

COMENTARIOS AL DECRETO DE REGIONALIZACION Y PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN EL DESARROLLO REGIONAL

Gustavo Urdaneta T.
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. EVOLUCION DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE REGIONALIZACION
- II. EL NUEVO SISTEMA DE REGIONALIZACION ESTABLECIDO POR EL DECRETO N° 478.

En enero de 1980 fue publicado un nuevo reglamento de regionalización administrativa. Se trata del Decreto N° 478, de 8 de enero de 1980, autodenominado "Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional"¹. Representa la cuarta reforma normativa que se hace en la materia en menos de 11 años, desde que se dictó en 1969 el primer reglamento de regionalización, y viene a introducir modificaciones importantes con respecto al régimen consagrado en el anteriormente vigente, de 1979.

I. EVOLUCION DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE REGIONALIZACION

El interés de los poderes públicos por el desarrollo regional en Venezuela comienza a manifestarse hace algo más de 20 años; el Decreto 492 de 1958, que creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y estableció las primeras bases del sistema nacional de planificación del desarrollo social y económico, ya contenía algunas referencias a la planificación regional. En esa época comienza a surgir la conciencia de que, para el logro del desarrollo armónico del país entero a largo plazo, es necesario hacer algo a nivel de las regiones.

1. Esta idea se materializa, en una *primera etapa*, en la creación de una serie de organismos encargados del desarrollo integral de la zona para la cual son creados. Entre 1960 y 1969 surgen seis organismos regionales de importancia (varios de los cuales hoy subsisten) con orígenes, formas jurídicas y significación bastante diversos: dos corporaciones, la de Guayana y la de los Andes; una fundación en la región centro-occidental (FUDECO); un consejo en el Estado Zulia (CONZULIA); y dos comisiones, una para los Estados orientales (NORORIENTE) y otra para la región del sur (CODESUR).

Esta época se desarrolla sin un texto jurídico de alcance general en la materia; los textos normativos que aparecen son destinados a un organismo regional determinado.

2. Esta situación finaliza en 1969 con la promulgación del primer reglamento de regionalización de alcance general, que marca el inicio de una *segunda etapa*.

1. Véase en *Gaceta Oficial* N° 2.545 Extr. de 14-1-80.

A. Este primer reglamento está contenido en el Decreto Nº 72, de 11 de junio de 1969 ².

En el *plano espacial*, el Decreto 72 procedió a dividir el territorio nacional en ocho regiones: Capital, Centro, Centro-Occidental, Zuliana, de los Andes, del Sur, Nor-Oriental y de Guayana, cuyos límites, en general, coincidían con los de una o varias entidades federales, aun cuando el territorio de algunas entidades quedó asignado a dos regiones distintas. Además, se definieron los límites del Area Metropolitana de Caracas.

En el *plano orgánico*, el Decreto 72 previó la creación de tres tipos de órganos en cada una de las regiones:

a) Una *Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN)*, dependiente directamente de CORDIPLAN, encargada fundamentalmente de las funciones de estudio, de planificación y de coordinación. CORDIPLAN quedaba facultada para asignar tales funciones a otros organismos de desarrollo regional; el mismo Decreto de una vez encargaba de las mismas a la Corporación Venezolana de Guayana y a la Corporación de los Andes, en sus respectivas regiones.

b) Un Comité Regional de Coordinación (CORECO), integrado por los Gobernadores de las entidades federales y por los jefes de los servicios de la Administración Nacional, Central y Descentralizada, existentes en la región, el cual estaba encargado de la coordinación de las actividades de dichos organismos, a través de la elaboración de un programa anual de coordinación y de su revisión periódica. El vínculo con el órgano de planificación se lograba por el hecho de que el Director del ORCOPLAN era Secretario Ejecutivo del CORECO.

c) Un *Consejo Regional de Desarrollo (COREDE)*, integrado, además de los miembros del CORECO, por una serie de representantes de los niveles públicos estatal y municipal y del sector privado. Se trataba esencialmente de una instancia de concertación, encargada de proponer políticas económicas y sociales para la región y de conocer de los planes de desarrollo.

