

# La regionalización en Venezuela Conceptualización de la Región. Impacto político sobre el federalismo y las autonomías provinciales

## *Notion of Region. Political effects on federalism and provincial autonomy*

González Cruz, Fortunato José

Universidad de Los Andes, Director del CIEPROL. E-mail: cieprol@ula.ve

Recibido: 2/09/09 / Aceptado: 17/09/09

### **Resumen**

La experiencia venezolana en materia de planificación del desarrollo y ordenación del territorio pasó por una etapa exitosa con la definición de Regiones con fines de planificación del desarrollo, a las que se les dotó de mecanismos institucionales fuertes como fueron las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Al establecerse el régimen de elección popular de gobernadores y alcaldes, no se previó el nuevo papel que tendrían estas Corporaciones en este nuevo federalismo, y terminaron por desaparecer. Habrían podido ser aprovechadas para dotar a los gobiernos estatales y municipales de entes técnicos de gran calidad para apoyar sus políticas y estrategias de desarrollo.

**PALABRAS CLAVES:** Desarrollo. Región. Corporaciones Regionales. Estados. Municipios

### **Abstract**

The Venezuelan experience on planning and territorial management had a successful time with the definition of regions as development instrument, with strong institutional mechanisms such as the Regional Development Corporations. With the set up of popular election regime for governors and mayors, the new role of these corporations was not decided, as they wear off. These corporations could have been useful as technical entities for local

and state governments supporting the design and implementation of development policies and strategies.

KEY WORDS: Development, Region, Regional Corporations, States, local government

## 1. Introducción

Con el propósito de contribuir con el debate sobre los procesos de regionalización en América Latina, me propongo exponer la experiencia venezolana iniciada con gran entusiasmo en los años 60, que continuó avanzando con éxitos relativos hasta que recibe un breve impulso en 1980 para languidecer hasta la instauración del modelo autocrático en 1999.

## 2. El comienzo del proceso de regionalización

La Junta de Gobierno instalada a raíz del derrocamiento del dictador militar, dictó el Decreto N° 287 del 27 de junio de 1958 que creó la Comisión de Administración Pública. Es el comienzo del proceso de Reforma de la Administración Pública que tenía dos ejes fijados en el texto de dicho Decreto: Moralidad pública y capacidad técnica. Los antecedentes más inmediatos se ubican en el *“Estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la Administración Pública en Venezuela”* preparado por el Dr. Herbert Emmerich de la Oficina de Administración para la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, de mayo de 1958. Los logros de esta Comisión fueron modestos y no presentó una propuesta coherente y global. La instauración de la democracia y la solución de ingentes problemas de desempleo y pobreza ocuparon en forma prioritaria a los gobernantes hasta que en 1969 se le dio un nuevo impulso, cuando hubo voluntad política y se colocaron en su Directorio las personas adecuadas, al frente de las cuales estuvo del Dr. Allan Brewer Carías. Es en 1969 cuando se asume la estrategia de trabajar dentro de lo que se llamó entonces *“Administración para el Desarrollo”*, que concibe al Estado como un ente fundamental para promover el desarrollo económico y

social por medio de la planificación.<sup>1</sup> Entonces comenzó una estrategia coherente de regionalización.

El desarrollo regional se concibió como una política dirigida a impulsar el desarrollo de las regiones más atrasadas o deprimidas mediante el instrumento de la planificación. La propuesta de reforma de la Administración Pública era completa y abarcaba todos los ámbitos del gobierno, uno de ellos fue la política de regionalización.

