

HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA

Manuel Rachadell

Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V.

I. EL SURGIMIENTO DE LA REGIONALIZACION

1. Con el advenimiento de la democracia en 1958 se hizo presente la necesidad de estimular el desarrollo armónico del país y crear polos de desarrollo en las diversas regiones. Variadas medidas se han tomado en este sentido y el resultado ha sido, a grandes rasgos, positivo.

Sin embargo, la evaluación de estos procesos nos indica que en la democracia no hemos logrado invertir las tendencias hacia el centralismo de la toma de decisiones, antes por el contrario, las mismas se han fortalecido de manera alarmante. En tal virtud, se plantea la necesidad de revisar el funcionamiento de nuestra Administración Pública en sus diversos niveles, con la finalidad de introducir los correctivos necesarios para lograr una efectiva descentralización y una mayor eficiencia en la inversión de los dineros públicos.

2. En el proceso de desarrollo regional podemos distinguir tres etapas: 1) De 1960 a 1969, creación de algunas corporaciones y organismos de desarrollo regional; 2) De 1969 a 1974, intento de establecer una administración regional conforme a una estrategia de conjunto; 3) De 1974 hasta el presente, coexistencia de regionalización administrativa con la coordinación del situado a nivel de Estados.

La primera etapa se inicia con la creación de la C.V.G. en 1960 y se continúa con la Ley que crea CORPOANDES en 1964. En el Zulia se creó el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (CONZUPLAN) en 1964 y en el mismo año inició sus funciones FUDECO, para la región centro-occidental. En 1966 se creó la Comisión para el Desarrollo de la Región Nororiental (NORORIENTE). En todos estos casos no había, sin embargo, una estrategia global sobre el desarrollo regional ni se había planteado la conveniencia de la regionalización administrativa.

3. El 11 de junio de 1969 se dicta el Decreto de Regionalización, cuyas premisas, expresas o implícitas, eran las siguientes:

A. Es conveniente crear un nivel administrativo por debajo del nivel nacional, pero por encima de los Estados, que se denomina nivel regional, en el cual se efectuarían las actividades de planificación, promoción y coordinación. En este nivel se coordinarían las actividades de la Administración nacional (central y descentralizada) con la de los Estados y Municipios.

B. Este nivel supraestadal tendría como efecto el que se aprovecharían las ventajas de la economía de escala, puesto que los Estados (excepto el Zulia) son demasiados pequeños para una gestión eficiente, dada la escasez de recursos humanos preparados y la conveniencia de economizar recursos financieros.

C. A mediano o a largo plazo, sería necesario replantear la división político-territorial, para hacer coincidir los estados con las regiones.

D. Entretanto, el Decreto 72 planteó la siguiente estrategia:

a) Definición de regiones, en número de ocho.

b) Obligación de los organismos de la Administración Nacional que funcionan por zonas, de adaptarse a las regiones definidas en el Decreto 72.

- c) Designación de jefes regionales por los organismos nacionales, con expresa delegación de facultades decisorias.
- d) Asociación de estados y creación de mancomunidades municipales para administrar servicios en el nivel regional.
- e) Creación de Corporaciones regionales de desarrollo en las regiones donde no las hubiera.
- f) Establecimiento de un sistema regional de Planificación, a cargo de los ORCOPLAN, dependientes de CORDIPLAN.
- g) Creación de órganos regionales de concertación (Consejos Nacionales de Desarrollo COREDE).
- h) Establecimiento de un mecanismo regional de coordinación a cargo de un Comité Regional de Coordinación (CORECO), que luego se transformó en Consejo Regional de Gobierno (COREGO). En todo caso, la idea era que este órgano, sucesivamente presidido durante un año por cada uno de los Gobernadores de la Región, tuviera a su cargo la coordinación de las dependencias regionalizadas de la Administración nacional entre ellas y con la administraciones estatales y municipales, así como la de éstas entre ellas. Este mecanismo supliría la ausencia de un Poder Ejecutivo en la Región.
- i) Regionalización de los sistemas administrativos: presupuesto, estadísticas, personal.

4. En marzo de 1974, se inició una nueva etapa, con las siguientes características:

A. Se dicta un nuevo decreto sobre regionalización conforme al cual se modifican las regiones. Se crea la Región-Centro-Norte-Costera y la Región Insular, con lo cual el número de regiones pasa de ocho a nueve.

