

Bases para la elaboración del plan nacional de desarrollo regional: una propuesta de descentralización desconcentrada para el desarrollo sostenible de Venezuela

Gilberto Buenaño
Venezuela, Julio 2000

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de económico y social de un país no puede verse separadamente de su concreción territorial. La abstracción que representan las magnitudes económicas no pueden hacernos olvidar que la vida de las personas y la actividad de las empresas tiene un fuerte anclaje en el espacio. Y, de hecho, cada modelo de desarrollo se plasma en una forma específica de ordenamiento territorial. La actividad económica se nutre de los recursos específicos de cada territorio, refleja las formas y capacidades concretas para aprovecharlos y valorizarlos; asimismo, la distancia o la proximidad surten efectos sobre la viabilidad de los proyectos emprendedores, al igual que otros factores como pueden ser los financieros o los recursos humanos. Pero, sobre todo, el modelo territorial condiciona enormemente el modo de vida de las personas, la calidad de vida, la cohesión social y también el impacto ambiental. El proceso de urbanización que ha acompañado a nuestra civilización se ha acelerado mucho en todo el mundo en las últimas décadas pero también es cierto que los problemas y limitaciones de esa tendencia son cada vez más visibles y están generando preocupación en todo planeta.

La ordenación del territorio, por su parte, es un insumo estático sobre el cual se incorpora la visión dinámica definida por el estilo de desarrollo socio-económico que se quiere implementar y el proyecto de país que se quiere lograr.

En el caso de Venezuela, esta concepción de la planificación territorial ha estado ausente en el diseño de las políticas públicas, lo que ha generado un proceso de ocupación territorial con marcada tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades productivas en un número reducido de núcleos urbanos, dejando desatendido el resto del territorio. Esta desequilibrada ocupación del territorio nacional le ha restado dinamismo a la provincia y ha creado graves problemas sociales y ambientales en sus principales ciudades.

La gravedad de los problemas generados por los desequilibrios regionales en Venezuela (estancamiento, migraciones, marginalidad, pobreza y deterioro ambiental) no se había incorporado hasta el presente a la discusión sobre nuestro modelo de desarrollo. Ello ha sido así como consecuencia de la prevalencia del “pensamiento único” que en el terreno de lo económico prima las argumentaciones abstractas de orden macroeconómicas y que en lo relativo al ordenamiento social no concibe otro que el producido por el “libre” mercado. Y ese ha sido justamente el espíritu que ha predominado en la orientación de las políticas implementadas en nuestro país en las últimas décadas e incluso el proceso de descentralización político-administrativo de la última década se ha visto desaprovechado como consecuencia de la ausencia de una estrategia nacional clara.

El continuo deterioro de la situación territorial del país, producto de la irresponsabilidad de los últimos gobiernos de no tener una política al respecto, nos ha llevado a una encrucijada que puede ser fatal si no se actúa pronto con inteligencia y decisión. Ello obliga a recuperar el tema y convertir su tratamiento en una alta política del Estado.

En cuanto a la problemática ambiental, la cual es otro de los aspectos a considerar en una política territorial, su permanente deterioro parte también de lo estrecho del enfoque aplicado para contrarrestarlo. La defensa aislada de los valores ambientales es una batalla perdida. Es necesario hacer compatibles el ambiente, la calidad de vida y el desarrollo. Esto se logra mediante una adecuada planificación del territorio nacional, regional y local.

En este documento se presenta la síntesis de una visión de la desarrollo regional que orientará la gestión pública encaminada a superar progresivamente los desequilibrios económicos sociales y ambientales que se expresan actualmente en una inadecuada ocupación del territorio. A partir de ese diagnóstico se plantea una estrategia de descentralización desconcentrada para impulsar el **desarrollo sostenible** del país, tratando de buscar una congruencia entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental que permita satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En la primera parte de este documento se presenta un diagnóstico de la problemática territorial nacional en donde se destacan los efectos de un desarrollo sin política territorial. Dentro de este diagnóstico se analizan los procesos de desarrollo y subdesarrollo regional dentro del contexto de la macrorealidad política, económica social y ambiental del país, ya que el patrón de ocupación del territorio está condicionado tanto por esta realidad como por las potencialidades y limitaciones de dicho territorio.

En la segunda parte se presenta una estrategia alternativa para el desarrollo regional, la cual se apoya esencialmente en fuerzas desconcentradoras, cuya aplicación da lugar a una Imagen territorial Futura deseable y factible, basada en el desarrollo de tres grandes ejes de desconcentración: Occidental, Oriental y Orinoco-Apure. Igualmente se presenta el marco institucional que, mediante el establecimiento de Unidades de Desarrollo Regional, servirá de base para la instrumentación de la estrategia.

I. SITUACIÓN ACTUAL

I.1 Ordenación Territorial y Política de Estado

La historia venezolana de los últimos cuarenta años en materia de desarrollo territorial ha estado signada por una pérdida progresiva de la función de planificación del Estado y una excesiva centralización de funciones en manos de instancias del Poder Central y una concentración de funciones en una pequeña porción del territorio nacional. En cuanto a la función de planificación, los diversos

esfuerzos por delinear un Plan Nacional de Desarrollo, cuando ha habido la intención, no se han mantenido en el tiempo y han sido víctimas de los cambios de administración, que reiteradamente confunden las funciones de Estado con las funciones de Gobierno, abandonando así el rumbo previamente trazado, sin ningún tipo de explicación o justificación.

Numerosos son los ejemplos que ilustran esta realidad. La creación de un polo de desarrollo en Ciudad Guayana, la regionalización del país, la creación del Eje Orinoco-Apure, son solo algunos de estos ejemplos. En el período 68-73 se regionalizó el país y se hicieron planes e instituciones regionales con el objetivo de lograr una mejor ordenación territorial. Este proceso se fue posteriormente haciendo cada vez más ineficiente, hasta prácticamente desaparecer. Sin embargo, dejó un legado de estudios y personal capacitado que podría facilitar la reintroducción de la planificación territorial en el país, permitiendo la corrección de aquellos errores originales que incidieron en su declinación.

En esta etapa las decisiones se centralizaban en manos de la Presidencia de la República y la participación de Gobernaciones y municipalidades dependían de la administración central. En el año 1989 se da inicio en el país al proceso de descentralización que constituyó un importante avance en la modernización del país. No obstante, dado que no se ha logrado superar la concentración del desarrollo nacional que ocurre en una pequeña porción del territorio, dejando el resto del territorio prácticamente desatendido, se requiere la profundización del proceso de descentralización, mediante una estrategia de desconcentración, evitando de esta manera que se abandone un proceso altamente beneficioso para el desarrollo del país.

Otra iniciativa en este sentido es el Plan Nacional de Ordenación del Territorio decretado el 30 de Octubre de 1998 por el Ex Presidente Caldera cuyo contenido es insumo fundamental de esta propuesta, en aquellos aspectos que contribuyan con la imagen objetivo y con la estrategia de descentralización desconcentrada.

La descentralización del país es un proceso complejo y necesario. Sin embargo, los posibles efectos beneficiosos de las recientes medidas de descentralización (elección directa de Gobernadores y Alcaldes, entre otras) han sido ampliamente neutralizadas por los efectos concentradores, en lo territorial, de los paquetes de medidas macroeconómicas instrumentados en los últimos diez años y por la ausencia de una auténtica estrategia de desarrollo regional que llene de contenido sustantivo ese proceso de descentralización.

Los diferentes planes de ajuste neoliberales que se pusieron en práctica en los últimos dos períodos gubernamentales, además de no lograr sus objetivos macroeconómicos produjeron una contracción en el producto, en el empleo y en el salario real, acompañado de un aumento sustancial de la tasa inflacionaria, incluyendo un incremento de los costos de transporte.

El impacto de las medidas contrajo significativamente todos los sectores de actividad y en particular el producto agrícola. La agricultura sufrió más que el resto de los

sectores al incrementarse sustancialmente sus costos de producción al mismo tiempo que se abrieron indiscriminadamente las importaciones. Barinas, Santa Bárbara, Calabozo, Machiques, Carora, San Felipe, Acarigua-Araure, Guanare, San Carlos, Valle de la Pascua, San Fernando, El Tigre y Maturín, ciudades intermedias de base económica agrícola, perdieron el dinamismo que habían experimentado en años anteriores, lo cual ha generado migraciones hacia las grandes ciudades y sus cinturones de miseria. La actividad agrícola de El Tigre, Maturín, anteriormente muy próspera, se ha visto más perjudicada aún por el impacto desequilibrante de una apertura petrolera concebida sólo en términos de un interés rentista con abstracción de lo social y lo ambiental. Por lo tanto, el impacto de la política agraria sobre los desequilibrios territoriales ha sido de gran profundidad y requiere una urgente redefinición.

La recesión que acusa el sector industrial ha generado desempleo en las grandes ciudades, especialmente en el eje Caracas-Maracay-Valencia, lo que aunado a las migraciones provenientes de las zonas agrícolas ha provocado la proliferación de áreas marginales.

La inseguridad generada por el auge de la marginalidad y el incremento de los costos turísticos en el país (dolarización), así como la ausencia de un mínimo de planificación territorial y protección ambiental en las zonas turísticas, han estancado la afluencia del turismo extranjero y afectado negativamente el turismo interno. Estos factores han provocado una fuerte distorsión de la actividad turística y el desarrollo social en Margarita y Puerto La Cruz, sustentada, a su vez, en actividades ilícitas como el lavado de dólares y el tráfico de drogas. Así mismo, dichos factores han generado una disminución de la actividad turística en los Andes y las zonas costeras, con el consecuente desempleo y la disminución del efecto distribuidor del ingreso del centro a la provincia, el cual había contribuido a frenar la tradicional dinámica poblacional concentradora.

El amplio potencial de desarrollo regional, en la periferia del país, que podría generar los intercambios fronterizos con Colombia y Brasil se ha visto frenado por la absoluta incapacidad del Estado venezolano de ejercer un mínimo de control sobre ese proceso. De igual manera, la explotación descontrolada de minerales en las zonas fronterizas y en todo el Sur de Venezuela ha generado un grave deterioro de los altísimos valores ambientales y de biodiversidad existentes en esas zonas.

Igualmente, los efectos negativos de la descentralización, tal como se ha concebido e instrumentado en la práctica, ha agudizado la dependencia de muchos municipios con respecto al Gobierno Central. Según lo señala el Contralor General de la República en su Informe 1998, el 50% de los municipios del país son incapaces de autofinanciarse y no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley orgánica de Régimen Municipal.

Algo análogo ha ocurrido con el fuerte impacto ambiental de la trayectoria seguida. El deterioro del medioambiente urbano ha ido parejo al empeoramiento de las condiciones de vida en las ciudades y la extensión de la infravivienda de forma incontrolada y sin las mínimas medidas de saneamiento. Por otro lado, la ausencia de

una política ambiental clara ha impedido valorizar adecuadamente nuestros recursos naturales que, en un marco de desarrollo sostenible hubiera podido constituir un factor de impulso a la desconcentración y, al mismo tiempo, colaborar a la diversidad productiva y al desarrollo de actividades de futuro.

