

# Las escalas subregional y local en la planificación. Anclajes e integración para el desarrollo nacional

**Néstor Martínez Tirado<sup>1</sup>**

*Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar*

*Correo: nestorvmt@gmail.com*

*ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3735-5863>*

*Recibido: 14/08/2025 | Aceptado: 04/09/2025*

## Subregional and Local Scales in Planning: Anchors and Integration for National Development

**Abstract.** This academic essay aims to provide insights into the need for functional, operational, and cognitive integration of the key territorial scales for planning the development of the Venezuelan nation. These scales are: national, subregional and local/communal. The legal structure and governance purposes of the constitutionally established territorial political division are broken down into the following levels: National, State and Municipal, each with specific powers and functions. However, for the purposes of national development planning, the National Executive with dominion over the entire territory of the Nation, under a Bolivarian vision, has developed a proposal for public policy for national planning based on the exercise of direct participatory and leading democracy supported at the national, subregional and local communal levels, unlike how it was territorially framed prior to the arrival of the Bolivarian revolution, at the scales: national and regional scales. These scales completely removed from the lives and needs of the national majority population groups, which social weaknesses, which led to favoring small groups with national and regional economic interests, how in turn-imposed project proposals that suite their interests. All of this changed with the new national territorial planning system, whose anchors are at the subregional level for national productive diversity and the local communal level to promote social needs and

## As escalas sub-regional e local na planificação: ancoragens e integração para o desenvolvimento nacional

**Resumo.** Este ensaio acadêmico tem como objetivo apresentar reflexões sobre a necessidade de integração funcional, operacional e cognitiva das escalas territoriais fundamentais para o planejamento do desenvolvimento da Nação venezuelana: nacional, sub-regional e local comunal. A estrutura legal e, para fins de governança, a divisão político-territorial estabelecida constitucionalmente se desdobra nos níveis nacional, estadual e municipal, cada um com atribuições e funções específicas. No entanto, para o planejamento do desenvolvimento nacional, o Executivo Nacional, com domínio sobre todo o território da Nação e sob uma perspectiva Bolivariana, desenvolveu uma proposta de política pública de planejamento baseada no exercício de uma democracia direta, participativa e com protagonismo cidadão, sustentada nas escalas nacional, sub-regional e local comunal. Diferentemente da configuração territorial anterior à Revolução Bolivariana, que operava apenas nas escalas nacional e regional, distantes da vida e das necessidades da maioria da população, com fragilidades sociais, o novo sistema favorece a inclusão social e econômica, evitando que grupos reduzidos com interesses econômicos imponham projetos alinhados apenas aos seus benefícios. O novo modelo de planejamento territorial nacional ancorado na escala sub-regional promove a diversidade produtiva nacional, enquanto a escala local comunal atende às necessidades

<sup>1</sup> Geógrafo, UCV. Postgrado en City and Regional Planning. Cornell University, U.S.A. (1983-1984). Especialista en Problemas de la Urbanización. Centro Panamericano de Estudios e Investigaciones Geográficas. Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Instituto Geográfico Militar de Ecuador. Master en Planificación Urbana de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo UCV (1992).

improve the quality of life of organized communities.

**Keywords.** Territorial scales; subregions; local communal areas; inter-scale planning integration

**Line of research.** Planning, Marxist economics, engines development, and production chain.

sociais e contribui para a melhoria da qualidade de vida das comunidades organizadas.

**Palavras-chave.** Escalas territoriais; sub-regiões; âmbitos locais comunais; integração inter-escalas de planejamento.

**Linha de pesquisa.** Planejamento, economia marxista, motores de desenvolvimento e encadeamentos produtivos.

**Resumen.** El presente ensayo académico tiene la finalidad de aportar reflexiones acerca de la necesidad de la integración funcional, operativa y cognitiva de las escalas territoriales fundamentales para la planificación del desarrollo de la Nación venezolana. Estas son: la nacional, la subregional y la local comunal. La estructura legal y a efectos de gobernanza de la división político territorial establecida constitucionalmente se desagrega en los ámbitos: nacional, estatal y municipal, cada una de ellas con atribuciones y funciones específicas. Sin embargo, a efectos de la planificación del desarrollo nacional, el Ejecutivo Nacional con dominio sobre todo el territorio de la Nación, bajo una visión Bolivariana, ha desarrollado una propuesta de política pública de planificación nacional basada en el ejercicio de una democracia directa, participativa y protagónica, sustentada en las escalas: nacional, subregional y local comunal, a diferencia como se enmarcaba territorialmente previo a la llegada de la Revolución Bolivariana, en las escalas: nacional y regional, escalas totalmente alejadas de la vida y necesidades de los grupos poblacionales mayoritarios nacionales, con debilidades sociales, lo cual condujo a favorecer a reducidos grupos con intereses económicos nacionales y regionales, quienes a su vez imponían las propuestas de proyectos que se acomodaban a sus beneficios. Todo ello cambia con el nuevo sistema de planificación territorial nacional, cuyos anclajes están en lo subregional para la diversidad productiva nacional y en lo local comunal para favorecer las necesidades sociales y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades organizadas.

**Palabras clave.** Escalas territoriales; subregiones; ámbitos locales comunales; integración inter-escalas de planificación.

**Línea de investigación.** Planificación, economía marxista, motores de desarrollo y encadenamientos productivos.

## Introducción

La visión bolivariana de gobernanza, desarrollada por el comandante presidente Hugo Chávez Frías hasta el actual presidente constitucional Nicolás Maduro Moros, se ha sustentado en una fuerte práctica de la planificación del desarrollo socio económico nacional, enfocada principalmente en justicia social, erradicación de la pobreza, aumento en la calidad de vida, bienestar social, seguridad, desarrollo económico productivo diversificado, así como independencia, soberanía y autodeterminación en sus decisiones de políticas públicas tanto en lo nacional como en lo internacional, y dentro de este último aspecto, la integración regional, la complementariedad y la solidaridad.