En cuanto a las *Corporaciones Regionales*, nada se decía expresamente sobre las mismas, pero estaban implícitas en el sistema, como organismos de carácter más bien operativo, con funciones de promoción y de financiamiento. A la fecha, ya existían dos (CVG y CORPOANDES) y bajo la vigencia del Decreto 72 fueron creadas otras tres: CORPOZULIA, para la Región Zuliana; CORPORIENTE, para la Nor-Oriental; y CORPOCCIDENTE, para la Centro-Occidental.

Por último, el Decreto establecía un breve plazo para que los Ministerios y entes descentralizados nacionales adaptaran sus circunscripciones territoriales a los límites de las ocho regiones previstas en el mismo (el llamado *proceso de armonización* de circunscripciones).

B. El 5 de abril de 1972 se dictó el segundo reglamento de regionalización, por medio del Decreto Nº 929 ³.

Con esta reforma no se pretendía cambiar el sistema anterior sino, por el contrario, mejorarlo y consolidarlo; para ello, se introducían algunas modificaciones que tendían a completarlo en algunos elementos y otras que tendían a simplificar ciertos aspectos que se habían demostrado en la práctica como inútilmente complicados.

En cuanto a la *división territorial* el esquema de las ocho regiones administrativas se dejó prácticamente inalterado, salvo pequeñas modificaciones que simplificaba un poco la geografía regional: una zona de Portuguesa, perteneciente originalmente a la Región de los Andes, fue incorporada a la Centro-Occidental, con lo cual dicho Estado quedó comprendido íntegramente en esta última.

2. G.O. Nº 28.944, de 12-6-69.

3. G.O. Nº 29.783, de 18-4-72.

Además se facultó al Ejecutivo Nacional para crear, de considerarse conveniente, otros dos tipos de demarcaciones espaciales: 1) "Áreas de programación especial", independientemente de las regiones administrativas, para el desarrollo de algún proyecto específico o para la explotación de determinados recursos; y 2) "Subregiones técnicas o administrativas", dentro del marco de las Regiones Administrativas, para solucionar problemas de zonas menos dinámicas en el desarrollo global de una región y hasta tanto fueran superados tales desequilibrios.

En relación con los *órganos*, hubo algunos cambios importantes. En lugar de tres, eran cuatro los tipos de órganos que debían funcionar en cada región, dos de los cuales (ORCOPLAN y Consejo Regional de Desarrollo) eran similares a los del Decreto N° 72:

a) El *Comité Regional de Gobierno* (COREGO), inexistente en el régimen anterior, fue previsto como el órgano "ejecutivo" del sistema: estaba integrado por los Gobernadores de las entidades federales respectivas, los cuales lo presidían por turnos, y por el Director del ORCOPLAN y el Presidente de la Corporación. Sus atribuciones eran algunas de las que originalmente se habían asignado al ORCOPLAN pero que requerían ser asumidas por una instancia con poder de decisión y no de puro carácter técnico, tales como la de coordinación de las actividades de las administraciones nacionales, estatales y municipales en la región y la de control de la ejecución de los planes y programas.

b) El ORCOPLAN continuó siendo el órgano eminentemente técnico con funciones de planificación, fundamentalmente, así como de estudios y asesoría. En materia de coordinación y control, pasó a ser un auxiliar del COREGO.

c) El Comité Regional de Coordinación del Decreto N° 72 constituido por un número muy alto de miembros y, por ende, poco operativo, fue sustituido por *Comités Sectoriales Regionales de Coordinación* (COSERCOS), encargados de la misma función de coordinación pero sólo por un sector específico e integrados sólo por los representantes de los organismos nacionales, estatales, municipales y, eventualmente, privados, vinculados al sector respectivo.

d) El *Consejo Regional de Desarrollo* (CONREDE) fue previsto con idénticas funciones de participación y concertación, pero se redujo el número de representantes de los diversos organismos y sectores, a los fines de lograr un organismo de proporciones menos voluminosas, pero igualmente representativo.

Respecto de las Corporaciones, el Decreto 929 tampoco les dedicó mucha atención, limitándose a consagrar expresamente su carácter de órgano de financiamiento de proyectos de desarrollo regional.

Otra innovación consistió en la creación de un órgano de concertación de carácter consultivo, similar al CONREDE, pero a nivel nacional: el *Consejo Nacional de Desarrollo Regional*. Este debía funcionar en CORDIPLAN, era presidido por el jefe de esa oficina y estaba integrado además por el Directorio de la misma, por los dirigentes de los diversos órganos de todas las regiones (Gobernadores-presidentes de los COREGO, Presidentes de las Corporaciones, Directores de ORCOPLAN) y por los presidentes de las agrupaciones nacionales representativas de los sectores empresarial, laboral y campesino.