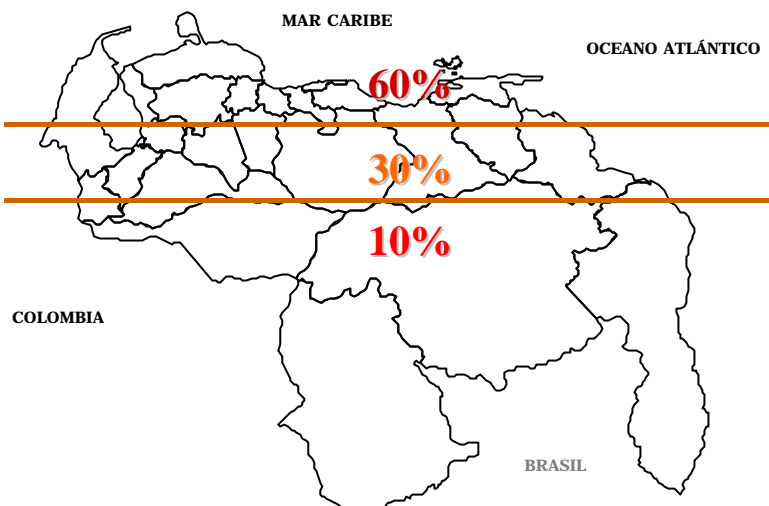
En síntesis, las medidas de ajuste macroeconómico y el “dejar hacer” del estado venezolano propio de ese modelo, son ampliamente concentradores en lo territorial y negadores en la práctica de las ventajas de la descentralización. La lección que se puede sacar de esta experiencia es que sin una integración de las políticas económicas, sociales y ambientales en lo territorial no se lograrán resultados socialmente beneficiosos en ninguno de los campos.

Con base en lo anterior es evidente que las decisiones adecuadamente planificadas en los ámbitos económicos, sociales y ambientales en el territorio, son las que pueden estimular un proceso de ocupación territorial más equilibrado que el ocurrido hasta ahora y por tanto, las políticas territoriales dirigidas al logro de tales fines pero formuladas al margen de esas consideraciones tienden a ser inefectivas y perder vigencia en poco tiempo. La adopción y puesta en práctica de una estrategia global, cualquiera que ésta sea, sin prever sus consecuencias territoriales, estará siempre sujeta a imprecisiones que conducen a profundizar la brecha de los desequilibrios territoriales.

I.2 Descentralización Concentrada

La descentralización política y administrativa, así como el afianzamiento de un proceso de desarrollo económico más equilibrado, en su distribución territorial, que el logrado hasta el presente, constituyen demandas profundamente arraigadas en la sociedad venezolana. Estos objetivos, más que deseos inspirados por naturales sentimientos regionalistas, conforman sentimientos plenos de racionalidad. Los denominados desequilibrios territoriales son, ciertamente, amenazantes realidades cuyas consecuencias afectan sensiblemente el desarrollo general del país.

Distribución Demográfica

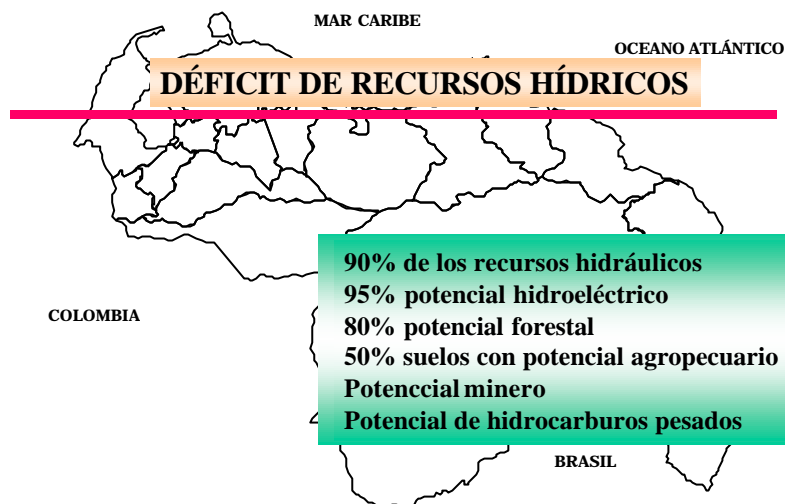


La concentración territorial tiene su máxima expresión en los estados centro-nortecosteros, donde se ha ubicado el 40% de la población, poco más del 70% de los establecimientos industriales y las tres cuartas partes del empleo manufacturero. Allí se genera más de la mitad del valor agregado en las diferentes actividades productivas, se acumula casi el 50% del capital fijo generador de más del 60% de la producción bruta no petrolera, todo ello en un espacio que ocupa menos del 2% del territorio nacional

Este fenómeno se torna dramático en los estrechos y excesivamente congestionados valles de Caracas, así como en las áreas montañosas que lo circundan: deterioro de la calidad de vida, falta de viviendas y servicios, criminalidad, marginalidad y desempleo, entre otros.

En contraste con esa situación, en la semidespoblada franja media y sur del país se encuentra un enorme potencial: el 90% de los recursos hídricos, el 95% del potencial hidroeléctrico, el 80% del potencial forestal, cerca del 50% de los suelos con vocación pecuaria del país y el 30% de los suelos para cultivos anuales mecanizados y plantaciones tropicales, un potencial de 7 mil toneladas anuales para pesca continental y una oferta turística asociada a los llanos y a la selva.

Distribución de Recursos



Así mismo, esta franja concentra las mayores reservas mineras tanto metálicas como no metálicas, destacándose 2 mil millones de toneladas de hierro, 200 millones de toneladas de bauxita con un tenor superior al 50% de alúmina, 200 millones de toneladas de fosfatos y 58 millones de toneladas de carbón. Cuenta con enormes depósitos de oro, manganeso y minerales estratégicos, así como con la mayor reserva de petróleo pesado del mundo, asociado a la Faja Petrolífera del Orinoco, con reservas de 200 mil millones de barriles de crudo pesado y 317 millones de barriles de crudos livianos.

Como si todo esto fuera poco, los escasos resultados “positivos” del modelo existente (Sistema Financiero) se han concentrado en el Área Metropolitana de Caracas sin afectar la tendencia al deterioro progresivo de la provincia.

De mantenerse esta tendencia será necesario, por la misma fuerza que genera la demanda, realizar en la Zona Metropolitana de Caracas inversiones en vialidad, transporte público, saneamiento y en servicios públicos en todas sus especialidades que exigirían dedicar casi la totalidad del Presupuesto Nacional a la dotación de infraestructura urbana en los próximos quinquenios. Baste señalar que resolver el problema de abastecimiento de agua en el centro del país, cuya exigencia superará con creces las capacidades de sus sistemas instalados en los próximos años, requerirá la construcción de grandes obras para trasvases de sitios tan lejanos como el río Orinoco a costos que, en opinión de expertos, pueden alcanzar los 15 mil millones de dólares. Operar tal sistema obligaría a un consumo de energía equivalente a unos 80 mil barriles diarios de petróleo.

Pero estos efectos y amenazas concentradoras se observan más claramente cuando se analizan algunas cifras de población, empleo, recaudación y transferencias para cada una de las regiones del país. En lo que se refiere a población, la Región Capital

y la Central concentran el 40% y si incluimos la Región Zuliana y Nor-Oriental, nos encontramos con una concentración cercana al 60%. En el territorio por debajo de la Región Capital y por encima del Orinoco que abarca las Regiones Centrooccidental y los Andes, concentran un 30%, dejando para el resto del territorio, que es el de mayor extensión, una distribución de aproximadamente sólo el 10% de la población. Cabe reseñar, eso sí, que en la última década se ha producido una relativa moderación de ese proceso, debido sobre todo al empeoramiento de las expectativas en la capital y al efecto de la descentralización sobre las capitales estatales.

Población por Regiones

| REGIONES | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 |
|-------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| | (Miles) | | (Porcentaje) | |
| Capital | 4,156 | 4,769 | 22.6 | 20.5 |
| Central | 2,763 | 3,668 | 15.0 | 15.8 |
| Zuliana | 2,238 | 3,052 | 12.2 | 13.1 |
| Nor Oriental | 2,054 | 2,490 | 11.2 | 10.7 |
| Centro Occidental | 2,784 | 3,535 | 15.1 | 15.2 |
| Los Andes | 2,336 | 2,854 | 12.7 | 12.3 |
| Guayana | 1,042 | 1,466 | 5.7 | 6.3 |
| Insular | 264 | 359 | 1.4 | 1.5 |
| Los Llanos | 775 | 1,049 | 4.2 | 4.5 |
| Total | 18,412 | 23,242 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: OCEI

Este tipo de indicador se repite cuando examinamos otros aspectos. Por ejemplo, si examinamos el empleo en el sector industrial manufacturero en las diferentes regiones observamos un comportamiento similar: una alta concentración del empleo en la Región Capital y Central, de aproximadamente un 60%, y si le agregamos la Región Zuliana y Nororiental ya se sobrepasa el 70%. En el segundo estrato referido a la región Centrooccidental y los Andes el empleo se acerca al 20%, y el resto, inferior al 10% se ubica en la Región Guayana, Insular y Llanos.

Empleo Sector Industria Manufacturera por Regiones

| REGIONES | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 |
|-------------------|---------|---------|----------------|------|
| | | | En porcentajes | |
| Capital | 171,696 | 118,582 | 35.6 | 25.4 |
| Central | 149,390 | 164,222 | 30.9 | 35.1 |
| Zuliana | 33,896 | 33,856 | 7.0 | 7.2 |
| Nor Oriental | 20,843 | 28,706 | 4.3 | 6.1 |
| Centro Occidental | 43,581 | 55,450 | 9.0 | 11.9 |
| Los Andes | 19,495 | 26,816 | 4.0 | 5.7 |
| Guayana | 39,868 | 34,977 | 8.3 | 7.5 |
| Insular | 927 | 1,179 | 0.2 | 0.3 |

| | | | | |
|-------------------|----------------|----------------|--------------|--------------|
| Los Llanos | 3,177 | 3,731 | 0.7 | 0.8 |
| Total | 482,873 | 467,519 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Encuesta industrial OCEI Serie 90-97

Este patrón se continúa repitiendo. Al observar la recaudación tributaria no petrolera bajo la jurisdicción del SENIAT, por regiones, se encuentra que entre la Región Capital y la Región Central se concentra más de un 65% de la recaudación. Si se le agrega la Región Zuliana, Nororiental y Centrooccidental observamos una concentración que supera el 90% de la recaudación, quedando algo menos del 10% correspondiente a la Región Guayana, los Andes y los Llanos.