Antes, desde la década de los años 60, comenzó a tener importancia en Venezuela el tema de la regionalización cuando se propuso desarrollar algunos proyectos que tuviesen impacto en las regiones más deprimidas del país y sirvieran para impulsar el desarrollo, dentro de las tesis predominantes entonces sobre el aprovechamiento de las riquezas naturales y la sustitución de importaciones. En un principio se planteó el aprovechamiento de los recursos del hierro y de la bauxita, abundante en la región de Guayana, y la generación de energía eléctrica mediante el aprovechamiento del enorme potencial del río Caroní. En esta dirección, se creó la Corporación de Guayana, mediante Decreto N° 430 del 29 de diciembre de 1960, como un Instituto Autónomo adscrito al Despacho del Presidente de la República, para desarrollar, en esa región de importancia estratégica nacional por sus recursos hidroeléctricos, de hierro, bauxita y oro, proyectos industriales y de hidroelectricidad de gran importancia nacional. Pocos años después, mediante Decreto N° 675 del 4 de diciembre de 1964 se creó la Corporación de los Andes, un Instituto Autónomo adscrito a la Presidencia de la República, para promover el desarrollo de la Región Andina conformada por cuatro Estados: Táchira, Mérida, Trujillo y Barinas, y algunos municipios de los estados Portuguesa y Barinas, con potencial hidroeléctrico, tierras de enorme potencial agrícola y ubicación geoestratégica para el desarrollo de proyectos industriales fronterizos. En ese mismo año surge la Fundación para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental que incluía en su ámbito a los estados Falcón, Lara y Yaracuy. Surge una Comisión para el Desarrollo del Sur de Venezuela por iniciativa del entonces Ministerio de Obras Públicas (3 de julio de 1969). Más tarde se creó la Corporación de Desarrollo del Estado Zulia sobre la base de una iniciativa estatal previa (Ley del 9 de julio de 1969), y la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental creada por Ley del 8 de septiembre de 1970,

que abarcaba los estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre. Algunas de estas experiencias fueron exitosas y otras no tanto, las exitosas, como CORPOANDES Y CORPOZULIA, porque comenzaron con mucho entusiasmo, gran apoyo de la población y un efectivo respaldo político de las élites estatales y del Poder Central.

Creados los entes regionales, fue necesario homogenizar sus funciones y darle coherencia a su papel dentro de la estrategia de planificación del desarrollo regional. Esto lo asume la Comisión de Administración Pública a partir de 1969, Se dictaron los instrumentos jurídicos necesarios y se crearon los mecanismos de coordinación: Los Comités Regionales de Coordinación, los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos Regionales de las Corporaciones de Desarrollo Regional. Cada Comité Regional de Coordinación estaba integrado por los gobernadores de los Estados que integraban la Región, los Jefes de las Unidades de los entes nacionales en la región, los presidentes de la Corporación Regional, y los entes municipales y privados que invite el Secretario del Comité Ejecutivo. Estos Comités nunca se instalaron. En cuanto a la adecuación de las Corporaciones Regionales, se les dotó de responsabilidades en cuanto a estudios, planificación, ejecución de proyectos de desarrollo, promoción de iniciativas de desarrollo públicas y privadas. En estas materias no hay duda de que cumplieron un papel relevante. Sin estadísticas ni estudios básicos, las Corporaciones asumieron esa responsabilidad, además de impulsar programas y proyectos específicos de desarrollo. Ejemplos exitosos sobran: El desarrollo hidroeléctrico de Guayana y el aprovechamiento de los ríos andinos para la generación de electricidad, el Programa Valles Altos de Desarrollo Agrícola, los programas de desarrollo azucarero de la Región Centro Occidental, el aprovechamiento del carbón en el Zulia, la creación de Zonas Industriales, entre otros.

### **3. Los criterios para la definición de los espacios regionales.**

En el Programa de Gobierno del entonces candidato presidencial Dr. Rafael Caldera, respecto del tema de la regionalización se anotó lo siguiente: *“No aparece hoy como factible el dejar de lado la actual división terri-*

*torial de las diversas entidades federales. Sin embargo, debe reagrupárselas a la luz de los planes de desarrollo en siete u ocho grandes regiones, que, a los efectos administrativos, correspondían a otros tantos Organismos de Desarrollo Regional.*" Leyendo entre líneas, queda claro el reconocimiento a regañadientes de una realidad sociopolítica que no puede ser desconocida, a la<sup>2</sup> que se le atribuye una cierta incapacidad para asumir de manera exitosa los planes de desarrollo, que demandaban un nivel territorial más agregado. Respecto de los Municipios, se conciben como un nivel de pura ejecución de programas nacionales y regionales, pero al mismo tiempo de auto-gestión de los programas puramente locales. A los municipios había que garantizarles autonomía, admitirse varias formas de gobierno atendiendo al principio de la diversidad local, asegurarles un mayor grado de eficiencia y una mayor participación ciudadana.