Desde el primer plan de desarrollo propuesto por el presidente Hugo Chávez Frías, el Plan de Desarrollo Económico Social de la Nación 1999-2001, conocido como el Plan Bolívar 2000, hasta el Plan de la Patria de las 7 Transformaciones 2025-2031, se ha producido un proceso tanto evolutivo como de profundización en la planificación, y dentro de ello

un énfasis en la gestión de una planificación en función de escalas territoriales, que se integran y complementan.

En este marco, dos escalas territoriales dentro del Sistema Nacional de Planificación se han constituido en los anclajes fundamentales para el desarrollo socio económico y productivo diversificado nacional:

1. La escala territorial local comunal, y
2. La escala territorial subregional.

En la escala local comunal se ha trabajado con mayor intensidad y profusión, por su estrecha vinculación a la gente en sus comunidades y sus necesidades básicas. En el ámbito territorial comunal, la planificación se desarrolla en función de un ejercicio de democracia directa, participativa y protagónica, sustentada en las Agendas Concreta de Acción (ACA), la identificación de nudos críticos a superar, los mapas de soluciones, los mapas de los sueños y las consultas en función de propuestas de proyectos por circuitos comunales. En el ámbito territorial comunal, la planificación tiene como propósito básico la satisfacción de necesidades, la resolución de problemas y el bienestar social, pero es fundamental que esta base social poblacional comunal se integre con mayor eficacia y conciencia en el desarrollo subregional, regional y nacional.

La planificación subregional como base del nuevo modelo de desarrollo socioeconómico y productivo nacional, por su parte, se sustentada en la amplia diversidad territorial en recursos y en condiciones geográficas, que posibilitan la diversidad productiva, que sustituya definitivamente el modelo rentista petrolero, y que los hidrocarburos sean uno de los 13 motores de la Agenda Económica Bolivariana.

Sin embargo, entre los dos anclajes territoriales de la planificación del desarrollo integral nacional, existe una significativa debilidad en términos de interacción, que debe superarse. Por un lado, las comunidades deben conocer y tomar conciencia tanto de las potencialidades, como del rol económico productivo asignado a cada subregión a la cual pertenecen, y por otro, que se enfatice cada vez más y con mayor fuerza, la importancia de la planificación subregional, a efecto de que las comunidades que integran las distintas subregiones se sientan partícipes de su papel protagónico en lo económico productivo, y que el resultado de tal engranaje se traduzca en resultados concretos de la diversidad productiva subregional, que agregadas cubren la totalidad del país, constituyéndose en la base real del desarrollo socioeconómico productivo diversificado nacional.

## **1. Escalas territoriales de gobernanza y de planificación del desarrollo nacional**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009, artículo 136), establece una división político territorial para la gobernanza en tres niveles de escala:

- a. La escala nacional: de dominio del Ejecutivo Nacional, la Asamblea Nacional y demás Poderes Públicos nacionales del Estado venezolano.
- b. La escala estatal: de dominio de las Gobernaciones y Consejos Legislativos.
- c. La escala municipal: de dominio de las Alcaldías y los Concejos Municipales.

Cada una de estas escalas territoriales tiene funciones específicas demarcadas por la Constitución Nacional y otras leyes de la República.

Le corresponde al Ejecutivo Nacional con toda su estructura de gobernanza, como una de sus responsabilidades fundamentales, proponer y ejecutar los Planes de Desarrollo Socioeconómico de la Nación, tal como lo contempla la Ley Constituyente del Plan de la Patria. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025 (2019, artículo 6).

La estructura y características de la división político territorial desagregada en estados y municipios, no necesariamente se adecua a la territorialización que demanda la planificación integral del desarrollo socioeconómico nacional, sustentado dentro de la visión Bolivariana de la inserción del poder popular organizado, el mayor conocedor de sus realidades y sus ámbitos territoriales locales, en función del ejercicio de la práctica efectiva de la democracia directa, popular, participativa y protagónica, establecida en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010), así como el Decreto N° 1 425 con Rango y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria (2014).

A diferencia del abordaje de la planificación socio económica nacional, en el marco de la IV República, sustentada en las escalas regional y nacional, escalas territoriales éstas asociadas a decisiones alejadas de la mayoría de la población nacional, en contraparte, la visión Bolivariana de la planificación se centrada en lo participativo y protagónico con base en lo local comunal y subregional, sintetizándose en el artículo 6 de la Ley Constituyente del Plan de la Patria (2019), que reza:

El Sistema de Planes de la Patria comprende el conjunto de planes, decisiones, recursos, competencias, proyectos, gestión y seguimiento, organizado en escalas espaciales de agregación. El sistema de Planes direccionará la inversión pública a efectos de generar sinergias entre los proyectos estructurantes y optimizar el uso de los recursos en el espacio y el tiempo, debiendo además sostener el carácter vinculante, causal, de los objetivos del sistema de planificación y los proyectos resultantes.

El Sistema de Planificación Nacional y Popular deberá adecuar su marco normativo y funcional a efectos de desarrollar una taxonomía espacial de agregación, vinculante, sistemática, entre las distintas escalas detallando en cada caso el sistema de actores, recursos, competencias, seguimiento y gestión y la interacción vinculante entre escalas. El Sistema de Planes del Plan de la Patria tendrá las siguientes escalas, asumiendo como principios la visión sistemática, unidad dentro de la diversidad y categoría de totalidad.