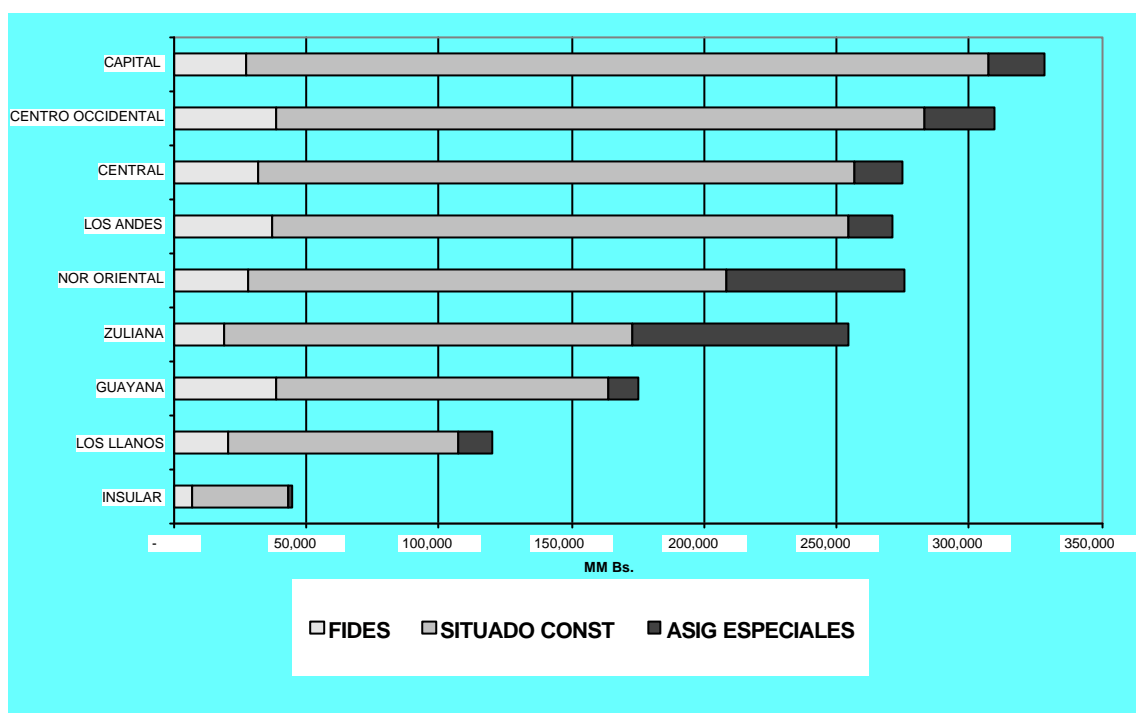
Recaudación Tributaria no Petrolera bajo Jurisdicción del SENIAT (Por Regiones)

| REGION | MONTO | % | % Acum. |
|-----------------------|------------------|--------------|----------------|
| CAPITAL | 1,277,049 | 49.0 | 49.0 |
| CENTRAL | 431,215 | 16.6 | 65.6 |
| ZULIANA | 318,709 | 12.2 | 77.8 |
| NOR-ORIENTAL | 239,727 | 9.2 | 87.0 |
| CENTRO-OCCIDENTAL | 119,753 | 4.6 | 91.6 |
| GUAYANA | 110,187 | 4.2 | 95.8 |
| LOS ANDES | 86,083 | 3.3 | 99.1 |
| INSULAR | 12,320 | 0.5 | 99.6 |
| LOS LLANOS | 10,332 | 0.4 | 100.0 |
| TOTAL NACIONAL | 2,605,373 | 100.0 | |

NOTAS:1/ Incluye el ISLR, ICSVM de mayoristas, licores, cigarrillos, timbre fiscal y sucesiones
Fuente: Ministerio de Hacienda, Memoria 1998

También se observa el mismo patrón en lo referente a los recursos transferidos a las regiones (FIDES, Situado Constitucional y Asignaciones Especiales). Si tomamos en cuenta la Región Capital y Centrooccidental, observamos una concentración de 600 millardos de Bolívares. La región Central, Los Andes, Nororiental y Zuliana concentran más de 1.000 millardos (algo más de 250 millardos cada Región). Finalmente Guayana, Los Llanos e Insular reciben unos 300 millardos.

Recursos Transferidos a las Regiones 1998



El panorama aquí descrito a nivel nacional se puede igualmente identificar a nivel de casi todos los estados, en donde se observa una excesiva concentración de población, inversión, recaudación y empleo alrededor de las capitales de esos estados y un abandono o descuido del interior y sus fronteras. Ello se ha reflejado en un fuerte proceso de urbanización de la población de forma absolutamente desordenada. Siendo así que la tradicional tendencia a una hiperconcentración en la capital del país ha sido parcialmente sustituida o acompañada por una concentración en las capitales de los estados, reproduciendo en menor escala muchos de los problemas que ya se habían experimentado en las grandes ciudades.

Todos estos indicadores expresan lo que hemos venido denominando como **descentralización concentrada** que es la transferencia de funciones político-administrativas y de recursos del Poder Nacional a los estados y municipios, bajo criterios fundamentalmente demográficos, que contribuyen a mantener los desequilibrios territoriales. Como se puede observar, entonces, el proceso de descentralización que ha transitado el país en los últimos 10 años es de naturaleza concentradora, aunque ahora esa concentración se produzca en parte dentro de cada uno de los estados y por ello no ha modificado la tendencia al despoblamiento de las áreas rurales de todo el interior del país.

La excesiva concentración y el descuido a la acción planificadora del Estado venezolano es una problemática que está en la raíz de la casi totalidad de los problemas económicos, políticos y sociales que padecemos. En períodos anteriores la inclinación al análisis de los fenómenos urbano-regionales en el contexto físico, con evidente abstracción o tratamiento insuficiente de los parámetros económicos, sociales ambientales y políticos en su expresión territorial, condujo a formular escenarios irreales e imágenes objetivo utópicas, frustrante de sinceros esfuerzos de

planificación del territorio nacional.

Surge entonces la necesidad de profundizar el proceso de descentralización mediante una estrategia desconcentradora. Es necesario entonces aprovechar, a través de la descentralización, las potencialidades del país para lograr una distribución más equilibrada y sostenible de las actividades productivas, las inversiones y la población en el territorio nacional.

II. PROPUESTA: Descentralización Desconcentrada

II.1 Antecedentes

Los antecedentes principales de la estrategia que se propone son la propuesta sometida por el Presidente Chávez a consideración del electorado en el **Programa de Gobierno** y las realizaciones que a partir de la toma de posesión contiene el **Proyecto Bolívar 2000**. La descentralización y la desconcentración deben procurar un mayor y mejor crecimiento del país y conducir hacia un desarrollo más equilibrado y sostenible, a la vez que generará una mejora en la distribución territorial del ingreso, basado en el aprovechamiento de las potencialidades de las diferentes regiones.

En lo correspondiente al Programa de Gobierno, se propuso un enfoque a partir de cinco tipos de equilibrio: Político (Constituyente), Social (Honrar la deuda social), Económico (Humanista, Autogestionario), Internacional y Territorial (Descentralización y Desconcentración). No solo se presentó a consideración del electorado la necesidad de incluir en la función de Gobierno la consideración del aspecto referido a la planificación del territorio, sino que también se propuso una visión desconcentradora para superar las limitaciones de una descentralización concentrada.

Una vez asumido el Gobierno, se inicia la elaboración de una serie de planes dentro de un marco denominado Proyecto Bolívar 2000, que intenta contribuir a la estrategia de desarrollo regional propuesta por el Presidente Chávez. En una primera etapa se inició el Plan **Pro-País** destinado a atacar de inmediato los problemas sociales más urgentes de los sectores más necesitados y se inició el 27 de Febrero de 1.999. El Plan **Pro-Patria** tiene como marco temporal un año, 1.999 – 2.000, partiendo de las acciones iniciadas con el Plan Pro-País y del contenido del documento recientemente publicado denominado **Programa Económico de Transición 1.999 – 2.000**.

A los efectos de abarcar el período de cinco años correspondientes al mandato presidencial, lo que habitualmente se denomina Plan de la Nación, se propone el Plan **Pro-Nación** y tiene que ser presentado al Congreso de la República antes de la finalización del primer año de Gobierno.

Finalmente, para abrir el horizonte más allá de los límites del quinquenio, que proyecten el país a veinte o treinta años, se propone el Proyecto Nacional a largo

plazo. Estos son los antecedentes que permiten avanzar en la formulación de una estrategia de descentralización desconcentrada cuyo contenido se presenta a continuación.

II.2 Objetivos

La realidad del inadecuado proceso de ocupación territorial, expresión física de la relación entablada entre la sociedad venezolana y su entorno, las precisiones conceptuales incluidas en los apartes anteriores de este documento y el conocimiento de la estructura organizativa del sector público y de la sociedad civil, apuntan hacia la necesidad de introducir cambios en la formulación de políticas y estrategias orientadas al logro de objetivos y metas específicas de desarrollo territorial.

La lógica del proceso se puede resumir en el árbol de objetivos que se contempla en la figura de la siguiente página. El objetivo final será un desarrollo más equilibrado del territorio, generando, en unos casos, y potenciando, en otros, una dinámica en la población favorable a zonas situadas en los ejes de desconcentración. Para ello, será preciso alcanzar dos objetivos de nivel inferior: la generación de nuevos empleos y un aumento del ingreso y el bienestar en dichas zonas. Un mayor crecimiento y desarrollo económico en las regiones más idóneas de los ejes de desconcentración será el objetivo de tercer nivel, que posibilitará tanto una distribución del empleo y el ingreso más equitativa como una recaudación más eficiente.

La base de esta estructura de objetivos está formada por tres objetivos operativos más: mejorar la capacitación profesional de la población, promoción de actividades productivas y mayor financiamiento en las áreas seleccionadas, que junto con la mejora de la infraestructura física y social, en la base, completan las relaciones entre objetivos de distinto nivel que expresan la coherencia interna del Plan.

Este planteamiento se expresa mediante una estrategia de descentralización desconcentrada, base para sustentar el crecimiento y desarrollo de los espacios provincianos, en función de sus recursos, sus potenciales y sus orientaciones productivas. Se pretende, así, la promoción de la diversificación económica bien entendida, es decir, dentro de un contexto nacional de especialización espacial y complementariedad productiva, una mayor equidad social y una mejor gestión ambiental.

II.3 Estrategia

La desconcentración del país como objetivo requiere un proceso de modificación del patrón de poblamiento, inversión, distribución y recaudación solo concebible a largo plazo. Baste señalar el ejemplo de Venezuela que tardó más de cincuenta años para pasar de un 80% de población rural a inicios de siglo a un 80% de población urbana en la actualidad. En tal sentido, este objetivo forma parte del Proyecto Nacional de largo plazo y la estrategia para alcanzarlo se sustenta en la definición de unos ejes territoriales de desconcentración, que darán lugar a una nueva ordenación del

territorio, y en la difusión de la actividad productiva en las zonas más idóneas de esos ejes, con objeto de fijar en ellas un mayor volumen de población, garantizándole unas condiciones de vida dignas.