Además se previó otro mecanismo a nivel nacional de coordinación entre los planes y programas regionales y estatales con los nacionales: las *Convenciones de Gobernadores* de las entidades federales, que debían reunirse una vez al año, siendo presididas y organizadas por el Ministro de Relaciones Interiores.

Por último, el Decreto 929 estableció un nuevo plazo para la adaptación de los Ministerios y entes descentralizados a los límites de las ocho regiones administrativas. Pero este proceso de "armonización" de circunscripciones se vio completado con la previsión de un proceso de descentralización de la Administración Nacional: los Ministerios y entes descentralizados debían establecer en cada región una Delega-

ción Regional y realizar un proceso de delegación de firmas en los jefes de las mismas, de acuerdo con el Reglamento de Delegación de Firmas, vigente desde hacía poco.

3. En el período constitucional siguiente (1974-1979) se operó un cambio importante, por parte del Gobierno, en la concepción sobre la regionalización, que puede ser caracterizada de manera general por presentar un matiz más gerencial y tecnocrático y menos político y participativo. Esto se tradujo esencialmente en la modificación del esquema organizativo regional, la cual se realizó en sucesivas reformas.

A. En octubre de 1974 se produjo la primera reforma, la cual no se realizó a través de un nuevo reglamento de regionalización, sino a través de un Decreto (el Nº 479) "por el cual se dispone que la Comisión de Desarrollo Regional del Consejo de Institutos Autónomos tendrá a su cargo la coordinación de las actividades y la supervisión del cumplimiento de las funciones de las Corporaciones Regionales de Desarrollo"⁴.

Este Decreto derogó expresamente las disposiciones del Decreto Nº 929 relativas al Consejo Nacional de Desarrollo Regional, sustituyendo a este órgano por dicha Comisión de Desarrollo Regional. Esto implicó un cambio importante: el nuevo órgano ya no estaba configurado como una gran asamblea participativa, sino como un pequeño comité técnico integrado sólo por tres altos directivos de CORDIPLAN (el Jefe de la Oficina era el Presidente de la Comisión), un representante del Ministerio de Relaciones Interiores y, como representantes del nivel regional, sólo los Presidentes de las Corporaciones; y su función principal era la de coordinar los planes y presupuestos nacionales, regionales y estatales, así como la de controlar su ejecución. Su carácter también se evidenciaba en la periodicidad de sus reuniones: dos veces al mes, en lugar de una vez al año como estaba previsto para el Consejo Nacional de Desarrollo Regional.

En cuanto al nivel regional, si bien el Decreto no tocaba en absoluto el esquema organizativo vigente, al mismo tiempo contenía varias disposiciones relativas a las Corporaciones (apenas mencionadas, como se ha visto, en los decretos anteriores) que ya anunciaban el designio de hacer reposar en ellas lo fundamental de la política de desarrollo regional.

B. El Decreto Nº 1331 de 1976⁵ contentivo de un nuevo Reglamento de Regionalización Administrativa, terminó de configurar la tendencia apuntada, realizando una transformación notable del sistema de regionalización.

En cuanto a los *ámbitos espaciales* hubo una importante reestructuración del mapa regional, que de ocho pasó a estar configurado por nueve regiones administrativas. Las únicas que quedaron prácticamente iguales fueron las tres situadas en el Occidente (Zulia, Andes, Centro-Occidental). Con respecto a las otras, los cambios más notables —orientados por un deseo quizá de establecer regiones más homogéneas desde el punto de vista económico— consistieron en la fusión de la Región Capital y de los Estados más desarrollados de la Región Central en una nueva Región Centro Norte Costera; la creación de la Región de los Llanos Centrales, con Estados que antes estaban en la desaparecida Región Central y en la Región Sur, que pasó a estar formada sólo por Amazonas; y la creación de la Región Insular, formada por Nueva Esparta (antes en Nor-Oriente) y las Dependencias Federales (antes en la Región Capital).

Todavía en el plano espacial se mantuvo la posibilidad de crear Áreas de Programación Especial y Subregiones Técnicas o Administrativas, así como la definición

4. G.O. Nº 30.520, de 8-10-74

5. G.O. Nº 30.890 de 9-1-76.

del Area Metropolitana de Caracas aun cuando sus límites fueron ampliados para integrar todo el territorio del Distrito Federal.