1. La escala local partiendo de la Comuna como unidad base, seguida del sector urbano y la ciudad.
2. La escala subregional.
3. La regional.
4. El país como unidad sistémica.

Esta taxonomía de escalas y sistema de agregación de planes, de ninguna manera excluye los niveles de gobernanza estatal y municipal, sino que se integran apoyando y participando en función de su articulación a la dinámica del proceso de madurez y avance

que plantea el reto de una planificación que con base a demandas locales comunales, se debe entrelazar con los planes subregionales y los objetivos nacionales.

En este sentido, el diseño y estructura del sistema de escalas de planificación que debe desarrollar el Ejecutivo Nacional, encuentra dos ámbitos territoriales de complementariedad que le permite construir relaciones funcionales que se adaptan a una visión de desarrollo nacional soberana: el ámbito subregional sustentado en la diversidad geográfica, de recursos y de potencialidades económico productivas, que con sus especificidades, deben ajustarse a lo establecido en la Agenda Económica Bolivariana y en segundo término el ámbito local comunal, para satisfacer las demandas básicas de las comunidades en función de la organización comunal, como expresión de la vida y de bienestar social de la gente en cada segmento territorial local comunal.

La escala subregional vinculada a posibilidades de una amplia diversificación económica productiva, se inserta en lo planteado para la Primera Gran Transformación del Plan de la Patria de la 7 Transformaciones 2025-2031: la Económica, para la construcción de un nuevo modelo económico productivo nacional diversificado, enfocado hacia el mayor nivel de satisfacción de necesidades y de bienestar para la población.

## **2. Las escalas subregionales y locales comunales como escalas de anclajes de la planificación del desarrollo nacional**

La escala de planificación subregional, como escala intermedia entre la local y la nacional, se traduce en una división del territorio nacional venezolano en 80 subregiones, que partiendo de criterios de delimitación físico geográficos, geo-históricos y funcionales, se expresan en subregiones geoeconómicas, con condiciones específicas en: fisiografía, relieve, altitud, climatología, ecología, así como en recursos diferenciados de suelos, agua, minerales, disponibilidad de espacios a ser utilizados, conectividad, población, al igual que en valores culturales, infraestructuras y servicios, que entre otros posibilitan el desarrollo socioeconómico productivo diversificado en función de tres herramientas territoriales, que establece el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria, (2024, artículo 3), que son:

1. Los Distritos Motores de Desarrollo.
2. Las Zonas Económicas Especiales, y
3. Las Zonas de Conocimiento Productivo.

Los Distritos Motores de Desarrollo se constituyen en el ámbito territorial base de la diferenciación espacial geoeconómica y productiva subregional. Se trata de espacios delimitados por su especificidad en términos de sus características y condiciones físico naturales, geo-históricas, funcionales y potencialidades productivas, cuyo objetivo es servir de impulso al desarrollo integral subregional con base a sus especialidades, sus sistemas urbanos y sus capacidades de movilidad.

En este sentido, dentro de las unidades territoriales de los Distritos Motores de Desarrollo una de las tareas fundamentales del proceso de planificación está relacionado con la identificación y estudio de las cadenas económico productivas con el propósito de utilizar las potencialidades existentes en cada uno de ellos, para potenciar su funcionamiento



y productividad, todo ello, dentro de una visión de complementariedad e integración, constituyéndose en ejes dinamizadores de desarrollo.

En el ámbito subregional nacional existen asimetrías en el nivel desarrollo entre subregiones, e incluso dentro de ellas. A efectos de superar tal situación se plantea el establecimiento de Distritos Motores de Desarrollo, particular y prioritariamente en espacios geográficos con debilidad en su desarrollo socioeconómico productivo. Tales Distritos Motores de Desarrollo deben estar asociados a la implementación y aplicación de planes estratégicos que permitan impulsar proyectos tanto sociales como productivos, incorporando ciencia, tecnología e inversiones, y dentro de ello implementación de acciones para el desarrollo de obras y servicios esenciales, que frenen procesos migratorios, particularmente de capital humano joven, parte esencial del bono demográfico actual, fundamental para impulsar cambios en la búsqueda de una nueva visión prospectiva de desarrollo más equilibrada y diversificada.

El comandante presidente Hugo Chávez, en el Plan de la Patria 2013-2019 (2012), daba una gran importancia al establecimiento de distintos tipos de Distritos Motores de Desarrollo, como herramienta y objetivo estratégico en el aprovechamiento de potencialidades económico productivas para el desarrollo nacional. En tal sentido expresaba la necesidad de crear y trabajar un conjunto de Distritos Motores de Desarrollo:

#### Objetivo Nacional 3.4.

Profundizar el desarrollo de la Nueva Geopolítica Nacional

#### Objetivos Estratégicos y Generales

3.4.3. Promover la creación de los Distritos Motores de Desarrollo, con la finalidad de impulsar proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo.

3.4.4. Impulsar la creación de los Distritos Motores de Desarrollo, fundamentada en criterios de desarrollo de potencialidades productivas sustentables, así como la ocupación del territorio en áreas estratégicas.

3.4.4.1. Fomentar la creación de Distritos Motores de Desarrollo, en áreas que requieran atención prioritaria, haciendo énfasis en el reordenamiento territorial participativo en correspondencia con el interés nacional.

3.4.4.2. Impulsar la creación de Distritos Motores de Desarrollo, fomentando la ejecución de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo, disminuyendo las asimetrías entre las grandes ciudades y mejorando el hábitat comunitario.

