	2.319	2.346	-11,0	1,2
Ingreso Nacional	231.723	264.232	260.355	14,0	-1,5
Remuneración Nacional al Trabajo	104.662	120.501	126.443	15,1	4,9
Remuneración Nacional al Capital	127.061	143.731	133.912	13,1	-6,8
Ahorro Neto	64.997	65.054	41.204	0,1	-36,7

**INDICADORES BASICOS**

	A Ñ O S			Variación Relativa	
	1980	1981(*)	1982(*)	1981/80	1982/81
<b>II. ECONOMIA VENEZOLANA (Cont.)</b>					
<b>5. PRECIOS</b>					
Indice agregado de precios al consumidor para el conjunto de las principales ciudades					
A fines de año	244,8	271,6	292,6	10,9	7,7
Promedio del año	223,4	259,4	284,7	16,1	9,9
Indice general de precios al consumidor					
Area Metropolitana de Caracas	235,1	273,1	300,2	16,2	9,9
Ciudades del Interior					
Valencia	235,2	269,2	295,9	14,5	9,9
Barquisimeto	206,6	233,6	255,6	13,1	9,4
Pto. La Cruz - Barcelona	240,6	282,1	307,1	17,3	8,9
Maracaibo	256,8	300,2	330,9	16,9	10,2
Mérida	242,6	290,9	315,2	19,9	8,4
Ciudad Guayana	294,9	335,1	373,2	13,6	11,4
A nivel de productor					
Agrícola	331,4	384,4	401,6	16,0	4,5
Industria Manufacturera	250,0	277,1	297,3	10,8	7,3
Al por mayor					
Productos Nacionales	271,2	312,0	338,8	15,0	8,6
Productos Importados	244,3	273,3	293,2	11,9	7,3
Deflactor Implícito del P.T.B.					
Actividades Petroleras	1.057,6	1.202,7	1.111,4	13,7	-7,6
Actividades No Petroleras	263,4	301,9	325,0	14,6	7,7

(1) En miles de millones de unidades monetarias del país correspondiente a precio de 1975.

(2) Se refiere al P.T.B.

(3) USA \$ por unidad.

(4) Se refiere a los índices de precios al por mayor.

(5) Excluye al B.N.D.

(6) Incluye BTV y BANDAGRO.

(a) Incluye 309 millones de bolívares a través de "Cheque Ahorro", "Libreta Dorada" y "Ahorro Programado".