Esta estrategia global tiene varias dimensiones:

- Una **dimensión territorial**, basada en la definición de unos ejes de desarrollo y del sistema de ciudades que deben articularlos y polarizar el crecimiento de la población, así como en la propuesta de la necesaria infraestructura de comunicaciones, que contribuya a generar las condiciones favorables a la inversión privada y que, a la vez, los ponga en relación entre sí y con el resto de la nación.
- Una **dimensión económica** o productiva, que busque el aumento y la diversificación de la producción del país y, en lo posible, de la región que soporte la población, con objeto de incrementar el poder adquisitivo y procurar mayores oportunidades de empleo. La formación de los recursos humanos y la promoción de actividades atendiendo a las potencialidades de especialización de cada región, con asistencia técnica y financiera serán dos pilares importantes en esta estrategia.
- Una **dimensión social**, que procurará un mayor bienestar y calidad de vida a los habitantes de la red de centros poblados ubicados en los ejes de desconcentración, impulsando el mejoramiento de los servicios públicos tales como sanidad, educación, vivienda, infraestructura urbana, etc..
- Una **dimensión ambiental**, en su doble vertiente de protección del patrimonio natural y de factor cada vez más importante para el desarrollo económico y social en las sociedades avanzadas en el presente y cargado de posibilidades de generación de riqueza en el futuro más inmediato. Los recursos naturales y el medio ambiente no deben contemplarse solo desde la perspectiva de su conservación, que es fundamental, por supuesto, sino, también, como recursos que hay que incorporar a la calidad de vida y al proceso de desarrollo. Hay que pasar de una concepción puramente utilitaria y defensiva a una actitud positiva, de puesta en valor. La rentabilidad social y económica de los recursos naturales y del ambiente del país, en un contexto de desarrollo sostenible, puede ser no sólo una de las mejores formas de colaborar a la desconcentración, sino, también, de colaborar a la diversidad productiva mediante la potenciación de la industria y los servicios relacionados con el ambiente y todo lo que ello supone. Es evidente que los intereses y la miopía política de los gobiernos anteriores no sólo ha conducido a su deterioro sino que ha hecho que nuestra sociedad se retrase en lo que hoy en día se contempla como uno de los sectores de más futuro.
- Una **dimensión institucional**, que contempla el proceso de descentralización no sólo como un argumento político, de acercar la toma de decisiones sobre su futuro a los ciudadanos, sino, también, como la apuesta decidida por la participación de sus representantes institucionales en la orientación del desarrollo de su territorio más cercano.
- Una **dimensión internacional**, especialmente importante para la seguridad, la integración con Latinoamérica y las relaciones con el resto del mundo. La estrategia de desconcentración debe tener en cuenta estos aspectos relevantes

para el conjunto de la nación.

A continuación, se exponen cuáles deben ser las líneas estratégicas, derivadas de esta estrategia global, con relación a las fachadas de integración, la dinámica regional y los ejes de desarrollo.

II.3.1 Fachadas para la Integración

Tal como se señaló en los aspectos conceptuales, al inicio del documento, la región interactúa con el nivel local, el nacional y el mundial. En tal sentido, el Plan de Desarrollo Regional debe considerar el carácter geopolítico de Venezuela que cuenta con tres contextos inmediatos denominados fachadas: la Fachada Caribeña, la Fachada Andina y la Fachada Amazónica. Estos contextos inmediatos no niegan de manera alguna el horizonte más lejano de la geopolítica nacional constituido por los contextos de Europa, Norteamérica, Asia, África y Oceanía, sino que establece un primer nivel de interacción binacional o multinacional al cual el Plan de Desarrollo Regional debe darle importancia prioritaria.

II.3.2 Dinámica Regional

La estrategia de desconcentración privilegiará las actividades productivas de acuerdo a **la vocación** y **el potencial** propios de cada región. La estrategia de diversificación de la producción nacional debe pasar por un reforzamiento de la especialización de cada región en función de sus potencialidades específicas, tratando de promover el desarrollo integrado de aquellas actividades complementarias, tanto productivas como de servicios, que permitan crear la mayor cantidad posible de valor y de empleos en la región.

La inversión estará dirigida hacia áreas con significativo potencial de desarrollo, haciendo la distinción entre aquella inversión destinada a aprovechar y mejorar el potencial de desarrollo de los ejes, y aquella inversión destinada a mejorar las condiciones de la población y la fuerza laboral de tal manera que los ciudadanos puedan competir por los nuevos trabajos que se generen en las áreas de desconcentración. En tal sentido, a los fines de estimular la dinámica regional se enfatizará en una serie de sectores dinamizadores que sirvan como fuerzas desconcentradoras:

Fuerzas Desconcentradoras

Los mejores planes de desarrollo territorial fracasan si las políticas nacionales son concentradoras. Esto ha sucedido con frecuencia en los últimos períodos presidenciales. Por ello, la consideración de la componente territorial es fundamental en el momento de decidir la estrategia a seguir para instrumentar *políticas sectoriales* entre las que cabe mencionar:

- Agricultura
Precios, subsidios a fertilizantes, políticas de acopio, comercialización y

transporte de bienes agropecuarios demostraron en épocas pasadas, previas al retorno a la “agricultura de puertos”, su capacidad de producir bienes tales como maíz, sorgo, algodón, ajonjolí, girasol y otros de consumo masivo. La política agroalimentaria debe vincular estos factores a la ejecución de proyectos de infraestructura y servicios de apoyo. La agricultura y la ganadería, actividades ligadas directamente al recurso tierra, estimuladoras de la ocupación de espacios periféricos, constituyen elementos relevantes dentro de las estrategias que tiendan a propiciar un desarrollo territorial cada vez más armónico. La ocupación del territorio allí donde sea deseable y posible es también un problema de soberanía.

- Pesca

La pesca en todas sus formas de explotación, bien sea en los ambientes fluviales, marinos o continentales, presenta un extraordinario potencial de desarrollo en sistemas económicos periféricos. La política monetaria y los acuerdos internacionales, en convergencia con el apoyo que deben recibir los pescadores mediante programas de dotación de infraestructura, de servicios conexos, de investigación aplicada y de fundamentación legal, reglamentación y control, deberán imprimírle impulsos sustantivos para sustraerla de su posición secundaria y convertirla en pilar económico de aquellos espacios del territorio nacional que reúnan condiciones necesarias. La protección de los ambientes marino, lacustre y fluvial así como su diversidad biológica, son factores fundamentales para hacer la pesca una actividad sustentable.

- Industria

El desarrollo industrial cambia de signo en cuanto a sus tendencias concentradoras o desconcentradoras, en un espacio territorial dado, en función de la dirección, ritmo e intensidad de las políticas macroeconómicas y sectoriales. A corto y mediano plazo, las posibilidades industriales del país estarán signadas por las dificultades de mercados externos competidos, con tendencia al proteccionismo. Esta situación dificulta la inserción de productos manufacturados venezolanos en el mercado europeo y norteamericano, especialmente en las líneas tradicionales y prácticamente imposibilita la especialización en lo que se denomina industrias de punta, dependientes en alto grado de la investigación básica y los avances tecnológicos aplicados. Igualmente esto dificulta la utilización del desarrollo industrial como instrumento del desarrollo territorial, con dos grandes excepciones:

Acuerdos integracionistas latinoamericanos para establecer un patrón de industrialización orientado a satisfacer las demandas esenciales de esos mercados. Esto favorecerá el desarrollo de las regiones fronterizas y la consolidación de los grandes ejes fluviales.

Producción de bienes agroindustriales con altos componentes de tecnología propia y con evidentes ventajas comparativas para su colocación en el mercado externo. Estas agroindustrias estarán, en general, orientadas a la cercanía de la materia prima y de las fuentes primarias de energía, por tanto contribuirán al desarrollo de las regiones periféricas. Ellas incluyen una amplia gama de productos alimenticios como frutales, exquisiteces del mar, derivados lácteos y en fin, todo

cuanto pueda significar satisfacción de los mercados nacionales e innovación en los mercados internacionales. Es importante enfatizar que nuestra estrategia debe poner el acento no sólo en el aprovechamiento de nuestros recursos naturales para la producción de materias primas o alimentos primarios sino que debe potenciar toda la cadena de transformación de los mismos aguas abajo, procurando crear valor, innovar y diversificar el tipo de productos obtenidos pensando en competir en mercados cada vez más exigentes y sofisticados.

Por lo demás, es necesario afirmar que la producción de bienes industriales tradicionales ha sido factor centralizante de la urbanización. La denominada política de sustitución de importaciones de bienes de consumo final tuvo ese efecto. Ello se evidencia en la acumulación de plantas ensambladoras de insumos importados combinados con algunos de procedencia nacional en Caracas, la zona metropolitana de Valencia-Maracay y, en menor grado, Maracaibo; todas sin excepción complejos urbanos cercanos a los puertos de importación y a los grandes mercados nacionales.

Por último, es necesario alertar acerca del fenómeno de la desconcentración industrial cercana (Valles del Tuy, Guarenas, Guatire). La experiencia señala que cuando las instalaciones industriales localizadas en las grandes ciudades deben mudarse presionadas por los costos de aglomeración, lo hacen con frecuencia hacia sitios cercanos donde pueden gozar de los beneficios que ofrece la gran ciudad, mientras obvian sus inconvenientes. Con ello se forman zonas metropolitanas excesivamente ampliadas, dependientes de las mismas congestionadas fuentes de servicios abastecedoras del núcleo urbano central. Se hace necesaria una política de reserva de suelo industrial y de ordenación de las áreas metropolitanas para prevenir esta problemática. En todo caso, las políticas industriales deberán estar orientadas a la creación de la competitividad real interna y externa, al aprovechamiento de las ventajas comparativas, a propiciar la investigación tecnológica y, en especial, a favorecer la localización de plantas manufactureras en ciudades aptas para aceptar el desarrollo a costos tolerables por el estado y la calidad de vida de la población.

- Innovación e I+D

La abundancia de recursos naturales sin aprovechar o valorizar que existen en Venezuela no debe llevar a una focalización excesiva en los recursos naturales o primarios, sobre todo por sus limitaciones para generar rentas que permitan un nivel de vida adecuado a la población (obviamente, salvo recursos estratégicos como el petróleo, minerales preciosos, etc.). De cara al futuro cabe esperar que, sea cual sea el tipo de rama productiva, será cada vez más importante la capacidad de añadir valor, mejorar la calidad, reunir las condiciones para garantizar esa calidad ofreciendo confianza al consumidor, etc.

Por ello, el PNDR pone también el acento en la promoción de la innovación en todas las actividades que configuran el tejido productivo de cada región: para mejorar el aprovechamiento y la productividad en esas actividades, para mejorar el manejo de los recursos (incorporando criterios medioambientales), mejorar la calidad y mejorar la conexión con el mercado.

En ese sentido, se ha de considerar la creación de una RED de CENTROS

SECTORIALES DE INNOVACIÓN estrechamente vinculados a los sectores productivos de cada región. Esos Centros no sólo actuarían como elementos de investigación, transferencia de tecnología, prestación de servicios en temas de calidad, etc sino que serían un buen instrumento para la formación especializada y el reciclaje continuo de los trabajadores.

Esto sería, además, una forma de dar salida y valorizar la creciente oferta de titulados universitarios que no encuentran trabajo en el país y en algunas regiones y, de paso, diseminar por el territorio nacional personal de alta cualificación.

- Petróleo

La ubicación de las fuentes petroleras en el Oriente y Occidente del país hacen aparecer a esta importantísima actividad como inherentemente desconcentradora. Sin embargo, esto es solo en apariencia, ya que un desarrollo acelerado, sin planificación e inmediatez destruiría, en estas regiones, más fuentes de trabajo que las que generaría, lo cual aumentaría la marginalidad y las migraciones hacia el centro del país. Esto impone la revisión y reestructuración del plan petrolero de PDVSA de manera tal que las inversiones anuales no sobrepasen lo que las sociedades del Oriente y Occidente del país puedan asimilar planificadamente, generando un crecimiento regional armónico en lo social, económico y ambiental, basado en una industrialización del petróleo “aguas abajo” y en un decidido apoyo a las otras actividades regionales. Este tipo de desarrollo petrolero si sería fuertemente desconcentrador.