También en el aspecto orgánico hubo cambios significativos. A nivel nacional fue previsto de nuevo el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, que había sido eliminado por el Decreto 479, pero en nada parecido al del sistema anterior; al contrario, fue regulado con una estructura y unas funciones idénticas a las previstas por dicho Decreto 479 para la Comisión de Desarrollo Regional del Consejo de Institutos Autónomos, sólo que acentuando aún más la función de control de ejecución.

A nivel regional fue eliminada la diversidad de órganos del sistema anterior, para dejar solamente dos:

a) Las *Corporaciones*, que pasaron a convertirse en el eje o instrumento fundamental del sistema en cada región, asumiendo las más amplias funciones: estudios, planificación, coordinación, control, financiamiento y promoción del desarrollo regional. Esto confirmaba la tendencia operativa, tecnocrática y gerencial de la concepción imperante en cuanto a la regionalización.

b) El *Comité Regional de Desarrollo*, conformado sólo por los Gobernadores de las entidades federales que integran la Región y por el Presidente y otro alto funcionario de la Corporación respectiva, y con funciones de coordinación y de control de ejecución semejantes a las del Consejo Nacional de Desarrollo Regional pero, obviamente, a nivel de la Región.

Por lo demás, el Decreto 1331 contenía disposiciones similares a las del Decreto 929 en relación con el proceso de armonización de las circunscripciones regionales de los organismos nacionales y el de desconcentración hacia ese nivel (sólo que ahora se hablaba de delegación de atribuciones y no solamente de firmas) para lo cual se establecía un nuevo plazo.

c) En 1979 se dictó un nuevo Decreto de Regionalización Administrativa, el Decreto 3128⁶, pero esta reforma no tuvo otro objeto que el de crear una nueva Región: la Sur-Este Andina, conformada por el Estado Táchira y parte de los Estados Barinas y Apurè. De resto, este nuevo Reglamento reproducía íntegramente las disposiciones del Decreto 1331.

II. EL NUEVO SISTEMA DE REGIONALIZACION, ESTABLECIDO POR EL DECRETO 478 DE 1980

Con el cambio en el equipo de gobierno para el período constitucional 1979-84, se ha producido una nueva modificación en la concepción sobre la regionalización; ésta parece acercarse de nuevo a la existente en el período 1969-74, sobre todo en lo que respecta al predominio acordado al aspecto de la participación de la comunidad, tal como se evidencia en el nombre mismo dado al Decreto: ya no se llama Reglamento de Regionalización, sino Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional. Sin embargo, el sistema previsto, aun cuando se parece bastante al establecido por los Decretos 72 de 1969 y 929 de 1972, contiene algunas innovaciones.

1. En cuanto a las *circunscripciones territoriales* se mantiene la distinción entre Regiones, Areas de Programación Especial y Subregiones.

Las regiones (ya no se las califica de "administrativas") establecidas en el Decreto son nueve, reduciéndose el número de las que existían hasta el momento. Esta reducción del número global se opera porque, si bien la Región Centro-Norte Costera es eliminada y vuelta a dividir en dos (Regiones Capital y Central), en

6. G.O. N° 2.422 Extr., de 9-4-79.

cambio son eliminadas totalmente la Región Sur-Este Andina, que se vuelve a integrar en la de los Andes, y la Región Sur, integrándose el Territorio Federal Amazonas a la Región de Guayana.

Es mantenida la posibilidad de que se creen ulteriormente Areas de Programación Especial y Subregiones, pero estas últimas ya no están concebidas sólo para "solucionar problemas de zonas menos dinámicas" sino, más generalmente, "para atender zonas específicas de la región o para facilitar la administración de programas de desarrollo integrado".

En cambio fue eliminada la disposición, existente desde el primer decreto de regionalización, en que se definía el ámbito del Area Metropolitana de Caracas. Sólo se dice que la Región Capital (Distrito Federal y Estado Miranda) y la coordinación de las actividades de la Administración Pública en el Area Metropolitana de Caracas podrán ser objeto de regulación especial.

Por último, es de destacar que el nivel "entidad federal" es tomado en cuenta y utilizado en este sistema, a diferencia de lo que ocurría en todos los anteriores decretos, en los cuales parecía subyacer el deseo de no potenciar ese nivel sino, al contrario, de hacerlo integrarse en el nivel regional.