El Dr. Rafael Caldera gana las elecciones en diciembre de 1968 y el 11 de junio de 1969, el Presidente de la República dictó el Decreto N<sup>o</sup> 72, sobre Regionalización Administrativa, en el que se creaba un nivel administrativo intermedio entre los poderes nacionales y las entidades federales, formado por las regiones administrativas. Estas regiones, cuyo número se fijó originalmente en 8, y que después se aumentarían a 9, englobaban varios Estados, excepto en el caso de la Región Zuliana, donde coincidía un Estado con una región. Se preveía que los organismos nacionales con dependencias regionalizadas o zonificadas a su aire, debían adaptarse a las regiones definidas en el Decreto, y que en ese ámbito se efectuaría la coordinación entre las Entidades Federales y el Ejecutivo Nacional, con lo cual se aprovecharían las ventajas de la economía de escala y se economizarían recursos. En cada región se establecerían órganos de planificación, de concertación y de promoción, estos últimos a cargo de las Corporaciones Regionales Desarrollo, las cuales se crearían en las regiones que aún no las tenían. Al tiempo que se produciría un proceso de desconcentración administrativa del nivel nacional hacia las regiones a lo interno de los entes nacionales, se generaría un proceso de *"concentración participativa"* de los estados y municipios hacia las regiones que facilitaría la asociación voluntaria de los entes locales y provinciales con el nivel intermedio a los efectos de la planificación del desarrollo y la ejecución concertada de proyectos. El

documento de la Comisión de Administración Pública<sup>3</sup> asentaba que habría que reasignar competencias a los entes que estén en capacidad de cumplirlas, mediante el desarrollo del artículo 137 de la Constitución de 1961 que señalaba textualmente lo siguiente: “...el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”.

Cuando se leen los documentos que sirvieron de base para el Decreto de Regionalización N° 72 se cae en cuenta que se emplearon criterios exclusivamente técnicos y administrativos, y de la ausencia de criterios políticos, históricos y sociológicos. Las bases para la regionalización fueron fundamentalmente la necesidad de lograr una nueva y mejor distribución geográfica de las funciones públicas, facilitar la coordinación y la planificación de las entidades públicas, uniformar las distintas zonas o administraciones regionales de los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, y coordinar con los Estados y Municipios el proceso de planificación del desarrollo.

El proceso previó un esquema de coordinación sencillo establecido mediante Decreto N° 929 del 5 de abril de 1972: En el nivel presidencial existía la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) con un Consejo Nacional de Desarrollo Regional de carácter consultivo. De CORDIPLAN dependían unos Comités Regionales de Gobierno concebido como unos centros de poder político regional, por lo tanto integrados por los gobernadores de los Estados de la región, el presidente de la respectiva Corporación de Desarrollo Regional y el Director de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación que a la vez sirve de Secretario Ejecutivo. Estos Comités Regionales de Gobierno son apoyados por dos entes: La Oficina Regional de Coordinación y Planificación y la respectiva Corporación Regional de Desarrollo.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo N° 478 de fecha 8 de enero de 1980 se modifican las regiones y se trata de dar un nuevo impulso al proceso de regionalización, pero ya se habían producido cambios en el juego político venezolano y por la vía de los partidos políticos centralizados, la autonomía de los Estados y de los Municipios se merma en beneficio de los llamados entonces “cogollos partidistas” que

habían convertido a los entes estatales y locales en oficinas consulares de las estructuras de la capital federal, Caracas. El modelo se fue agotando hasta que, gracias a las iniciativas de la Comisión de Reforma de la Administración Pública (COPRE), que había sustituido a la vieja Comisión de Administración Pública, se recuperan los criterios socio-culturales que le dan piso a los Estados y no a las Regiones. Las dos reformas fundamentales fueron la elección popular de los gobernadores y de los alcaldes, un golpe mortal a la regionalización.