3.4.4.3. Decretar y desarrollar ocho (8) Distritos Motores de la Faja Petrolífera del Orinoco; con el fin de apalancar el desarrollo petrolero, así como sus potencialidades adicionales, elementos geo-históricos, relaciones funcionales y capacidades socio-productivas. Los Distritos Motores son: Mapire-Santa Cruz del Orinoco, Ciudad Bolívar-Soledad, Falconero, Santa Rita-Caicara del Orinoco, Palital-Chaguaramas, Temblador, Santa María de Ipire, y Zuata-San Diego de Cabrutica.

3.4.4.4. Conformar el Distrito Motor Barlovento, estado Miranda. Área con prioridad de tratamiento en la cuenca del río Tuy, de especialización agroindustrial.

3.4.4.5. Conformar el Distrito Motor Caicara-Cabruta, estados Bolívar y Guárico. Proyectos dinamizadores: Tercer Puente sobre el río Orinoco y UPS Algodones del

Orinoco, de especialización agroindustrial.

3.4.4.6. Conformar el Distrito Motor Biruaca-Achaguas, estados Guárico y Apure. Proyecto dinamizador: Centro de caña Etanol, de especialización agroindustrial.

3.4.4.7. Conformar el Distrito Motor Paria, Estado Sucre. Proyectos dinamizadores: Proyecto Gasífero Petrolero, Delta-Caribe Oriental, Plataforma Deltana, Empresa Mixta Socialista Cacao del Alba, de especialización agrícola-turística.

3.4.4.8. Conformar el Distrito Motor Sur del Lago, estados Zulia y Mérida. Proyecto dinamizador: UPS de distribución, de especialización agroindustrial.

3.4.4.9. Conformar el Distrito Motor Santa Elena de Uairén- Ikabarú, estados Bolívar y Amazonas. Proyecto dinamizador: Transporte aéreo y fluvial, de especialización agroecológica y turística.

3.4.4.10. Conformar el Distrito Motor Ortiz-Calabozo, estados Guárico y Aragua. Proyectos dinamizadores: UPS Agroalimentaria, Complejo Agroindustrial Río Tiznado y Proyecto Río Guárico, de especialización agroindustrial.

3.4.4.11. Conformar el Distrito Motor Los Tacariguas-Las Tejerías, estados Aragua y Carabobo. Proyectos dinamizadores: Ensambladora de vehículos Irán - Venezuela y China - Venezuela, solución estructural del crecimiento del lago de Tacarigua, de especialización industrial, ambiental y agrícola.

3.4.4.12. Conformar el Distrito Motor El Diluvio del Palmar, estado Zulia. Proyecto dinamizador: Sistema de Riego El Diluvio, de especialización agrícola.

3.4.4.13. Conformar el Distrito Motor Florentino (Boconó - Barinas, estados Barinas y Trujillo. Proyectos dinamizadores: Autopista Boconó - Barinas, Centro de Mejoramiento Genético Florentino, de especialización agroindustrial.

3.4.4.14. Conformar el Distrito Motor Orichuna - Matiyure, estado Apure. Proyecto dinamizador: UPS Ganaderas, de especialización agropecuaria.

3.4.4.15. Conformar el Distrito Motor Urbano Ciudad Tiuna, ubicado en el Distrito Capital y el Estado Bolivariano de Miranda, para desarrollar el nuevo modelo de ciudad socialista.

3.4.4.16. Distrito Motor Ciudad Caribia, ubicado en el Distrito Capital y el estado Vargas – hoy La Guaira-, para el nuevo modelo de ciudad socialista.

3.4.4.17. Distrito Motor Ciudad Belén, ubicado en estado Miranda, para el nuevo modelo de ciudad socialista.

Algunos de los proyectos de Distritos Motores se han puesto en marcha, otros se encuentran paralizados o en fase de reactivación. Más allá de ello, activar los paralizados o no activados, así como la creación de nuevos Motores de Desarrollo requiere el desarrollo nacional en su fase actual, para contribuir a la diversificación productiva, a pesar de las limitaciones de inversión por la guerra económica contra la Nación venezolana, para intentar debilitar el desarrollo socioeconómico productivo nacional y el rumbo geopolítico trazado bajo principios Bolivarianos.

Las Zonas Económicas Especiales, por su parte se constituyen en las unidades territoriales de anclaje fundamental para el desarrollo socioeconómico productivo diversificado nacional, y en función de su importancia, se ha promulgado una ley específica, la Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales (2022). En la misma, el artículo 1 establece su Objeto:

Esta Ley tiene por objeto regular la creación, organización, funcionamiento, administración de las Zonas Económicas Especiales, así como los incentivos económicos, fiscales y de otra índole que resulten aplicables, en función de un modelo de desarrollo económico soberano y de producción nacional que garantice el encadenamiento productivo, la seguridad jurídica, la justicia social y los medios ambientalmente sustentables.

Dada la incorporación de esta novedosa herramienta para el desarrollo socioeconómico productivo nacional, como es la Ley de Zonas Económicas Especiales (2022), el legislador ha considerado necesario definir un conjunto de conceptos que se encuentran en su articulado, a objeto de una mejor comprensión y activación de las mismas. Algunas de esas definiciones se encuentran plasmadas en el artículo 4 de la ley en referencia:

**Áreas de Desarrollo:** ámbitos geográficos que, dentro de las zonas Económicas Especiales, conforman los Polos Productivos. Las Áreas de Desarrollo podrán incluir Distritos Motores de Desarrollo y serán delimitadas en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial.

**Distritos Motores de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales:** forma especial de subregión delimitado en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial y dentro de sus respectivas Áreas de Desarrollo, para articular e impulsar, mediante un plan específico, las políticas, planes y proyectos de la Zona Económica Especial, así como garantizar el desarrollo integral subregional sobre la base de las variables físico-naturales, geo-históricas, funcionales, potencialidades productivas y sistema de ciudades y de movilidad que comprendan.