- Comunicaciones

Las comunicaciones tanto físicas (terrestres, aéreas y acuáticas) como electrónicas (telecomunicaciones) constituyen uno de los factores principales de consolidación del nuevo modelo de desarrollo territorial y, a la vez, de integración nacional en lo político, social y económico.

Muchos proyectos de desarrollo territorial, principalmente los dirigidos a implementar soluciones desconcentradoras, han fallado por la inadecuada o inexistente presencia de medios de comunicación.

La existencia de medios de comunicación (transporte) adecuados en un determinado territorio, garantiza el flujo de bienes de consumo y materias entre este territorio y los centros de producción y de consumo, a la vez que asegura el libre desplazamiento al resto del país. Lo anterior, aunado a la capacidad de generación de riqueza y empleos en ese territorio conformará un esquema de calidad de vida que garantice la consolidación de esta región como tal.

Por su parte, un adecuado sistema de telecomunicaciones permite el flujo de información tanto económica como social tal que mantenga la unidad e identidad de la comunidad y asegure su integración al resto de la nación. Aquí hay que destacar el efecto integrador (positivo o negativo) de la presencia de los medios de difusión y, en especial, la radio y la televisión. Es necesario considerar al factor telecomunicaciones como un facilitador del desarrollo regional y no simplemente como un productor directo de riqueza (educación, concientización, identidad

nacional y regional, divulgación de proyectos de planes para el desarrollo regional).

- Minería

La minería, actividad de amplias posibilidades dispersas en la geografía del país, debe recibir estímulos directos de medidas económicas y sectoriales. Las oportunidades reales de explotar esta riqueza mineral para la producción de insumos industriales o para la exportación dependerá del éxito que se alcance en el desarrollo fabril y en las negociaciones internacionales. La protección de las poblaciones indígenas y la conservación del ambiente son factores centrales a ser tomados en cuenta antes de permitir nuevos desarrollos mineros.

- Silvicultura

Venezuela posee vastos recursos forestales. Es necesario por esto generar en el sector público competente y en la sociedad civil la necesaria conciencia de racionalidad productiva, dentro del concepto de compatibilidad entre la conservación y el desarrollo. Dadas estas premisas, son asimismo optimistas las perspectivas generadas por los proyectos de reforestación con fines industriales realizados hasta el presente. El país tiene amplios espacios capaces de aceptar desarrollos forestales significativos. La combinación de explotación de las reservas naturales y el manejo artificial de este recurso debe dar resultados altamente satisfactorios desde el punto de vista económico y contribuir con un uso más racional e integral del territorio. La explotación forestal en ningún caso debe poner en riesgo la biodiversidad del territorio nacional y debería reorientarse hacia la transformación y aplicación doméstica e industrial, más que a la fabricación de pasta de papel.

- Turismo

El turismo ha demostrado ser una fuerza desconcentradora de población y actividades económicas diversas. Las regiones más débiles económicamente son por lo general las más atractivas al turismo nacional e internacional. Su importante función dentro de las estrategias desconcentradoras del desarrollo territorial es por tanto evidente. Es necesario atraer ambos tipos de turistas para que el balance sea positivo. Esto dependerá de la preservación de la calidad escénica y ambiental de las zonas turísticas y de los servicios que se oferten, así como de la política de precios y los cambios monetarios que se apliquen.

- Cooperativas y Pequeñas Empresas

La promoción de las cooperativas y pequeñas empresas es un complemento indispensable de la estrategia de desarrollo territorial y de desconcentración propuesta. Este tipo de actividad es la que más reinvierte localmente, estimulando el mercado local, creando circuitos económicos que se cierran dentro de su misma región y generando una alta democratización del empleo.

- Empresa pública y empresas mixtas

En la estrategia de desarrollo de ciertas regiones y ciertas actividades en principio poco atractivas para el capital privado puede resultar de interés la utilización de la figura de la empresa pública o la empresa mixta, siempre de forma

selectiva y con metas bien definidas. Y ello puede resultar de interés tanto en lo relativo a actividades de transformación industrial como en cuanto a actividades de servicios, como puede ser el turismo u otras.

- **Fronteras**

El comercio binacional con Colombia y Brasil, adecuadamente planificado de manera que pueda generar un desarrollo integral de las zonas fronterizas, tiene un amplio potencial desconcentrador. Para ello es necesario que tales zonas se doten de una infraestructura que les permita integrarse tanto en el exterior como en el resto del país.

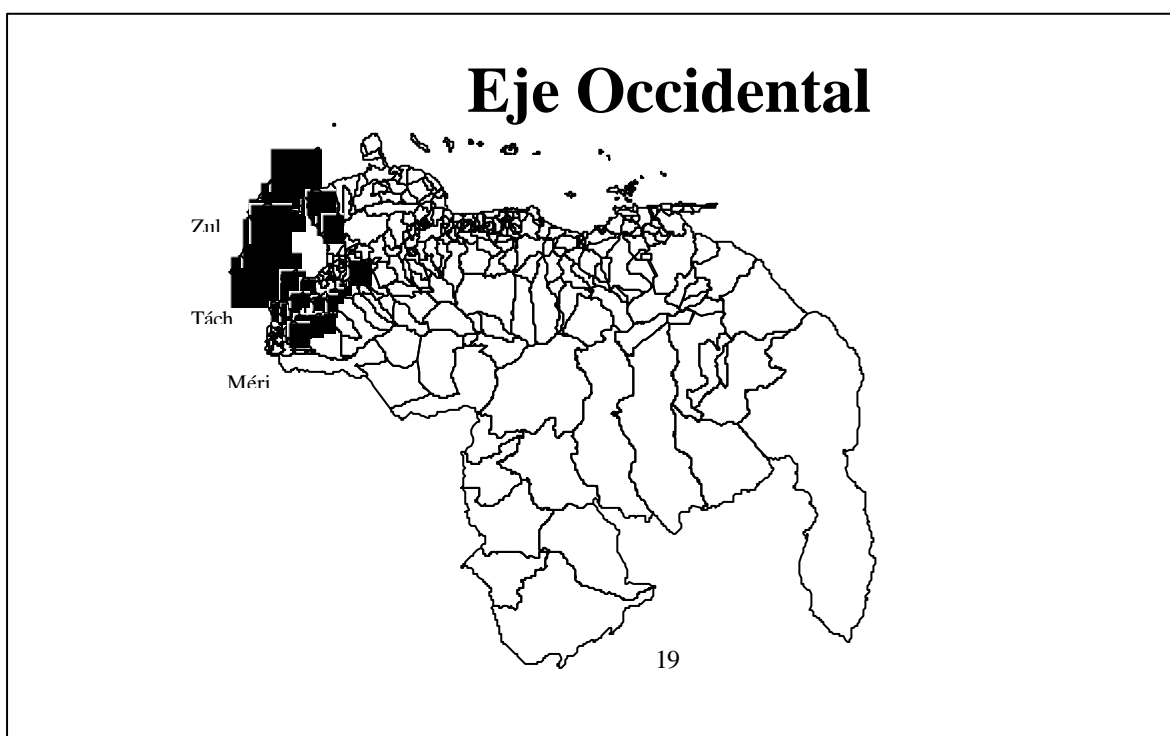
II.3.3 Ejes de Desconcentración

Con base en condiciones geográficas, económicas, culturales y ambientales se ha propuesto el establecimiento de tres ejes principales de desconcentración:

- **Eje Occidental**

El territorio del Occidente del país tiene indudables ventajas comparativas, a escala nacional e internacional, por su potencial en explotación de materias primas de hidrocarburos, hidroelectricidad, carbón, fosfatos y otros minerales metálicos y no metálicos, a los que se agregan variados recursos agropecuarios y un potencial industrial. En la transformación de estas ventajas comparativas en ventajas competitivas juega un papel fundamental la construcción del puerto de aguas profundas en el Golfo de Venezuela.

En el desenvolvimiento de estas ventajas competitivas hay que insistir en la situación de encrucijada del occidente venezolano, abierto tradicionalmente al Caribe y Colombia, entroncándolos con el resto del territorio de Venezuela, a lo que se agregará en el futuro inmediato su vinculación con el Atlántico a través del Eje Orinoco-Apure.

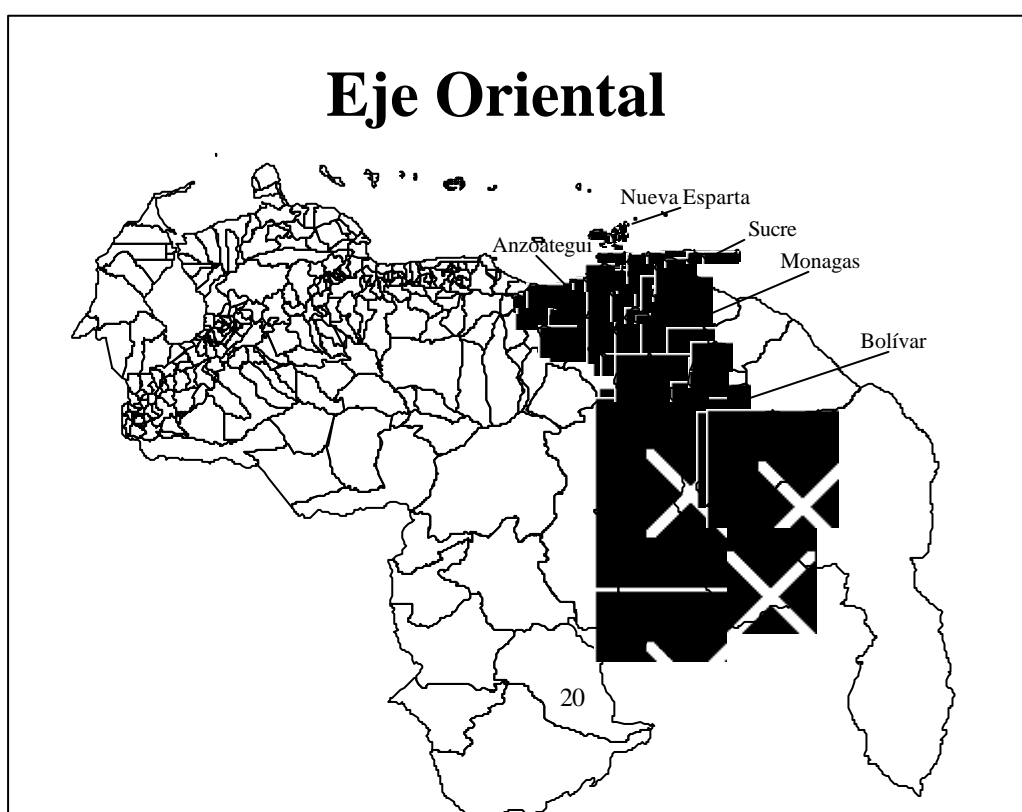


En la prolongación de los Andes Tachirenses hacia las tierras bajas llaneras, se comienza a construir un eje Abejales-La Pedrera para desarrollar los proyectos de explotación de la roca fosfática y plantaciones algodonerías, y el eje Guasdualito-El Amparo (frontera con Colombia) para transformarlo en núcleo de actividades de movilización fluvial y de uso racional de recursos locales, como el aprovechamiento comercial de fincas de crianza de chigüires, babas, búfalos, palma africana, sorgo, arroz, algodón y programas de acuicultura con producción masiva de cachamas. Desde Guasdualito se transportarán los productos tachirenses y Llaneros hasta Ciudad Guayana. De gran porvenir están resultando las explotaciones de los yacimientos de petróleo liviano y mediano, lo que comprueba la existencia de enormes reservas en la zona de Guasdualito. Del lado barinés del Alto Apure se destaca la producción agropecuaria por la ganadería bovina de calidad y los cultivos de algodón, maíz, sorgo, ajonjolí y arroz. Ha sido irracional la explotación maderera de las reservas forestales de Ticoporo, Caparo y San Camilo, debiéndose iniciar a la brevedad acciones masivas de reforestación con especies autóctonas. Es de destacar que la vertiente oriental de los Andes presenta aún la mayor riqueza en biodiversidad de Venezuela.