#### **4. Balance el proceso de regionalización 1969-1989**

Las políticas de regionalización implantadas durante los 20 años que van desde 1969 a 1989 dieron frutos que no pueden ser desconocidos. A mi modesto juicio, es en este período cuando se creó la cultura de la planificación territorial, de formular los presupuestos públicos sobre la base de programas de desarrollo, de ver de manera coherente y en el largo plazo la acción de los gobiernos, sobre la necesidad de estudios básicos y apoyarse en ellos.

Inicialmente se pensó que la regionalización contribuiría a estimular la descentralización por el establecimiento de mecanismos de desconcentración y de transferencia de funciones del Poder Nacional hacia las regiones.<sup>4</sup> Pero una evaluación posterior demostró que la regionalización, que no se había realizado completamente, en todo caso había contribuido a fortalecer el centralismo, que los Gobernadores de las Entidades Federales habían perdido importancia política y administrativa al crearse una intermediación entre el Poder Nacional y las administraciones estatales y municipales y que en estos niveles constitucionales se realizaban cada vez menos cometidos, lo que significaba que se estaban vaciando de contenido, a pesar de que los recursos que se les asignaban habían aumentado.<sup>5</sup> En el momento en que se inició el proceso de regionalización no se veía la relación de esta iniciativa con la creación de grandes Estados como se consagró en la Constitución guzmancista de 1881. Sin embargo, la similitud se evidenció años después cuando el ex presidente Caldera expresaba lo siguiente:

*"...el hecho regional es esencial y hay que pensar en llevarlo a una enmienda*

*constitucional. De crear regiones integradas como en el Estado Zulia, las aspiraciones autonómicas de la costa oriental y del sur del lago podrían tener solución: el día en que se creara la región zuliana constitucionalmente, con sus cuerpo de gobierno y de legislación, esto permitiría darle jerarquía de Estado a los pueblos de la costa oriental y darle jerarquía de Estado a los pueblos del sur del lago. De otra manera el Zulia no lo permitiría ni yo jamás lo propondría. Guayana, ese inmenso Estado de doscientos cuarenta mil kilómetros cuadrados, tendrá con el tiempo que formar varios Estados, pero los guayaneses serán celosos de que se mantenga la unidad a través de la estructura regional".<sup>6</sup> De esta idea se induce que, en sentido contrario, varios Estados de menores dimensiones podrían integrarse en una Región, que sería equivalente a los grandes Estados de 1881.*

Las regiones creadas en 1969, superpuestas a los Estados y desconociendo a los Municipios, carentes de autonomía, de presupuesto y por sobre todo de identidad y significación política, poco contribuyeron a la descentralización aunque si a la planificación, por lo que este experimento, a decir de Manuel Rachadel, debe ser incluido en la etapa anterior al inicio de la descentralización.

## **5. El Proceso de Descentralización.-**

El Proceso de Descentralización en Venezuela recibe un nuevo impulso en 1989 con la promulgación de tres leyes fundamentales: La Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Estas tres leyes son el resultado del análisis y la evaluación del proceso de regionalización realizados por la Comisión para la Reforma de la Administración COPRE, heredera de la Comisión de Administración Pública. Marcan el inicio de la etapa de descentralización y a su vez la muerte de las regiones y la agonía de las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