B. El proceso de adaptación de los organismos nacionales a la regionalización, que no se había cumplido totalmente, se detiene y comienza a retroceder. En lugar de las regiones del Ministerio de Sanidad se nombran Comisionados Estadales de Salud; las Oficinas Regionales de Educación (ORE) se suprimen y se designan responsables del sector a nivel de Estado. En otros organismos nacionales se mantiene el esquema regional.

C. Se promulga la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional. Conforme a esta Ley se establece un mecanismo para coordinar el 50% del situado que corresponde a los estados, al Distrito Federal y a los territorios federales, con los programas nacionales. Esta Ley no toma en cuenta la existencia de regiones, pues la coordinación se realiza en el ámbito estatal.

D. En enero de 1980 se dicta un nuevo Decreto de Regionalización, y se inicia una sub-etapa que se caracteriza por:

a) Se crea en el Ministerio de Relaciones Interiores una Dirección de Coordinación de Programas Regionales para cumplir las funciones que la Ley de Coordinación del Situado atribuye a dicho Ministerio.

b) Se suprime la Región Centro-Norte-Costera y se regresa al esquema de la región capital, pero se mantiene en nueve el número de regiones.

c) Se conserva la obligación de los órganos nacionales de mantener direcciones o delegaciones en el ámbito regional. Las funciones de coordinación en este ámbito se atribuyen a un Consejo Regional de Desarrollo.

d) Se crea un Comité de Coordinación de las actividades administrativas en cada entidad federal, presidido por el Gobernador e integrado por los responsables de los servicios estatales, por los jefes de los servicios nacionales que operan en la entidad y por los presidentes de los Concejos Municipales del estado.

En esta forma se fortalece al estado como ámbito de coordinación, pero se mantiene sustancialmente igual el esquema de coordinación a nivel regional.

II. EVALUACION DE LA REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA

1. Hemos afirmado al comienzo que los intentos de desarrollar las regiones se han traducido en aumento del centralismo. En efecto:

A. Las administraciones estatales y municipales se han venido vaciando de contenido. Los servicios y las obras públicas estatales y municipales son cada vez menores, a pesar de que disponen de recursos considerablemente mayores.

a) Por razones técnicas, algunos servicios han pasado al ámbito nacional. Ejemplo: la aferición de pesas y medidas, que anteriormente era de la competencia municipal y ahora corresponde al Ministerio de Fomento.

b) Las obras públicas estatales y municipales son casi inexistentes, y ni siquiera se hace el mantenimiento de las mismas en esos niveles.

c) Se ha producido un proceso de "nacionalización" (no de estatización) de los servicios de educación y salud. Escuelas y dispensarios que anteriormente eran estatales y municipales, han pasado al control nacional. En los servicios cooperativos de salud, la administración estatal se limita a poner una suma de dinero anualmente, pero no dirige ni participa en la gestión del servicio.

B. La Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional ha fortalecido el centralismo. En efecto, el 50% del situado constitucional, que teóricamente se destina para gastos de inversión, en la realidad sirve para financiar los presupuestos deficitarios de los Ministerios de Sanidad y Educación, pues se utiliza el 70% de dicha suma en programas coordinados con estos ministerios, mediante una simple transferencia de dinero al nivel central.

C. Los gobernadores de las entidades federales han perdido importancia política y administrativa.

a) La administración estatal es una más entre las administraciones que operan en el estado, y a menudo ni siquiera la más importante.

b) La existencia de unidades de la Administración nacional en el ámbito regional impide a los gobernadores ejercer control sobre los programas nacionales que se planifican o dirigen en ese nivel, pues dichas unidades rinden cuenta directamente al Ministerio, Instituto Autónomo o Empresas del Estado del cual dependen y los responsables de esos órganos supraestatales se encuentran a menudo fuera del territorio del estado.

Cuando existen responsables de los programas nacionales en el estado, éstos no tienen posibilidad de coordinarse con la Gobernación, pues dependen de la región y no tienen facultades decisorias.

c) En los casos aislados en que algunos gobernadores han asumido el control de las diversas administraciones que operan en el Estado, ello ha ocurrido en contra de las estructuras establecidas y por razones de especial liderazgo administrativo, de carácter personal o por un apoyo político inusitado. En todos estos casos excepcionales, el resultado ha sido altamente positivo.