**Plan de Desarrollo de la Zona Económica Especial:** conjunto de políticas, programas y proyectos para el desarrollo productivo y social de la Zona Económica Especial, en el cual se organizan y delimitan los rubros priorizados y actividades económicas, de acuerdo con la especialidad sectorial de la Zona. El Plan de Desarrollo deberá incluir los Polos de Desarrollo Productivo y los Distritos Motores de Desarrollo que resulten aplicables.

**Polos de desarrollo productivo:** espacios geográficos previstos en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial, donde se asientan y organizan las actividades económicas que conforman las Áreas de Desarrollo que regula esta Ley, los cuales estarán delimitados por medio de un sistema de coordenadas, planes de desarrollo, proyectos de participación y de articulación de estos espacios con las estructuras industriales y productivas de la Nación que en ellos existan.

**Proyecto de actividad económica:** propuesta diseñada, delimitada y presentada por las personas jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas, privadas, mixtas o comunales, mediante la cual plantea su oferta económica de participación y postula su perfil empresarial para desarrollar una o varias de las actividades productivas dentro de una Zona Económica Especial.

**Zona Económica Especial:** delimitación geográfica que cuenta con un régimen socioeconómico especial y extraordinario, en cuyas poligonales se desarrollan actividades económicas estratégicas previstas en esta Ley, en consonancia con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Con el fin de claridad conceptual para la inequívoca creación y definición de objetivos de las Zonas Económicas Especiales, la ley que las regula establece sus propósitos,



mediante el artículo 6, sintetizado en la necesidad que se constituyan en herramientas para dejar atrás el modelo económico rentista petrolero y avanzar hacia la diversificación económica productiva:

1. Desarrollar un nuevo modelo productivo nacional.
2. Promover la actividad económica productiva nacional y extranjera en el territorio nacional.
3. Diversificar y aumentar las exportaciones.
4. Participar en las innovaciones, cadenas productivas y mercados internacionales.
5. Impulsar el desarrollo industrial de la Nación.
6. Promover la sustitución selectiva de importaciones.
7. Contribuir con la diversificación de la economía del país.
8. Garantizar la transferencia tecnológica.
9. Asegurar el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas.
10. Impulsar el desarrollo de ventajas competitivas.
11. Crear nuevas fuentes de trabajo.
12. Incrementar la generación de ingresos para su justa distribución en la Nación.
13. Velar por la sustentabilidad ambiental en los procesos productivos.

A efectos de las condiciones específicas para la creación de las Zonas Económicas Especiales, un aspecto esclarecedor y fundamental al respecto, se ha establecido en el artículo 8 de dicha ley, el cual expresamente señala la necesidad de concurrencia de un conjunto de condiciones, que posibiliten el éxito de su implantación en función de sus objetivos a alcanzar:

1. Potencialidad geográfica del área de desarrollo para el uso o creación de conexiones terrestres, acuáticas, fluviales, lacustres o aéreas, que faciliten el acceso a los mercados y centros de producción, nacionales e internacionales.
2. Importancia de los recursos naturales que se concentren en torno al área geográfica y permitan su transformación en los procesos industriales para la exportación y la satisfacción de las necesidades nacionales.
3. Condiciones geográficas y económicas que favorezcan la integración de procesos productivos a lo interno y con el resto del mundo, sobre la base del despliegue de la participación de actores nacionales y extranjeros.
4. Estructuras industriales y productivas, que faciliten la construcción de cadenas productivas en las Zonas Económicas Especiales o eslabonadas con éstas.
5. Potencial existencia de infraestructura económica y de servicios para el desarrollo productivo.

En este mismo contexto, el Decreto de la Ley de Regionalización Integral del Desarrollo Socioproductivo de la Patria (2014, artículo 12), establece la posibilidad de crear Zonas Económicas Especiales Fronterizas, caracterizada por territorios delimitados dentro de la geografía nacional, a efectos de aprovechar ventajas comparativas, competitivas y estratégicas que ofrecen las ubicaciones, las potencialidades, las interconexiones y los flujos humanos y materiales que pudiesen estar asociados a tales zonas fronterizas.

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) creadas hasta octubre de 2025, son las siguientes:

- Decreto N° 3 838. ZEE del Municipio Palavecino del estado Lara. Gaceta Oficial N° 41 686 del 2 de agosto de 2019.
- Decreto N° 4 838. ZEE de la Dependencia Federal Isla de la Tortuga. Gaceta Oficial N° 6 756 Extraordinario del 10 de agosto de 2023.
- Decreto N° 4 839. ZEE Militar N° 1 del estado Aragua. Gaceta Oficial N° 6 756 Extraordinario del 10 de agosto de 2023.
- Decreto N° 4 840. ZEE de la Península de Paraguaná del estado Falcón. Gaceta Oficial N° 6 756 Extraordinario del 10 de agosto de 2023.
- Decreto N° 4 840. ZEE del estado La Guaira. Gaceta Oficial N° 756 Extraordinario del 10 de agosto de 2023.

La tercera y fundamental herramienta asociada al anclaje de la planificación del desarrollo subregional son las Zonas de Conocimiento Productivo, definidas éstas como espacios geográficos caracterizados por la implantación de centros de formación técnico científica y el empleo de tales conocimientos como elemento clave para el desarrollo de capacidades productivas y el aprovechamiento más eficiente y eficaz del potencial humano de cada subregión.