¿Cuáles son los efectos inmediatos de estos tres instrumentos jurídicos y por qué? Al ser designados los gobernadores mediante sufragio universal y directo de los ciudadanos de cada Estado, la investidura popu-



lar los dota de una legitimidad originaria proveniente de la soberanía popular con independencia del liderazgo nacional. Esto refuerza las realidades espaciales que desde los tiempos coloniales se denominaron "provincias" y luego a partir de la creación de la Federación en 1869 se denominarán Estados. La referencia electoral del gobernador refuerza también la existencia de un conglomerado de votantes que antes solo elegían a diputados y senadores, con lo que se genera un sentimiento de mayor pertenencia al ámbito político provincial e incluso surgen movimientos políticos propios del ámbito local y regional. De la misma manera, al elegirse Alcaldes no formando parte de la lista de concejales, como era el sistema anterior, sino en forma uninominal, surgen claros liderazgos locales que impulsan como nunca las iniciativas propias de cada Municipio. Al concentrarse los liderazgos en gobernadores y alcaldes, nada los obliga a aceptar imposiciones de órganos ni personas cuyo origen no es el mandato popular sino la creación y designación del Poder Central. El refuerzo de los ámbitos políticos estadales y municipales se corresponde con el descenso de la influencia de las regiones y de las Corporaciones. Los intentos de redefinir regiones y mantener vivas a las agónicas corporaciones han sido costosos e inútiles, como se verá más adelante.

Por conversaciones informales con anteriores directivos de la COPRE se llega a la convicción de que en los años 60 se cayó en un error involuntario, o en la confusión entre instituciones regionales francesas y nuestros Estados Federados, que serían los equivalentes a aquellas en la realidad política venezolana, por lo que el error fue definir regiones por encima de los ámbitos estadales. Aunque existen Estados con poca coherencia o sentido de pertenencia entre sus pobladores debido a su corta historia, en la mayoría de ellos se había generado un cierto patriotismo, existe un gentilicio que identifica y distingue. Incluso podría decirse que se pueden determinar en muchos de ellos Derechos Jurídicos Subjetivos Diferenciados, para estar de acuerdo con la visión sistémica del Derecho. Fue, en consecuencia, artificiosa la definición de ámbitos regionales supraestadales sin cohesión, ni antecedentes históricos, ni una base sociológica o una cierta identidad. La utilidad de las Corporaciones Regionales fue evidente a los fines de la planificación. Las Regiones nunca existieron salvo como una referencia administrati-

va a los efectos de la planificación y no generaron lazos de pertenencia, apenas algún escaso referente que aún se trata de sostener, en particular en la región andina.

¿Hubiese sido exitoso el paso de regiones administrativas a los efectos de la planificación del desarrollo hacia regiones político-territoriales? La pregunta nos introduce en el terreno de la especulación, pero en principio, en Venezuela se identifican gentilicios regionales como el andino, llanero, oriental, zuliano o guayanés, pero sin una clara definición territorial lo suficientemente específica como para delimitar una región político-administrativa salvo el caso del Zulia. Estos gentilicios se superponen a otros que tienen mayor arraigo como ser trujillano, o barinés, o aragüeño y que han tenido un referente político territorial que ya forma parte de la cultura nacional.

El proceso de descentralización y fortalecimiento de un nuevo “federalismo cooperativo” como lo afirma la Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana de Venezuela, tiene ahora nuevos tropiezos. Pese a la categórica declaración incluso redundante establecida en el artículo 4 de la Constitución que califica a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado, el proceso avanza por los caminos del hipercentralismo, el autoritarismo y la concentración del poder en la capital y en el presidente de la República.<sup>7</sup>

## **6. Una Región y una Corporación, a título de ejemplo.<sup>8</sup>**

### **6.1 De los orígenes de la Corporación de Los Andes a 1980.**

La Corporación de Los Andes surge como un esfuerzo de un grupo de políticos y empresarios andinos, quienes se plantearon la conveniencia de crear un organismo que asumiera la promoción del desarrollo de una de las regiones más deprimidas del ámbito nacional. Se consideró entonces que existían unos valores colectivos y unas potencialidades no aprovechadas enmarcadas en una realidad geográfica bien definida denominada Región de Los Andes, la zona montañosa y del piedemonte de la Cordillera de Los Andes que penetra desde Colombia en el territorio venezolano. Esta realidad regional la define un conjunto de valores,

espacios, tradiciones, en fin, una cultura que permite la existencia de un colectivo al que se reconoce como andino, que vive en unos espacios montañosos denominados Los Andes, y que tuvieron una efímera referencia político-administrativa.