D. En el ámbito regional no se planifica ni tampoco se permite que lo hagan los Estados.

a) Las unidades desconcentradas del Poder Nacional que funcionan en el ámbito regional no tienen la capacidad técnica ni las facultades decisorias para formular planes sectoriales en la jurisdicción regional. Por tanto, se limitan a ser simples ejecutoras de las decisiones del órgano o ente del cual dependen. Las llamadas "inversiones regionales" (autopistas, sistemas de acueductos) no se programan en el ámbito de la región, sino en el nivel central. Las mismas no corresponden a la planificación regional, sino a la sectorial.

b) Al haberse reservado la actividad de planificación para el nivel regional, se ha suprimido toda posibilidad de planificación en el ámbito estatal.

c) No debe confundirse la actividad de planificación regional (que en la actualidad no existe) con las funciones de promoción que corresponde a las Corporaciones Regionales de Desarrollo y que se realizan, en algunos casos, en forma bastante acertada.

E. En los últimos tiempos se nota una tendencia a transferir programas regionales de gestión de empresas públicas hacia el nivel nacional (caso de transferencia de acciones de empresas de C.V.G. hacia el F.I.V).

2. La Región no tiene existencia jurídica ni administrativa ni política, excepto la del Zulia.

A. La región no es una persona jurídica, sino un ámbito o nivel en el cual se ejerce la actividad algunos órganos nacionales. Recuérdese que las Corporaciones Regionales de Desarrollo son Institutos Autónomos actualmente adscritos al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, con una jurisdicción territorial determinada y administrada en fideicomiso por los intereses representados en sus juntas directivas. La Ley de creación de las Corporaciones Regionales no crea las regiones sino que las define a los solos efectos del ámbito de actuación de la Corporación.

B. Las regiones no son centros de imputaciones presupuestarias. Los créditos presupuestarios se asignan a la República o a los entes descentralizados nacionales, a los estados y demás entidades federales y a los municipios, nunca a las regiones. Ahora bien, el poder de decisión política y administrativa se ubica en el mismo centro donde se administran los recursos.

C. En las Convenciones Regionales de Gobernadores no se consideran programas regionales, sino que los ministros o jefes de institutos autónomos informan separadamente a los representantes de los diferentes estados sobre los programas que tienen previstos para la entidad en el próximo presupuesto. La importancia de estos eventos radica en que reducen el número de viajes que deben hacer los titulares de los órganos nacionales.

D. Desde el punto de vista político, las regiones no tienen perfil propio, pues no eligen Diputados, Senadores, ni tienen Asambleas Legislativas. Los Bloques parlamentarios Regionales no gestionan programas regionales sino que apoyan las sucesivas peticiones de los congresantes estatales, bajo un concepto de reciprocidad. Los partidos políticos formulan sus programas de gobierno por entidades federales y no por regiones, a la cual se añade que el sistema político no se ha puesto de acuerdo sobre cuáles son las regiones y ello explica las variaciones que se han producido en el esquema regional de un gobierno a otro.

3. Desde un punto de vista técnico, el concepto de región es confuso.

A. El esquema de definición de región se tomó de la experiencia francesa. En Francia se consideró que los departamentos debían agruparse en Regiones para aprovechar las ventajas de la economía en escala, pues los primeros eran demasiado pequeños para la gestión eficiente de determinados programas. Ahora bien, los departamentos franceses equivalen a los distritos nuestros y las regiones son similares a los estados. En Venezuela, cuando la región ha coincidido con el Estado, como es el caso del Zulia, la experiencia ha sido positiva.

B. El concepto de región puede servir para diversos fines:

a) A los fines de promoción del desarrollo, como ocurre con las corporaciones regionales.

b) A los fines de la coordinación administrativa de los servicios públicos, como se ha tratado de hacer en Venezuela.

c) A los fines de la ordenación del territorio. Este concepto es diferente de los anteriores. Así, aun cuando la región Centro-Norte-Costera requiere de una ordenación especial, todo ello no implica que se deban coordinar los servicios públicos en ese ámbito. Del mismo modo, la faja petrolífera de Orinoco requiere de una ordena-

ción especial, pero no por ello debe erigirse en región aparte. En consecuencia, en algunos momentos se han mezclado los fines de la regionalización y se le ha dado a las regiones una connotación que no encaja en nuestra realidad jurídica, política y administrativa.