2. En el *plano orgánico* se regresa a la fórmula de la diversidad de órganos, esta vez distribuidos a nivel nacional, regional y estatal.

A. En el nivel nacional se mantiene el *Consejo Nacional de Desarrollo Regional*, pero reasignándole el carácter de una asamblea consultiva y de concertación de políticas de desarrollo regional a nivel nacional. Ahora es presidido por el Presidente de la República, con lo cual se pretende realzar su significación; en él participan, por la Administración Nacional, los Ministros coordinadores de los Gabinetes Sectoriales, el de la Secretaría de la Presidencia y el Jefe de CORDIPLAN; por el nivel regional, los directivos de los diferentes órganos regionales; y, además, representantes de diversos sectores de la vida nacional: empresarial, laboral, campesino, universitario, etc.

B. A nivel regional se prevén tres tipos de órganos:

a) Se reedita el *Consejo Regional de Desarrollo* de los Decretos 72 y 929, concebido igualmente como una asamblea de carácter consultivo y de concertación de políticas a nivel regional. Sin embargo, se trató de mantener el número de sus integrantes en una dimensión razonable.

b) Igualmente se revive la figura de la *Oficina Regional de Coordinación y Planificación* (ORCOPLAN), concebida como el instrumento técnico del sistema y restituyéndosele la función de planificación (formulación y evaluación), por lo cual depende de CORDIPLAN. Sin embargo, el Decreto prevé la posibilidad de que las funciones de esta oficina pueden ser atribuidas por CORDIPLAN a otros organismos regionales; en base a esta facultad, fue dictada la Resolución Nº 30 de fecha 2-4-80, en la cual fueron atribuidas dichas funciones a otros organismos en seis de las nueve regiones.

c) En cuanto a las *Corporaciones de Desarrollo Regional* se vuelve al sistema de prácticamente no mencionárselas en el Decreto, salvo la breve alusión a su función como organismo de financiamiento de proyectos de desarrollo regional; es decir, aparentemente se restablece el principio de la separación orgánica entre las funciones de planificación y de financiamiento y promoción. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la citada Resolución Nº 30 de CORDIPLAN atribuyó las funciones de ORCOPLAN en tres regiones a las respectivas Corporaciones (Guayana, los Andes y Nor-Oriental).

C. Las mayores innovaciones se encuentran en el nivel estatal o, más generalmente, en el nivel de las entidades federales. En efecto, por primera vez se prevén órganos que han de funcionar en este nivel:

a) *El Comité de Coordinación de Actividades Administrativas*, presidido por el Gobernador e integrado por los jefes de los servicios estatales (¿se habrá querido decir "estadales"?) y de las direcciones de los Ministerios, por representantes de los organismos descentralizados y por los Presidentes de los Concejos Municipales. Nada se dice respecto de sus funciones pero, por su nombre, puede pensarse que viene a ocupar el lugar de los órganos de coordinación de los Decretos 72 y 929 (CORECO y COSERCO), sólo que ahora a nivel de la entidad federal y no de la región, lo cual resulta un poco paradójico en un reglamento de regionalización.

b) La *Asamblea de Participación* está prevista como una instancia que sirve para "plantear las aspiraciones colectivas, emitir opinión sobre los planes de desarrollo y precisar los aportes que los diversos sectores harán para su ejecución"; debe presentar al Consejo Regional de Desarrollo los proyectos y aspiraciones de la entidad federal, para que sean incorporados en la formulación de la política de desarrollo de la región. Está integrada fundamentalmente por representantes de las diversas áreas del sector privado (empresarial, campesino, laboral, cooperativo, cultural, profesional, etc.), además del Gobernador, el Presidente de la Asamblea Legislativa y representantes del nivel municipal. Además está prevista la posibilidad de que funcionen Comités Municipales de Participación Ciudadana, instancias similares a la Asamblea de Participación pero a nivel municipal.

D. En cuanto al proceso de armonización de circunscripciones y de delegación de atribuciones, por parte de los organismos nacionales, el Decreto 478 contiene disposiciones similares a las de los anteriores, aun cuando haciendo especial hincapié en la idea de sectorialización. Por primera vez, no se establece ningún plazo para el cumplimiento de tales obligaciones.