En enero de 1962 se creó la Comisión Promotora de Desarrollo de Los Andes (COMANDES), según Decreto N° 675 de la Presidencia de la República, a propuesta de la Primera Conferencia Económica de Mérida. Su tarea inicial, fue recopilar todos los estudios e información de la Región, complementada con cifras y referencias actualizadas y producir un documento técnico que permitiera orientar el desarrollo de la Región. Se produjo así el “Diagnóstico Económico de la Región de Los Andes y sus Zonas de Influencia” que sirvió de base para gestionar ante el nivel central la creación de la Corporación de Los Andes.

El 8 de Diciembre de 1964 se crea la Corporación de Los Andes (CORPOANDES), mediante Ley publicada en la Gaceta Oficial N° 27.619, reformada el 29 de Septiembre de 1971, según Gaceta Oficial N° 29.623. La Ley define a CORPOANDES como un Instituto Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional y con domicilio en la ciudad de Mérida. A partir del 22 de marzo de 1977, por Decreto N° 2.093, está adscrita al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República y desde el punto de vista técnico, recibe sus directrices de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), que ejerce las funciones de coordinación y control.

Las funciones de CORPOANDES son muy amplias, lo que le permite estudiar, promover, elaborar, supervisar, coordinar, financiar y ejecutar programas y proyectos e iniciativas, de la más diversa índole (económica, social, pública, privada y mixta) y constituir empresas encaminadas al desarrollo de la Región. El 11 de junio de 1969, el Decreto Ejecutivo N° 72 del 11-06-1969 le otorga a la Corporación, las funciones de Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) de la Región de Los Andes.

En sus primeros tiempos, los esfuerzos de CORPOANDES, con el apoyo total e irrestricto de las fuerzas políticas, económicas y sociales de la región, se encaminaron a :

- Programar el aprovechamiento de los recursos explotables, mediante soluciones adecuadas, a través del estudio y programación de los distintos sectores de la economía.
- Darle unidad y secuencia, en forma sistemática a todas las actividades planteadas, mediante una propuesta de contenido global, espacial y programático, aplicable a todos los sectores y valedero para el sector público y privado.
- Formar y capacitar el personal técnico.

En este orden de ideas, CORPOANDES dirigió acciones a obtener un conocimiento exhaustivo de la región para lo cual adoptó la estrategia de evaluar los recursos naturales y sus potencialidades, e identificar los proyectos de desarrollo. Producto de este esfuerzo se concluyeron cuatro estudios subregionales a saber: Altos Llanos Occidentales, Motatán-Cenizo, Grita-Torbes y Chama-Mocotíes, denominados "Bases para un Programa de Preinversión y Desarrollo", donde se delinearon grandes programas y se recomendaba bajar a nivel de proyectos. Dichos estudios se realizaron bajo la asesoría del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), utilizando la metodología de Planificación por Cuencas Hidrográficas, muy de moda para los años 70.

Cumplida como fue la etapa anterior, la estrategia señaló la necesidad de agrupar las actividades en una forma más acorde con la ubicación de los recursos y con la necesidad de concretar las inversiones, para lo cual se identificaron los proyectos a formular y ejecutar, en cada una de las áreas de programación: Valles Altos, Altos Llanos Occidentales, Uribante-Arauca, Turismo, Forestal, Industrial, Minería, Áreas Intermedias y Sur del Lago; con el respaldo de los ejecutivos estatales y el apoyo de la comunidad, que le dio presencia a la Institución en la Región.