Las tierras altas de los estados Mérida y Trujillo tienen un gran potencial turístico, y en los valles y zonas agrícolas se aprecia el reemplazo de los tradicionales cultivos de trigo por horticultura, papas, ajos y floricultura de riego, así como la ganadería bobina y truchicultura, esperándose la producción local de huevos de trucha fértiles para superar la dependencia del exterior.

- Eje Oriental

El Eje de Desconcentración Oriental está ubicado al Oriente del país, a ambos márgenes del río Orinoco, partiendo de la Isla de Margarita y llegando hasta Ciudad Guayana y su gran área de influencia económica.



La parte norte del eje tiene el potencial para superar de manera inmediata el empobrecimiento generado por la monoproducción petrolera. Las tierras agrícolas de la zona, a pesar de ser consideradas como de mediana y baja calidad, presentan áreas significativas de microregiones con suelos de muy buena calidad que no muestran restricciones edáficas para el desarrollo de actividades agrícolas intensivas, aplicando sistemas de riego que superen las condiciones climáticas de la región. Así mismo, los recursos pecuarios se están incrementando, tanto como el recurso forestal, ya que al sur de Monagas y Anzoátegui se han venido desarrollando las plantaciones de pino Caribe más importantes del país.

Los recursos pesqueros en la región nororiental son de singular valor, aunado a las privilegiadas características físico-naturales y biológicas muy propicias para la alta potencialidad de recursos que albergan las áreas marinas de la zona.

De igual manera se cuenta con enormes reservas de petróleo y gas explotables, tanto en los campos tradicionales como en la Faja Petrolífera del Orinoco y en los nuevos yacimientos al norte de Monagas, así como las grandes refinerías y desarrollos petroquímicos al norte de Anzoátegui. Son también importantes sus recursos minerales, carboníferos, salinas, azufre, arenas silíceas y otros.

La base principal para la diversificación de la economía de la región nororiental es esencialmente un turismo debidamente planificado, especialmente en la Isla de Margarita, aprovechando para ello escenarios paisajísticos naturales y atractivos monumentos geohistóricos y culturales.

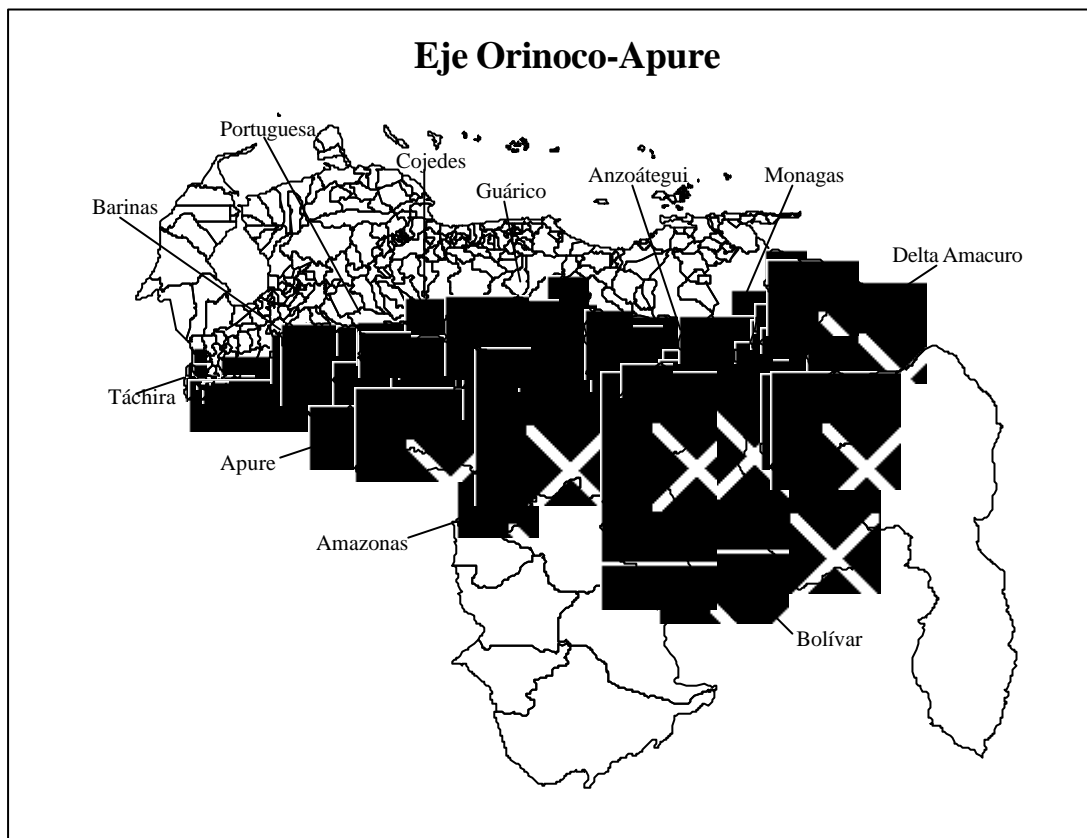
Al sur del Orinoco, una de las acciones de mayor dimensión geoeconómica en la apertura contemporánea y prospectiva del país se concretó con la creación de la Corporación Venezolana de Guayana. Si bien es cierto que en su inicio se comprometió fundamentalmente y en forma de enclave a una pequeña fracción del espacio guayanés en el complejo urbano de Ciudad Guayana-Ciudad Bolívar, gradualmente se han desencadenado procesos innovadores en la utilización de recursos petrolíferos, mineros, forestales y otras materias primas regionales que, basándose en la hasta ahora inexistente planificación territorial, posibilitarán proyectar a Guayana y Venezuela, en un futuro cercano, a otros estilos de desarrollo.

El desarrollo industrial básico se concentra en Ciudad Guayana, fundada en 1961. En este territorio se emplazan el complejo siderúrgico, que procesa hierro, acero y ferroaleaciones: el complejo del aluminio, con procesamiento de bauxita, aluminita y aluminio; el complejo de productos fluorados, de producción de cemento y varias industrias privadas. La abundancia de yacimientos de hierro y bauxita, así como de energía hidroeléctrica actual y potencial, garantizan el futuro de este desarrollo.

Hacia el sur se encuentra el núcleo minero aurífero de El Callao que está en expansión por las nuevas inversiones en la minería del oro. A ello hay que agregar

asentamientos espontáneos de millares de pequeños mineros de libre aprovechamiento de placeres de oro y diamante, los cuales ocasionan graves daños ambientales. Especial atención deberá prestarse a la protección ambiental de la zona y a los procesos de integración de las etnias indígenas. Debe evitarse simultáneamente la irracional explotación que se está evidenciando en la Sierra Imataca.

- Eje Orinoco - Apure



El proyecto de desarrollo del eje Orinoco-Apure es un “proyecto bandera” que expresa cabalmente la idea de diversificación, descentralización y desconcentración. Este proyecto tiene como objetivo principal la estructuración de un eje de desarrollo en el área de influencia inmediata de los ríos Orinoco y Apure, a través de la identificación, promoción y ordenamiento de una serie de actividades productivas y sociales capaces de generar un importante proceso de ocupación territorial e intercambios económicos de bienes y servicios. La importancia, diversidad y magnitud de los estudios y las obras involucradas sitúan al Proyecto Orinoco-Apure como un gran proyecto nacional, con un alto componente estratégico y geopolítico, que persigue una ocupación más racional del territorio venezolano y un mejor aprovechamiento de sus recursos.

La puesta en marcha de un proyecto de esta naturaleza requiere la definición de un ámbito geográfico donde se concentren los esfuerzos, decisiones e inversiones

de las diferentes actividades que sustenten los desarrollos planteados. El área así definida comprende la totalidad o parte de once estados, a saber: Táchira, Barinas, Apure, Portuguesa, Cojedes, Guárico, Anzoátegui, Amazonas, Monagas, Bolívar y Delta Amacuro.

El área de influencia inmediata del Proyecto Orinoco-Apure ocupa una superficie superior a los 300.000 kilómetros cuadrados que representa algo más del 30% del territorio nacional. Carece de un sistema de centros poblados, presentando dos núcleos poblacionales relativamente desarrollados, uno a cada extremo del eje, San Cristóbal en el extremo occidental y Ciudad Guayana en el extremo oriental, y un pequeño número de poblaciones de menor jerarquía. Su nivel de poblamiento representa aproximadamente el 12% del total nacional y en la actualidad las actividades económicas se caracterizan por tener poco dinamismo, con excepción de dos núcleos principales. La agricultura y la ganadería son en general de carácter extensivo y poco integradas y la explotación forestal presenta un desarrollo incipiente.

Posee abundantes recursos naturales, lo que le ha permitido la formulación de una serie de proyectos basados en el aprovechamiento de los mismos. Este potencial esta representado por:

200.000 millones de barriles de crudo pesado ubicados en la Faja Petrolífera del Orinoco, constituyéndose en la mayor reserva de crudo pesado del mundo.

25 millones de hectáreas de bosque natural con potencial de producción sostenible, lo que representa el 83% del país. Así mismo, en el área se ubica la mayor proporción nacional de tierras aptas para plantaciones forestales, estimadas en más de un millón de hectáreas capaces de abastecer la totalidad de la demanda nacional de la industria celulósica. El mayor potencial forestal se concentra en el sector oriental del eje.

El 90% de los recursos hidráulicos del país y el 95% de los recursos hidroeléctricos, representados básicamente por los ríos Caroní, Caura y Orinoco.

Cerca del 50% de los suelos con vocación pecuaria del país y aproximadamente un millón doscientas mil hectáreas de suelos con vocación para cultivos anuales mecanizados y plantaciones tropicales ubicados fundamentalmente en el sector occidental, aguas arriba de San Fernando.

Importantes recursos pesqueros. En el tramo fluvial entre Cabruta y Barrancas la comunidad íctica está compuesta por 450 especies, 60 explotadas comercialmente y un potencial de explotación sustentable de cuarenta mil toneladas al año. En el Apure y el Delta este potencial puede estar sobre las diez mil toneladas por año.