En este sentido, es de vital importancia la creación e implementación de Zonas Económicas Especiales, como herramienta clave para el avance y el logro de la diversificación económica productiva, que el Decreto de la Ley de Regionalización Integral del Desarrollo Socioproductivo de la Patria (2014, artículo 39), establece que en términos de su creación:

Corresponde al Presidente o Presidenta de la República mediante Decreto, con el objeto de apuntalar el conocimiento para el desarrollo productivo y diversificado en vinculación a las potencialidades e identidad subregional. Y continúa señalando: para ello deberá implementarse en ellas las acciones y medidas para la ejecución de los proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos destinados al desarrollo del conocimiento de la región. Tales Zonas de Conocimiento Productivo, dentro del ámbito subregional emplearan como hito articulador la especialización de centros educativos, de investigación, ciencia y tecnología, adecuando el mapa del conocimiento al mapa productivo y de tecnología respectivo, en la direccionalidad del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Paralelamente, a efectos de los fines específicos de la creación y desarrollo de Zonas de Conocimiento Productivo, en articulación con la creación de Zonas Económicas Especiales, se establece como principio fundamental de desarrollo y soberanía productiva, el uso de conocimiento científico aplicado, tal como se establece en el artículo 40 de la Ley de Regionalización Integral del Desarrollo Socioproductivo de la Patria (2014):

1. Producción de conocimiento y aplicación práctica.
2. La presencia de universidades y centros de investigación como factor favorable para la innovación, tomando en consideración su identidad regional, para propiciar la verdadera transferencia del conocimiento.
3. Intensificar la producción, transferencia y aplicación del conocimiento para incentivar una cultura de aprendizaje colectivo, de difusión e intercambio del conocimiento.

4. Desarrollar las identidades subregionales.
5. Fortalecimiento de las infraestructuras para las tecnologías de accesibilidad, movilidad, energía y conectividad.
6. Generar espacios para la formación del talento humano en centros de investigación y universidades, a fin de promover el desarrollo de la ciencia, la innovación productiva y la investigación.
7. Fortalecer la relación de la teoría y la praxis, como estímulo al conocimiento y la producción.

Por su parte, en la escala local comunal, la planificación se dirige fuertemente a su ejercicio participativo. Protagónico y democrático, de profundo contenido social a efectos de satisfacer necesidades en busca del mayor bienestar posible de la población. En tal sentido, se ha centrado tanto en un desarrollo metodológico como práctico, sustentado en el pensamiento robinsoniano de la creación autóctona de métodos co-participativos de gobernanza, y de operatividad continua, como herramienta fundamental para subsanar una deuda histórica social, de una mayoría poblacional nacional relegada previo a la llegada de la Revolución Bolivariana, a efectos de brindarle las mejores condiciones posibles de bienestar individual y colectivo, especialmente la población más vulnerable, con base a la aplicación de principios del socialismo bolivariano, todo ello a través de distintas leyes, mecanismos y herramientas de ejercicio de democracia directa, participativa y protagónica. El desarrollo evolutivo de herramientas en la planificación local comunal, ha tenido un avance significativo de protagonismo popular expresado en mecanismos y acciones de participación de democracia directa y protagónica, tales como:

1. La VenApp en línea y el 1x10 del Buen Gobierno.
2. La cartografía social.
3. Las Agendas Concretas de Acción (ACA): determinación de Nudos Críticos (problemas y necesidades a resolver), Mapa de Soluciones y Mapas de Sueños.
4. Las consultas nacionales por circuitos comunales de proyectos, para ser financiados los elegidos en primer y segundo lugar, con la participación directa de la comunidad, bajo el control de los recursos asignados, participación directa en la ejecución de los proyectos y eficiencia para hacer más, con calidad y con menos recursos financieros.

El avance conducido por el presidente constitucional Nicolás Maduro, en materia de la co-gobernanza entre el pueblo organizado y Ejecutivo Nacional, ha sido de tal magnitud, alcance y extensión, que las consultas de proyectos, se han venido realizando trimestralmente, ampliándose a los sectores: juventud y cultura en 2025, alcanzando un universo de participación cada vez con mayor fuerza poblacional activada.

En este sentido, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas en nota de prensa con motivo de la segunda consulta nacional de proyectos, realizada el 27 de abril de 2025<sup>1</sup>, señalaba que: para la segunda consulta de 2024, realizada el 25 de agosto, participaron 4 505 comunas y circuitos comunales con un poco más de 30 000 proyectos a elegir, mientras que para la consulta del 27 de abril de 2025, la cantidad de comunas y circuitos comunales <sup>2</sup>

1 Ministerio del Poder Popular para las Comunas. (2025). Arranca Consulta Popular Nacional 2025 en más de cinco mil Comunas. [Nota de prensa]. <https://www.comunas.gob.ve/2025/04/27/arranca-segunda-consulta-popular-nacional-2025-mas-cinco-mil-comunas/>

2 Circuito comunal: zonas de agrupación por ejes u otras modalidades territoriales de comunas y/o consejos comunales próximos e interconectados.

ascendía a la cifra de 5 336, lo cual es equivalente a un aumento del 18,5% en participación. La misma nota de prensa señalaba que para esta última fecha (abril, 2025), participaron 47 214 consejos comunales y un poco más de 1.3 millones de voceros y voceras elegidos democráticamente, con más de 36 000 proyectos a ser votados en 5 718 centros de votación, y en 7 438 mesas electorales.

Este avance en participación de selección de proyectos para el desarrollo comunal es un claro indicativo de la fuerza y la credibilidad del modelo comunal como estructura y mecanismo de desarrollo social y mejoramiento de calidad de vida poblacional y humana. Así mismo, en términos de eficiencia<sup>3</sup>, para el 4 de enero de 2025, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, informaba que el 73% de los proyectos financiados en el año 2024, ya habían rendido cuentas de los recursos asignados, así como de resultados obtenidos<sup>4</sup>. Para febrero 2025, antes de la primera consulta de este año, la rendición de cuentas sobrepasaba el 90 %.