Entre otros proyectos destacan los siguientes: Complejo Hidroeléctrico Uribante - Caparo, Complejo Hidroeléctrico General José Antonio Páez, Complejo Industrial La Fría, Planta de Cemento en el Estado Trujillo, Desarrollo Agrícola Guanare - Masparro, Autopista San Cristóbal - La Fría, Carretera Mérida Panamericana, Desarrollo Agrícola de los Valles Altos, Proyectos Mineros y Desarrollo Agrícola Caús - Pocó-El Cenizo.

## 6.2 Etapa 1981-1989

Entre los estudios básicos elaborados durante esta etapa se pueden mencionar : Plan de Desarrollo de la Región de Los Andes, 1981-1985, Estudio Integral del área Caús-Pocó, Ejes de Desarrollo Valera-Trujillo, Mérida-Lagunillas y San Antonio-Ureña, Factibilidad de Torrefactoras y Centrales de Beneficio de Café para Los Andes, Estudio Geológico-Minero de los Estados Táchira y Trujillo, Perspectivas de Industrialización de la Región, Sector Metalmecánico Regional, Mercado de Aglomerados para la instalación de plantas silvo-industriales en Barinas, Comercialización de Productos Agrícolas de Zonas Altas y Comercio Fronterizo.

El sólo aprovechamiento del sector agrícola, no era base suficiente para superar el atraso económico y social de la región, por lo cual se requirió el concurso del sector industrial, estratégico para el crecimiento económico regional. Sobre estas bases se elaboraron programas que hicieron posible la identificación y formulación de diversos proyectos, entre los que destacan : Programa Agroindustrial Regional, Programa Metalmecánico Regional y Programa Minero-Industrial. Con la participación accionaria de CORPOANDES, se desarrollaron las zonas industriales de San Cristóbal, La Fría, El Vigía, Barinas, Mérida y Valera y se estableció la Empresa de Desarrollo Urbano de Trujillo (EMDUTRUC) para la zona industrial de Agua Santa. En sociedad con la Universidad Experimental de Los Llanos "Ezequiel Zamora", se constituyó una empresa, IMADELCA, para el manejo y aprovechamiento de una de las unidades de la reserva forestal de Caparo, que conjuntamente con la Empresa Maderera EMALLCA, demuestra las posibilidades del sector forestal para el desarrollo. Se hicieron varios planes : Desarrollo Integral para los Pueblos del Sur, Pueblos del Páramo y Valle del Mocotíes, Desarrollo La Peña-El Trentino, Municipio Carache del Estado Trujillo ; Desarrollo Pecuario del Estado Trujillo, Desarrollo del Área Masparro-Acequias del Estado Barinas, Desarrollo del Municipio Bolívar, Estado Barinas; Desarrollo para los Municipios Monte Carmelo, Sucre y la Parroquia La Ceiba, y Agua Santa en el Estado Trujillo, Ordenación Urbanística de Caja Seca, El Batey, San Juan y Nueva Bolivia, Estados Zulia y Mérida, en convenio con el Ministerio de Desarrollo Urbano.

### 6.3 Etapa 1989 a la actualidad

Durante este período la acción de la Corporación de Los Andes comenzó a disminuir y aunque sigue operando, su papel luce fuera de lugar, sin una adecuada inserción en el esquema de organización gubernamental, sin poder político ni vinculaciones importantes con los entes estadales ni municipales. No obstante, en su afán por sobrevivir y básicamente porque no han podido resolverse la situación de sus pasivos laborales, tratan de cumplir con algunas tareas de Apoyo a la Gestión Pública mediante la elaboración de algunos Planes de Desarrollo Municipal, de Organización de la Comunidad, de Asistencia Técnica, de Promoción del Desarrollo, de Alfabetización, de Formación de Organizaciones Intermediarias de Vivienda, proyectos variopintos sin coherencia ni direccionalidad. Así trabajó o trabaja en el proyecto para el rescate de los sitios, centros poblados y acontecimientos importantes de la Gesta Libertadora, para incorporarlos a la oferta turística como parte del Patrimonio Histórico; el proyecto de Mejoramiento, Renovación Urbana y Puesta en Valor de Niquitao, Estado Trujillo y San José de Acequias en el Estado Mérida; el proyecto de Alternativas de Procesamiento de Desechos Sólidos; el Estudio Evaluación del Impacto Socioeconómico del Puerto La Ceiba y la Comercialización de la Sal en la Región de los Andes. Los estudios, programas y obras realizadas, constituyen el acervo cultural, documental y técnico, que han orientado la acción económica y social para el desarrollo regional. Como se puede ver, de los estudios básicos y la rectoría en el desarrollo regional, termina elaborando pequeños estudios y proyectos puntuales de escaso o ningún impacto regional.