Alta concentración de minerales metálicos y no metálicos, destacándose por una parte 50 millones de toneladas de carbón y 1.000 millones de toneladas de fosfato en el sector occidental del Eje, por otra, reservas superiores a los 200

millones de toneladas de bauxita con un tenor superior al 50% de alúmina y unos 2.00 millones de toneladas de hierro, en el sector oriental. Esta distribución espacial permite la vinculación, a través de los ríos Orinoco-Apure, de zonas geológicas diferentes, así como la integración industrial en el procesamiento de estos recursos.

Posee en sus extremos importantes ventajas comparativas para el desarrollo industrial: en el Este, abundancia de agua dulce, energía, minerales metálicos, recursos forestales y facilidades de acceso al Océano Atlántico y al Norte de Brasil; al Oeste, una estratégica ubicación respecto al mercado del Pacto Andino, infraestructura industrial y de servicios y presencia de importantes recursos mineros no metálicos (carbón, fosfato, caolín)

El proceso de ocupación territorial futuro estará enmarcado en las siguientes estrategias de desarrollo:

- Utilización de los ríos Orinoco y Apure como eje de convergencia de diversos proyectos y actividades, haciendo el mayor uso posible del transporte fluvial para el traslado de productos e insumos y estimulando las complementariedades interregionales.
- Fomento, impulso y reactivación del desarrollo de actividades productivas agrícolas e industriales, que contribuyan a impulsar y estabilizar el crecimiento poblacional.
- Incentivación de mecanismos que faciliten la integración de las diferentes economías de los espacios geográficos que conforman el área. En los extremos del eje tendrá lugar un desarrollo industrial complementario, donde San Cristóbal será un centro procesador de productos semielaborados de acero y aluminio fabricados en Ciudad Guayana, hacia donde se enviará la materia prima, carbón y coque, para satisfacer la demanda de estos productos en dicho sector. Así mismo, los abonos fosfatados del Táchira recorrerán el eje fluvial fertilizando las tierras agropecuarias ribereñas.
- Promoción del desarrollo de los centros urbanos intermedios: Guasdualito, El Amparo, El Nula, La Victoria, Mantecal, Elorza, Bruzual, Puerto Nutrias, San Fernando, Puerto Páez, Caicara, Cabruta, Mapire, Barrancas y Tucupita como apoyo a las actividades agrícolas, agroindustriales, de servicios y de navegación. El desarrollo de proyectos apoyados por estos centros urbanos permitirá su articulación espacial, propiciando la ocupación de espacios vacíos o poco poblados, la conformación de niveles jerárquicos dentro del sistema urbano y el desarrollo de nuestras fronteras.
- Orientación de los esfuerzos, en una primera fase, a los desarrollos ribereños.
- Localización, a mediano plazo, de industrias mecánicas de apoyo a la

actividad agrícola en los espacios intermedios.

- Desarrollo de la fase industrial asociada a las explotaciones madereras.
- Desarrollo de un turismo ecológico y de aventura basado en la navegación fluvial.

Para consolidar el Eje de desarrollo Orinoco-Apure se requiere impulsar o reactivar proyectos considerados como motrices por los efectos multiplicadores que poseen sobre la ocupación del espacio, la generación de empleo y el desarrollo de la navegación. En consecuencia, se consideran prioritarios los siguientes proyectos:

- De naturaleza agropecuaria: Uribante-Aragua, Caparo-Uribante, Módulos de Apure, Guanare-Masparro, Biruaca-Achaguas, Sur del Guárico, Vegas del Orinoco, La Paragua-El Cristo y Delta.
- De naturaleza forestal: el aprovechamiento sostenible de reservas forestales y lotes boscosos, las plantaciones forestales del Sur de Monagas y Anzoátegui y, a mediano plazo, Cinaruco-Capanaparo.
- De naturaleza minera e industrial: Fosfato, carbón e industria metalmeccánica en San Cristóbal; bauxita, hierro e industria básica y metalmeccánica en Ciudad Guayana; agroindustriales en toda el área y papel en el Sur de Anzoategui.

La interrelación que proporciona el transporte fluvial a través de los ríos Orinoco y Apure es de gran importancia para facilitar los intercambios de bienes y servicios entre las distintas poblaciones del Eje de Desconcentración y Desarrollo Orinoco-Apure, complementando así la red de transporte existente y contribuyendo a la creación de un sistema multimodal de transporte. El uso intensivo del Eje se sustentará, en una primera fase, en el transporte de carbón y coque entre Guasualito y Ciudad Guayana, y del hierro y aluminio en sentido contrario. Así mismo, con el transporte de bauxita desde los Pijigüaos hasta Ciudad Guayana y de combustible al Sur del país, se garantiza el uso masivo del transporte acuático en el Eje Fluvial Orinoco-Apure. Estimaciones de carga prevén, en el corto plazo, volúmenes que están en el orden de los 40 millones de toneladas métricas entre Guasualito y Ciudad Guayana. Con estas actividades se promueve el uso comercial del Eje Orinoco-Apure y se contribuye a la integración socioeconómica, espacial y cultural de este vasto territorio a la vez que se contribuye con la estrategia de descentralización desconcentrada del país.

Es tal la importancia que tendrá a mediano y largo plazo el desarrollo y poblamiento de las vastas regiones cruzadas por el Eje Fluvial Orinoco-Apure, que puede ser considerado en sí mismo como una revolución, y como un aporte fundamental a la construcción de un nuevo modelo nacional de desarrollo.

II.4 El País que queremos

De forma sintética, la imagen territorial a mediano y largo plazo, deseable y factible, lograda como resultado del cumplimiento de objetivos socio económicos que impulsen un desarrollo territorial armónico y sostenible y concebida conjuntamente con una estrategia de descentralización desconcentrada presentaría las siguientes características generales:

La extensión de la frontera efectiva de ocupación hacia el Sur, sobrepasando el Eje Orinoco-Apure y conectándose en Guasdualito y Santa Elena de Uairén, con Colombia y Brasil, respectivamente. Desarrollo del eje de penetración fluvial Orinoco-Río Negro (Brasil).

Fortalecimiento del terciario superior de Barquisimeto, Maracaibo, Puerto La Cruz, Barcelona, San Cristóbal y Ciudad Guayana, de tal manera que mediante un proceso de crecimiento urbano ordenado puedan desarrollar sus infraestructuras para convertirse en centros de servicios especializados de nivel nacional e incluso internacional, tales como: centros internacionales de convenciones, centros de comercio y servicios internacionales, servicios de planificación estratégica, coordinación de proyectos multinacionales, consultorías internacionales, finanzas internacionales, decisiones de inversión internacionales, mercadeo internacional, telecomunicaciones del más alto nivel, máxima accesibilidad internacional, centros de investigación de muy alto nivel y servicios de salud altamente especializados, entre otros. Este fortalecimiento iría acompañado de todas aquellas medidas que tiendan a limitar el crecimiento no controlado de la población en estos centros. De todas formas es necesario tener presente que las actividades ligadas a los mercados financieros nacionales e internacionales, las aseguradoras y grandes distribuidoras así como a las funciones estratégicas de las grandes empresas y multinacionales tienen una fuerte tendencia a ubicarse en áreas metropolitanas del tipo de la Región Centro-Norte-Costera (Caracas, Maracay, Valencia), donde de hecho ya hoy cuentan con un dinamismo propio, cuya sostenibilidad puede requerir actuaciones públicas.

Fortalecimiento de una red de centros urbanos de apoyo a los sectores industriales potencialmente competitivos, a la agricultura en gran escala, al desarrollo minero y al desarrollo del Eje Orinoco-Apure, a saber: Maturín, El Tigre, Valle de la Pascua, Calabozo, Barinas, El Vigía, La Fría, Machiques, Tumeremo, Santa Elena de Uairén, Guasdualito, Puerto Nutrias-Bruzual, San Fernando de Apure y Caicara-Cabruta.

Establecimiento de un sistema multimodal de transporte, estructurado alrededor de los grandes ejes de integración internacional Caracas-Caribe, Caracas-Bogotá y Caracas-Manaos. La posibilidad de comunicación a lo largo de 1.900 kilómetros de vías fluviales internas permitirán la estructuración de este sistema que, apoyado en la infraestructura existente y prevista (Plan Ferrocarrilero y Plan de Cabotaje), integrará el territorio nacional horizontal y verticalmente, uniendo eficientemente las fuentes de materia prima, los centros de producción, los centros de consumo y los centros de exportación: Puerto Cabello, puerto en la salida del lago de Maracaibo y puerto en el Oriente del país.

Se estimulará el empleo en el campo a través de la integración de la producción de materias agrícolas con la localización de agroindustrias en las grandes zonas de producción: Apure, Barinas, Portuguesa, Cojedes, Guárico. Anzoátegui, Monagas y la Cuenca del Lago de Maracaibo. Así mismo se desarrollará una red de centros en el medio rural que posibilite una adecuada calidad de vida en el campo, lo cual requerirá un flujo de inversiones en servicios. Por otra parte se requiere hacer un gran esfuerzo para preservar las escasas tierras de alto potencial agrícola que posee el territorio nacional y que se encuentran localizadas en las zonas de mayor presión por desarrollo urbanístico, como son los valles intercordilleranos. En lo que corresponde a las Áreas Bajo régimen de Administración Especial (ABRAE) que cubren cerca del 45% del territorio nacional, así como las Zonas de Seguridad y Defensa Nacional, se elaboraran los correspondientes planes de manejo de tal forma de poder hacer un uso óptimo de sus recursos agrícolas, forestales, faunísticos, turísticos y recreacionales, según lo establecido en el marco legal vigente.

En el caso de las Zonas Protectoras, que cubren una superficie estimada de 100.000 kilómetros cuadrados y representan cuencas altas desde donde se abastecen de agua las principales ciudades, las zonas industriales, las zonas turísticas y las áreas bajo riego del país, además de la navegación fluvial y los desarrollos hidroeléctricos, se debe hacer un énfasis en su manejo racional. En estas zonas protectoras tiene asiento una numerosa población campesina que requiere de intensos programas para utilizar racionalmente los recursos naturales a fin de que puedan producir beneficios, evitando que las prácticas inadecuadas degraden las cuencas acelerando la erosión, empobrezcan los suelos y acentúen así su situación de pobreza.

El Desarrollo Sustentable del Sur, proyecto de largo plazo ligado a una integración armónica con Colombia y Brasil, estará basado predominantemente en la comunicación aérea y fluvial para el desarrollo de aldeas sustentables y la protección de fronteras internacionales.

Las zonas impactadas por el proceso de apertura petrolera, así como las de desarrollo turístico serán objeto de una estricta planificación territorial especial a fin de aprovechar al máximo las ventajas derivadas de los procesos minimizando sus impactos negativos.

Para tales efectos la estrategia de descentralización desconcentrada desarrollará tres grandes ejes de desconcentración: el Eje Occidental Maracaibo-Guasualito, el eje Oriental Margarita-Ciudad Guayana y el Eje Orinoco-Apure.