d) También se han mezclado las nociones de regionalización sociológica con la de regionalización administrativa. En Venezuela no hay, sociológicamente hablando, regiones, como sí las hay en algunos países europeos. Allí existe un espíritu autónomo derivado de diferencias culturales, lingüísticas y aun étnicas (caso del país vasco en España). Nuestro país es muy homogéneo en su conformación, aun cuando existan particularidades de entonación al hablar o de especialidades culinarias entre los orientales, los andinos y los zulianos. En todo caso, no existen límites precisos entre una "región" y otra y la regionalización administrativa, como se ha definido en nuestro país, es un "constructo", esto es, una elaboración de la mente, para fines de la ordenación de las actividades públicas. La mejor prueba de ello es que cada proposición de regionalización que se estudió para llegar al Decreto 72 (Proyectos del CENDES, IRFED, Friedmann, CORDIPLAN) era diferente a la otra.

C. Como consecuencia de esta confusión se han producido variaciones en el esquema de regiones, según prive un criterio u otro. Este hecho ha originado que las estadísticas regionales no tengan ninguna utilidad, pues cuando se habla de las series estadísticas correspondientes a la región de los llanos no se sabe si se incluye o no el Estado Cojedes o si la región nor-oriental incluye o no al Estado Nueva Esparta.

D. Por esta misma confusión, en la actualidad se ha tratado de fortalecer el nivel estatal como ámbito de coordinación, pero al mismo tiempo se ha mantenido el esquema regional, circunstancias estas que son incompatibles y que no hacen sino fortalecer el nivel central, el cual se presenta como centro de decisiones claro y sin contradicciones. El mismo efecto han producido las variaciones de las regiones que se han decretado sucesivamente.

E. En la actualidad, por la vía de creación de subregiones, se tiende en forma subrepticia a restablecer el nivel estatal como ámbito de coordinación.

III. EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTADOS COMO AMBITO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA

1. Cuando se planteó la agrupación de estados en regiones se pensaba que la Administración nacional no disponía de suficientes personas capacitadas para establecer Delegaciones en cada uno de los estados y entidades federales y que, en todo caso, el costo sería muy elevado. Esa situación ha cambiado por las siguientes razones:

A. En 1970 existía un número aproximado de 120.000 funcionarios públicos sometidos a la Ley de Carrera Administrativa (Ministerios, Oficinas Presidenciales, Institutos Autónomos). En la actualidad el número de funcionarios bajo ese régimen debe estar acercándose al millón. Por tal razón, sin aumentar el número de funcionarios y sin erogar un centavo más pueden establecerse las unidades desconcentradas en cada una de las entidades federales.

B. Desde el punto de vista de la preparación técnica del personal, la situación ha mejorado sensiblemente. En muchos estados existen universidades e institutos de educación superior y la tendencia en el corto o mediano plazo es que cada entidad federal tenga, por lo menos, una institución de educación superior.

C. El hecho es que en la actualidad existen delegaciones de los organismos nacionales en casi todas las entidades federales. Esas delegaciones no se coordinan debidamente porque deben reportarse, en muchos casos, a un ámbito superior al estatal, como es el regional, el cual, por otra parte, carece de poderes de decisión.

2. Ante la necesidad de aprovechar mejor los recursos de que disponemos y de establecer una Administración más eficiente, es necesario simplificar el aparato administrativo.

A. En el ámbito nacional, los centros de decisión están más o menos definidos, pero deben ser sometidos a una reforma para evitar la superposición de funciones y el desperdicio de recursos y para lograr una mayor coordinación y un control de gestión.

B. El ámbito regional debe conservarse para determinados efectos y particularmente:

a) Para la acción de promoción del desarrollo y el financiamiento de actividades prioritarias, a cargo de las corporaciones regionales de desarrollo.

b) Para actividades de ordenación del territorio, a cuyo efecto deben definirse regiones o zonas especiales.

c) Para programas de cooperación interestadal.

C. Debe establecerse una coordinación directa y sin intermediarios entre el nivel nacional y el estatal, en cuanto a la gestión de los servicios públicos y a la realización y mantenimiento de las obras públicas. Téngase presente que el nivel regional en la actualidad no planifica ni coordina sino que interfiere el diálogo entre la planificación sectorial y la territorial.