Por otra parte, la vicepresidenta Ejecutiva Delcy Rodríguez al presentar ante la Asamblea Nacional el presupuesto nacional para el Ejercicio Fiscal 2025, informó que por decisión del presidente de la República, la inversión social alcanzaba un 77,6 %, destinada con énfasis a educación, salud, seguridad, ciencia y tecnología, infraestructura y obras públicas y vivienda y a ser administrados el 70 % del total por el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado a la inversión en proyectos comunales presentados y sometidos a selección por el sistema de consulta nacional comunal.<sup>5</sup>

Un modelo de tan alto impacto social como es el comunal, que se viene desarrollando en Venezuela, se contrapone a ejercicios de gobiernos liberales, constituyéndose en una amenaza inusual y extraordinaria para los intereses políticos y corporativos de la derecha nacional e internacional, y por ello, el endurecimiento en acciones coercitivas unilaterales, así como amenazas de tipo militar, para intentar derrocar un gobierno inequívocamente constitucional, profundamente democrático y comprometido con la justicia social, el desarrollo integral de la Nación, sus intereses vitales y el ejercicio de soberanía nacional.

En fecha 27 de abril de 2025, con motivo de la celebración de la segunda consulta nacional de proyectos comunales, en nota de prensa, el Ministerio del Poder Popular para la Comunas, señalaba que, como resultado de las consultas del 21 de abril y 25 de agosto del año 2024, se habían aprobado y financiados 13 230 proyectos comunales<sup>6</sup>. De los cuales, 2 937 proyectos tenían que ver con el servicio de agua, 1 995 en relación a obras de vialidad, 1 768 dirigidos al sector viviendas, 1 168 en obras educativas y 1 327 en el área de la salud, lo cual totalizaba 9 195 proyectos (69,5 %), de la totalidad de los proyectos.

Durante el año 2025, se habían realizado al mes de octubre, tres (3) nuevas consultas

3 Eficiencia en ejecución de proyectos: capacidad de alcanzar los objetivos del proyecto, utilizando e incluso por debajo, los recursos financieros asignados, o hacer más, sin desmejorar en calidad, dentro del lapso de tiempo establecido.

4 Ministerio del Poder Popular para las Comunas. (2025). 73% de las Comunas financiada en la segunda Consulta Popular ya rindieron cuentas. [Nota de prensa]. <https://www.comunas.gob.ve/2025/01/04/73-comunas-financiadas-segunda-consulta-popular-rindieron-cuentas/>

5 Observatorio Venezolano Antibloqueo. Centro Internacional de Inversión Productiva. (2024). *Delcy Rodríguez: Ley de Presupuesto de 2025 atiende al mandato del Poder Popular. 3 de diciembre de 2024*. [Nota de prensa]. <https://observatorio.gob.ve/delcy-rodriguez-ley-de-presupuesto-de-2025-atiende-al-mandato-del-poder-popular/>

6 Ministerio del Poder Popular para las Comunas. (2025). *Arranca segunda Consulta Popular Nacional 2025 en más de cinco mil Comunas*. [Nota de prensa]. <https://www.comunas.gob.ve/2025/04/27/arranca-segunda-consulta-popular-nacional-2025-mas-cinco-mil-comunas/>

nacionales de proyectos, con participación de 5 336 comunas y circuitos comunales, y con motivo de cumplirse el 13° aniversario del Golpe de Timón del comandante presidente Hugo Chávez, el presidente constitucional Nicolás Maduro, en fecha 20 del referido mes, informaba de la culminación de 20 808 obras construidas entre el Poder Público y el Poder Popular<sup>7</sup>, convirtiéndose así, efectivamente en un modelo de gestión de co-gobernanza de alto impacto en la solución de problemas de orden local-comunal.

### 3. La necesidad de la integración de escalas locales comunales y subregionales en la planificación

La planificación local comunal dirigida desde el Ministerio del Poder Popular de Planificación (2022), con el desarrollo de las Agendas Concretas de Acción (ACA), la determinación de nudos críticos, la cartografía social, el mapa de soluciones y el mapa de los sueños, así como la consulta nacional de proyectos y su financiamiento a los seleccionados, en función de la práctica activa y protagónica de la democracia directa comunal, tiene bases y pilares sólidos en su proceso de desarrollo, no siendo así en el caso de la escala de la planificación subregional, que si bien desagrega al territorio nacional en unas 80 subregiones, sólo se han desarrollado planes para ocho (8) de ellas, y en este mismo contexto, no existe suficiente conectividad e integración entre el Poder Popular y la función económica productiva asignada a cada subregión. Es decir que, a nivel del ámbito local comunal, tiende a desconocerse el nivel de planificación subregional.

La primera gran transformación del Plan de la Patria de las 7 Grandes Transformaciones 2025-2031, que es la Económica, de carácter liberadora y diversificada, pensada para abastecer al máximo posible con producción nacional los requerimientos de abastecimiento de la población venezolana y la generación de excedentes para la exportación, tiene su anclaje en la diversidad geográfica, de recursos naturales y humanos en el ámbito del sistema subregional, lo cual se traduce en un sistema subregional geoeconómico diversificado.

Posiblemente no sea suficiente el desarrollo de planes subregionales, de decretos de Zonas Económicas Especiales y de Autoridades Únicas, así como de Distritos Motores de Desarrollo y Zonas de Conocimiento Productivo, sino existe presencia activa de representación del Ejecutivo Nacional, principal responsable de su gestión, así como mecanismos de integración con gobiernos regionales y municipales en cada subregión, para activar la operatividad de los planes y proyectos a desarrollar. Una administración de proyectos subregionales alejada del territorio se contradice con la idea del gobierno en la calle.