II.5 Marco Institucional

A los fines de ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo Regional, y a los fines de instrumentar la estrategia de descentralización desconcentrada, se deberá contar con un marco institucional que parta de los recursos existentes tanto en la administración central como en la administración descentralizada. Tal como se ha señalado, es en el nivel de estados y de municipios en el que se puede medir el éxito de esta estrategia, por lo tanto un marco institucional debe responder entre otros a los siguientes criterios:

- Reorientar y fortalecer la capacidad de gestión estratégica de las Corporaciones de Desarrollo Regional que se deben encargar de las funciones de promoción de las regiones, planificación del desarrollo y elaboración de estudios y evaluaciones.
- Impulsar la capacidad institucional de las gobernaciones y alcaldías para que sirvan de efectivo vínculo entre los ciudadanos y los entes ejecutores y que los proyectos de desarrollo se ejecuten de acuerdo a lo pautado en el Plan Nacional de Desarrollo Regional.

Ambos criterios deben responder a los objetivos del Plan Nacional y deben contribuir a coordinar esfuerzos entre los ciudadanos, los entes municipales y de las gobernaciones y el Gobierno Nacional para que las necesidades y los requerimientos sean planteados y atendidos adecuadamente.

El desarrollo de este plan y sus respectivos programas no puede ser el resultado de un solo nivel de gobierno o del sector público solamente. Los objetivos, prioridades y planes serán el resultado de un diálogo y un esfuerzo conjunto entre todas las partes involucradas. En este caso le corresponderá al Ejecutivo Nacional a través del órgano de planificación del desarrollo regional establecer el marco de trabajo y de cooperación de las diferentes instancias para el desarrollo de las regiones.

Este marco de trabajo debe permitir que se puedan tomar decisiones conjuntas correspondientes a objetivos, prioridades, estrategias y ubicación de recursos. El puente principal entre los Estados y los Municipios y el Ejecutivo Nacional le corresponderá a las Unidades de Planificación Regional que incluirían entre sus miembros representantes oficiales, líderes de la Sociedad Civil y de la Empresa Privada entre otros. Corresponde a los Estados y a los Municipios preparar planes basados en las aspiraciones de las localidades, para incentivar la cooperación en la región y obtener grandes economías de escala para los nuevos servicios públicos y para realizar planes que abarquen áreas más allá de los límites de los Municipios y de los Estados, pero que estén basados en elementos comunes que sean de el beneficio de todos. Para el cabal logro de este objetivo, el Plan Nacional se propone fortalecer las competencias de los Estados y Municipios en materia de Planificación regional. Igualmente, para estos fines, se elaborarán principios, inventarios de recursos y análisis ambientales, sociales y económicos, en base a los cuales cada Estado y Municipio pueda preparar su plan de desarrollo coherente con los de otros Estados y Municipios. Cada Estado será responsable de la preparación de su Plan Anual para el desarrollo de la región que consolide la información regional, los planes locales y establezca las prioridades y los compromisos, todo en un solo documento.

Estos planes, una vez presentados, serán los principales instrumentos para la toma de decisión. No se espera perfección en el primer año de iniciado este procedimiento, dado que los problemas tanto de capacitación técnica del personal de los estados y Municipios, como los recursos para la elaboración de los planes, aún son limitados. No obstante, será función del Ejecutivo Nacional ir mejorando esta situación año a año hasta lograr las condiciones aceptables para el cabal funcionamiento de este procedimiento.

Corresponderá al Ejecutivo nacional la creación de equipos especiales para atender emergencias, tales como los que se formaron en el Plan Bolívar 2000. Estos grupos conformados con el personal de diversas instituciones vinculadas al desarrollo de la región se involucrarán en atención de emergencias de salud vivienda, educación, protección ambiental, desastres naturales, entre otras, con asistencia de recursos destinados a tales fines en programas especiales.

Programas especiales en las áreas de asistencia crediticia y formación de recursos podrán contar con la participación de instituciones educativas como las universidades, la Iglesia, instituciones bancarias que elaboren esquemas que permitan inversiones de emergencia para iniciativas de desarrollo. Especial interés deben prestarle a estas iniciativa las instituciones de la región programa que deben ser las más activas en el desarrollo regional.

Como resultado de estas iniciativas, es posible la creación o consolidación de un sentimiento de identidad regional y un nuevo optimismo que permita la cooperación y establecimiento de servicios comunes en los diferentes centros poblados y ciudades intermedias de los ejes de desarrollo, aprovechando al máximo los recursos disponibles y contribuyendo a la construcción del país.

II.5.1 Corporaciones Regionales de Planificación

Para el logro de este objetivo, le corresponde al Ministerio de Planificación el establecimiento de **Corporaciones Regionales de Planificación** a los fines de orientar la actividad de planificación en aquella porción del territorio que sobrepasa las competencias de las Gobernaciones de Estados y las Alcaldías, pero que es inferior a la porción total de la nación. Los límites de estas regiones se corresponden con la delimitación político-territorial, en cuanto a que pueden contener varios Estados o parte de ellos y/o varios municipios y su carácter es dinámico pues estas regiones, una vez que se alcanza el nivel de desarrollo esperado, se debe proceder a atender nuevas necesidades en otras regiones que se establezcan. Los criterios para esta agrupación en regiones son fundamentalmente funcionales (ubicación de recursos naturales, formaciones geográficas determinantes como las cuencas hídricas, flujos económicos, lazos culturales o étnicos, entre otros).

El establecimiento de estas regiones se hace de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Regional y en respuesta a la estrategia de descentralización desconcentrada—que busca el establecimiento de una distribución territorial del desarrollo más equilibrada—y a la Política Nacional de Desarrollo Sostenible del País—que busca dar respuesta al crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental—tal que coordine y haga compatible los requerimientos de las municipalidades y de los estados con los de la Nación.

Le corresponde al Ministerio de Planificación la coordinación de la acción del gobierno en el territorio mediante la designación de estas unidades encargadas del desarrollo regional cuyas competencias deberán incluir las siguientes:

1.- Planificación del Desarrollo Regional

Elaboración de planes, programas y proyectos regionales de desarrollo con su consecuente ubicación de recursos, de acuerdo a las fuentes de financiamiento

2.- Promoción del Desarrollo Regional

Instrumentación de estrategias para la promoción de las ventajas comparativas y las oportunidades para la inversión en las regiones, haciendo énfasis en los sectores dinamizadores y el estímulo a las fuerzas desconcentradoras. Igualmente promover el intercambio entre los diferentes actores regionales, nacionales e internacionales que contribuyan con el establecimiento de diversas iniciativas de desarrollo regional.

3.- Investigación, Evaluación y Seguimiento

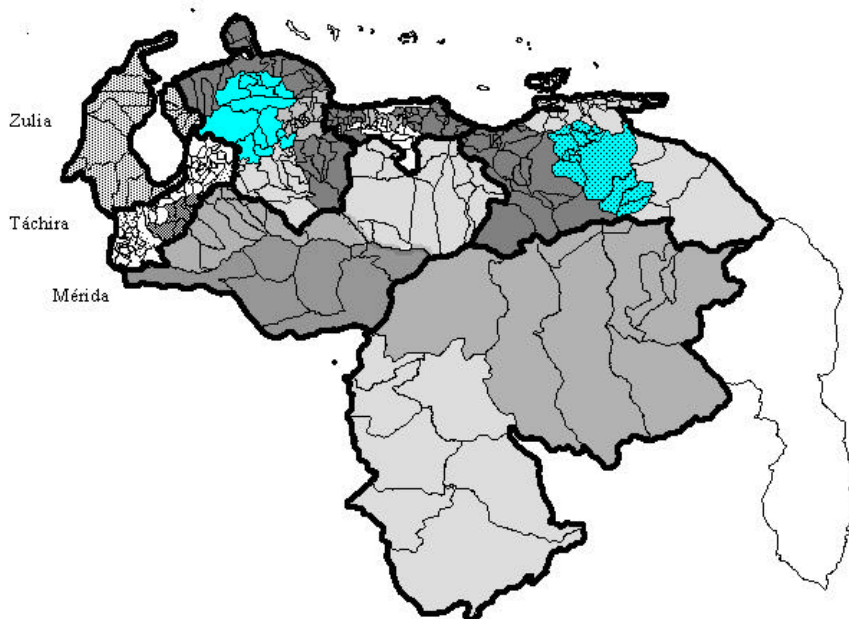
Generación y difusión de conocimientos sobre las ventajas, las potencialidades y oportunidades de la región, mediante la elaboración de estudios, y evaluación de planes, programas y proyectos regionales de desarrollo, que garanticen la factibilidad económica, social y ambiental de los mismos. Igualmente se debe mantener un banco de proyectos regional y se debe hacer un monitoreo constante para determinar el cumplimiento de las metas y medir los resultados obtenidos.

4.- Capacitación Asesoría y Asistencia Técnica

Formación de recursos humanos para planificación del desarrollo regional y desempeño en la transferencia de funciones en las gobernaciones y alcaldías de las regiones.

5.- Coordinación de Entes Ejecutores y comunidades.

Coordinación de recursos, competencias y acciones del sector público y privado para el logro de objetivos comunes a los diferentes organismos y comunidades de los Estados y Municipios de las regiones, en función del Plan Nacional de Desarrollo.



Propuesta de Corporaciones de Desarrollo Regional

A los efectos de este plan, se establece la creación de las siguientes Corporaciones:

| Región | Sede | Estado |
|-------------------|--------------------|--|
| Central | Caracas | Caracas, Vargas, Miranda, Aragua, Carabobo |
| Centro-Occidental | Barquisimeto | Lara, Falcón, Yaracuy, Cojedes, Portuguesa |
| Andina | | Táchira, Trujillo, Mérida |
| Zuliana | Maracaibo | Zulia, |
| Oriental | Maturin - El Tigre | Nueva Esparta, Delta Amacuro, Sucre, Monagas, Anzoategui |
| Llanos | San fernando | Barinas, Apure, Guárico |
| Guayana | Ciudad Guayana | Bolívar, Amazonas |

II.6 Escenario Financiero

Las diferentes fuentes con que cuenta cualquier proyecto de inversión en Venezuela incluyen fondos de la siguiente procedencia: Presupuesto Nacional, FIDES, Situado, Constitucional, Asignaciones Especiales, Recursos no reembolsables, Endeudamiento externo y Sector Privado. Para los proyectos que finalmente sean seleccionados se observan diferentes fuentes de financiamiento, fundamentalmente del Presupuesto Nacional y del endeudamiento externo. No obstante, se deben establecer incentivos para que aquellas realizaciones que contribuyan con el desarrollo de las regiones también cuenten con aportes del Situado Constitucional, el FIDES y de asignaciones especiales, concertadas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y los organismos ejecutores de dichos fondos. No se debe ignorar

el gran reto que significa tanto para el Ejecutivo Nacional como para las regiones la posibilidad de captar fondos por la vía de inversiones privadas, nacionales e internacionales y de recursos no reembolsables.

| ORIGEN DE LOS RECURSOS | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Presupuesto Nacional | | | | | |
| FIDES | | | | | |
| Situado | | | | | |
| Constitucional | | | | | |
| Asignaciones especiales | | | | | |
| Recursos no reembolsables | | | | | |
| Endeudamiento externo | | | | | |
| Sector privado | | | | | |

La descentralización y la desconcentración son los elementos básicos del plan de desarrollo sostenible que definen la visión de Estado y las políticas de Gobierno de Venezuela.

III. [Anexos](#)