A este fin, debe considerarse que:

a) La planificación sectorial se refiere a un grupo de actividades homogéneas en todo el país, las cuales pueden descomponerse en programas regionales o estatales. En este ámbito sectorial, la decisión corresponde a los organismos nacionales.

b) La planificación territorial (estadal, regional o municipal) se refiere a todas las actividades que se realicen en un ámbito espacial determinado. Por lo tanto, tiene carácter intersectorial. En la actualidad no existe planificación territorial en Venezuela.

c) La planificación en su conjunto es el producto de la compatibilización de opciones sectoriales con opciones territoriales, pero en el momento dominan las primeras porque las segundas no existen.

D. Al suprimirse la región como ámbito de coordinación administrativa, se devuelven estas atribuciones al Gobernador de Estado, lo cual simplifica el funcionamiento de la Administración Pública.

3. El fortalecimiento de la autoridad de los Gobernadores está acorde con nuestra realidad jurídica, administrativa y política.

A. Desde el punto de vista constitucional, nuestra Carta Magna estableció que "El gobierno y la administración de cada Estado corresponde a un Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado, es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción" (Art. 21).

B. En consecuencia, el Gobernador no admite intermediarios entre él y el Presidente de la República, como no sea el Ministro de Relaciones Interiores en lo relativo a la seguridad y orden públicos.

C. El funcionamiento actual del esquema de regionalización adolece de la falla de que no existe un Poder Ejecutivo en la región. Esa función no puede cumplirla ni el presidente de la corporación regional de desarrollo, ni un gobernador con respecto a los otros durante el año en que preside el mecanismo de coordinación (CORECO, COREGO o COREDE). Por esta razón no existe ni planificación ni coordinación intersectorial o interinstitucional en la región.

D. El gobernador tiene importantes funciones políticas que en definitiva se traducen en el cumplimiento de las promesas electorales en el ámbito de su estado y que en la actualidad no puede cumplir debidamente por la dispersión que existe entre los diversos órganos de la Administración y por la complejidad en que ésta ha caído. Hay que tener presente que si se cumplen los programas de gobierno en

cada una de las entidades federales, se estará cumpliendo al mismo tiempo el programa de gobierno nacional.

4. Los Municipios deben participar coordinadamente en las tareas del desarrollo, cosa que no ocurre en la actualidad.

A. En el ámbito regional (exceptuando el caso del Zulia, por supuesto) es demasiado amplio para que los municipios participen provechosamente.

Las asociaciones regionales de municipios o las mancomunidades municipales en el ámbito regional nunca han existido. En el nivel estatal es posible llegar a ellas.

B. La Ley de Coordinación del Situado establece una participación para los municipios y un mecanismo para la coordinación de las actividades municipales con los programas estatales, pero no con los regionales.

C. En consecuencia, el ámbito estatal es el nivel óptimo para la coordinación de los programas municipales entre ellos, con los programas estatales y con los nacionales. Esa función de coordinación no puede recaer en otro funcionario que no sea el gobernador.

5. Para coordinar y controlar las actividades de la Administración Pública en su conjunto debe establecerse un plan consolidado del sector público en el que se indiquen:

A. Las inversiones y los programas nacionales a realizarse en cada estado o entidad federal.

B. Las inversiones o los programas a ejecutarse en cada entidad por la administración estatal.

C. Las inversiones o programas municipales a realizarse en cada entidad.

Ese plan consolidado debe ser a mediano plazo, por una parte, y por la otra, debe dar origen a un plan operativo anual, donde se indique claramente los programas a cumplirse y el nivel responsable del mismo. De esta forma podrá controlarse al fin de año el cumplimiento o no de las metas previstas y podrán introducirse los correctivos necesarios.