En función de lo antes planteado, estimamos que se hace necesario crear una infraestructura de operatividad funcionalidad, servicios y apoyo en cada subregión a desarrollar, donde sea posible la unificación de fuerzas y recursos como mandato y principio bolivariano. Ello implicaría:

1. Designar y desarrollar el concepto y funcionalidad de ciudades capitales subregionales.
2. Creación de una infraestructura física y funcional concebida como Centro de Planificación Subregional, que agrupe, integre e incluya toda la representación

7 Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. (2025). 20.808 proyectos, a buen término, con el pueblo. <https://mippci.gob.ve/index.php/2025/10/20/20-mil-808-proyectos-a-buen-termino-con-el-pueblo/>



ministerial necesaria, en función de las identidades, potencialidades productivas y proyectos de desarrollos subregionales, haciendo más eficiente la administración de recursos, mediante la unificación, como, por ejemplo: en gestión integral, informática y en transporte.

3. Que cada Centro de Planificación del desarrollo subregional, desarrolle entre otras, una sala situacional única, que permita guiar, apoyar y supervisar los distintos procesos involucrados en el desarrollo comunal y subregional.

4. Que se constituya la presencia de profesionales, técnicos y demás personal en:

- a. La cara visible y directa del Ejecutivo Nacional en cada ámbito subregional, para establecer lazos funcionales y operativos con el nivel comunal en función de cercanía, así como con los actores productores.
- b. Generadores de aportes a la dinámica de la vida económica, social y cultural subregional.
- c. Partícipes de apoyo directo a las comunidades en sus necesidades, y dentro de ello, en apoyo para la formulación y desarrollo de proyectos locales comunales.
- d. Actores para formular proyectos de desarrollo subregional, viviendo y compartiendo directamente las realidades sociales, económicas, políticas y territoriales.
- e. Partícipes activos en los procesos de formación técnico-científica que requiere el desarrollo subregional.
- f. Conectores entre las realidades y demandas subregionales por ejemplo en infraestructuras, servicios y apoyos para fortalecer la funcionalidad subregional, así como las demandas sociales en los ámbitos locales comunales, y
- g. Conectores con los niveles de gobiernos estatales y municipales.

## Conclusiones

El proceso de planificación del desarrollo integral nacional dentro del marco de la visión de la Revolución Bolivariana ha sido planteado y desarrollado en función de alcanzar nuevos estadios de bienestar social, económico y de diversidad productiva, para sustituir un modelo social y económico preexistente, dentro de un contexto de ejercicio de soberanía nacional, independencia y autodeterminación, sustentada en la participación protagónica del Poder Popular y la estructuración de las escalas territoriales de planificación.

En este proceso, en permanente dinámica y evolución, se han establecido claramente dos marcos territoriales de anclaje para el desarrollo socioeconómico productivo y diversificado nacional: la escala territorial local comunal y la subregional. La primera, dirigida al bienestar y prosperidad socioeconómica de la población, particularmente con énfasis en los sectores de mayor debilidad y vulnerabilidad socioeconómica, en función del desarrollo y ejercicio de procesos de democracia directa, participativa y protagónica de co-gobierno y corresponsabilidad en la planificación y transformación de espacios y sociedades comunales, mediante todo un andamiaje de herramientas y políticas públicas, así como acciones de apoyo y acompañamiento en el desarrollo, sustentado en el sistema comunal.

Mientras se ha enfatizado, profundizado y avanzado en la planificación y accionar en la escala comunal, no ha ocurrido así con la escala de planificación subregional. Esta última escala establece una amplia diferenciación espacial del territorio venezolano en términos de heterogeneidad de características geográficas físicas, ambientales, de poblamiento y de

potencialidad de recursos naturales, así como de funcionalidad, y siendo la base fundamental para el establecimiento de una economía productiva diversificada, se encuentra relegada, aun cuando se constituye en el factor fundamental para el desarrollo de la primera y la más prioritaria transformación, que estable el Plan de la Patria de las 7 Grandes Transformaciones 2025-2031, como es la transformación y diversificación económica.

Este ensayo académico propone a efectos de consideración y discusión, la creación de condiciones fácticas de presencia permanente de delegaciones de los diferentes entes del Ejecutivo Nacional, vinculados al desarrollo de la planificación subregional, mediante la determinación de ciudades capitales subregionales, así como una edificación en cada una de ellas, que los reúna, y que desde el propio territorio subregional se establezcan y se actúe sobre los planes, programas y proyectos de desarrollo subregional, y al mismo tiempo, se establezcan lazos de integración, comunicación y apoyo con los ámbitos de la escala de planificación local comunal.

## Referencias

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Con la Enmienda N° 1 de fecha 15 de febrero de 2009, (Gaceta Oficial, N° 5.908 Extraordinario, 19 de febrero de 2009).  
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioprodutivo de la Patria, (Decreto N° 1.425, Gaceta Oficial N° 6.151 Extraordinario, 18 de noviembre de 2014).  
Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, (Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, 21 de diciembre de 2010).  
Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, (Gaceta Oficial N° 6.118 Extraordinario, 4 de diciembre de 2013).

Ley Constituyente del Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, (Gaceta Oficial N° 6.442 Extraordinario, 3 de abril de 2019).  
Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales, (Gaceta Oficial N° 6.710 Extraordinario, 20 de julio de 2022).  
Ley Orgánica del Plan de la Patria de las 7 Grandes Transformaciones 2025-2031, (Gaceta Oficial N° 6.907 Extraordinario, 24 de mayo de 2025).  
Ministerio del Poder Popular de Planificación (2022). *Democracia Directa y Planificación. Acción Popular*. Caracas.