6. Para la formulación y ejecución de los planes territoriales así definidos, corresponde al gobernador realizar una labor de concertación en el ámbito nacional y con el ámbito municipal y, además, adecuar la administración estatal a una nueva forma de actuación. En la actualidad, las administraciones estatales no tienen capacidad para cumplir estos cometidos, porque la han ido perdiendo en este proceso de decadencia que, paradójicamente, se acelera con el advenimiento de la era democrática. Para restablecer la capacidad administrativa de las administraciones estatales es necesario:

A. Redefinir el papel del gobernador dentro del ámbito estatal, conforme a la previsión del artículo 21 de la Constitución. A estos fines debe considerarse que las funciones administrativas a cargo de los servicios de la gobernación no son sino una parte de las tareas que corresponden al gobernador, las cuales puede delegar en el secretario general de gobierno. El gobernador debe ocuparse principalmente de la dirección y coordinación de todas las actividades que realice el sector público en el ámbito del estado.

B. Las unidades desconcentradas del Poder Nacional deben tener su coordinación en el ámbito estatal y los jefes de las mismas deben formar parte del gabinete del Gobernador.

C. Debe dotarse al gobernador de cada entidad federal de un equipo técnico altamente capacitado que le sirva de apoyo en las funciones de planificación, dirección, coordinación y control de los programas que se realicen en el ámbito estatal. Ese equipo comprendería especialistas en planificación, presupuesto, estadísticas e informática, así como también asesoría jurídica, económica y financiera y asesoría en asuntos sociales y culturales.

D. El gobernador del Estado debe tener el máximo apoyo del Presidente de la República. Debe ser persona altamente capacitada en lo técnico, con la sensibilidad política requerida para cumplir las delicadas funciones que se le asignan y con una honestidad a toda prueba. Asimismo, debe ser persona de confianza del Presidente, por lo cual no recomendamos en esta etapa la elección de los gobernadores por el voto popular.

IV. CONCLUSION

Para dotar a la Administración Pública de la capacidad necesaria para dar respuesta a los grandes problemas que debe enfrentar, es indispensable acudir a soluciones imaginativas que puedan encuadrarse dentro de nuestro sistema político y adecuarse a nuestras tradiciones.

En este empeño debemos reexaminar el camino andado y enderezar entuertos, con humildad pero con decisión.

En las líneas que anteceden hemos propuesto revalorizar la figura del gobernador, nuestro antiguo Presidente de Estado. Para hacerlo es necesario dejar a un lado ficciones y prejuicios. Sabemos que las fórmulas sugeridas implican un giro sustancial en cuanto a nuestra evolución en las últimas décadas. Se trata de instrumentar un modelo de administración que va contra la corriente porque se opone a las fuerzas centralistas, pero pensamos que es necesario transitar esta vía.

La adopción de los lineamientos anteriores no sólo produciría transformaciones de fondo en el funcionamiento de la Administración estatal, sino que los organismos de la Administración nacional deberían ser reformados en un gran medida para adecuarse a este nuevo modelo administrativo. En efecto, los ministerios e institutos autónomos que actúan con una cobertura nacional pasarían a ser órganos de dirección, planificación y control y órganos normativos, pero la ejecución de sus programas se realizaría en el ámbito estatal. En sectores como salud y educación esta modificación está siendo reclamada imperativamente desde hace mucho tiempo, pero además, una política en este sentido podría ser aplicable a la mayor parte de los entes y órganos de la Administración.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos postula un acercamiento de la Administración a los ciudadanos, y una respuesta oportuna y efectiva a las peticiones de los administrados. Al descentralizarse la Administración hacia los Estados, se podría atender mejor ese imperativo legal y se crearían las condiciones para una mayor participación de los ciudadanos en los procesos administrativos, todo lo cual redundaría en un aumento de la legitimidad del sistema político.

En este orden de ideas, podría pensarse posteriormente en la derogatoria de la Ley de Coordinación del Situado, de dudosa constitucionalidad, pero que surgió como una respuesta a la debilidad y a la ineficacia de las administraciones estatales.

La experiencia nos ha demostrado que no era realista pensar en diluir los límites de los estados en unos linderos mayores y que la "estadidad" es una fuerza creadora cuyas posibilidades no hemos explorado suficientemente. Creemos que la idea de la regionalización no debe descartarse, sino que debemos impulsarla desde unos estados fortalecidos y administrativamente eficaces, principalmente como un mecanismo de cooperación interestatal.

El comienzo de un período constitucional es la oportunidad más propicia para emprender reformas y corregir orientaciones equivocadas en el funcionamiento de la Administración. Las ideas expuestas aspiran a suscitar un debate en este campo, cuyas conclusiones puedan servir para adoptar decisiones inmediatas.