Como dice un reciente documento de CORPOANDES “A pesar de las dificultades confrontadas, la Institución ha cumplido con la responsabilidad asignada. Su nuevo rol, como Institución Técnica orientadora de las políticas, programas y proyectos, y facilitadora de la gestión pública y privada, en el marco de los procesos de globalización, modernización del sector público y descentralización, puede ser fortalecido, si se logra satisfactoriamente su reestructuración y adecuación a las necesidades del entorno, así como, el apoyo y la voluntad política de la comunidad regional.”

## 6.4 El nuevo modelo: Descentralización desconcentrada

El diagnóstico realizado por el nuevo gobierno los lleva a concluir que existe un inadecuado proceso de ocupación territorial que *“apuntan hacia la necesidad de introducir cambios en la formulación de políticas y estrategias orientadas al logro de objetivos y metas específicas de desarrollo territorial. El objetivo final será un desarrollo más equilibrado del territorio, generando, en unos casos, potenciando en otros, una dinámica en la población favorable a las áreas de desconcentración. A tales fines, será necesario lograr condiciones que permitan afianzar la población en tales áreas, para lo cual se requiere haber alcanzado dos objetivos de nivel inferior: la generación de nuevos empleos y un aumento del ingreso y el bienestar en dichas zonas. El objetivo de tercer nivel, mayor crecimiento y desarrollo económico en las áreas de desconcentración, será el que posibilite tanto una distribución del empleo y el ingreso más equitativa, como una recaudación más eficiente. La base de esta estructura de objetivos está conformada por tres objetivos operativos: la capacitación profesional de la población, la promoción de actividades productivas y un mayor financiamiento en las áreas seleccionadas, todo lo cual, junto a la mejora y desarrollo de la infraestructura física y social y las comunicaciones, en la base, completa las relaciones entre objetivos de distinto nivel que expresan la coherencia interna del Plan. Este planteamiento se expresa mediante la estrategia de descentralización desconcentrada, que permita sustentar -en función de recursos, potencialidades y orientaciones productivas- el crecimiento y desarrollo de los espacios del territorio menos favorecidos. Se pretende, así, la promoción de la diversificación económica bien entendida, es decir, dentro de un contexto nacional de especialización espacial y complementariedad productiva, de mayor equidad social y de mejor gestión ambiental.”*<sup>9</sup>

Se proponen, como consecuencia de las definiciones anteriores, tres ejes de desconcentración: El Eje Occidental, el Eje Oriental y el Eje Orinoco-Apure. Los textos que siguen son tomados en forma textual del documento citado:

Con el Eje Occidental se busca fortalecer el crecimiento industrial y agroindustrial a fin de integrarlo al desarrollo de actividades productivas complementarias y aprovechar su ubicación estratégica, ya que constituye una encrucijada abierta al Caribe y Colombia, con posibilidad

de conexión con el océano Atlántico, a través del Eje Orinoco-Apure. El Eje Occidental se extiende desde Maracaibo hasta Guasualito, y coincide con la Región Occidental ubicada entre la cordillera de Perijá y la Cordillera de Los Andes, que encierran la cuenca del lago de Maracaibo. Tiene una superficie de 92.900 Km<sup>2</sup>, que representa el 10,14% del territorio nacional, con una población estimada para 1998 de 5.348.440 habitantes, que representa el 23% de la población nacional. Comprende los estados Mérida, Táchira, Trujillo y Zulia, con todos sus municipios.

El desarrollo del Eje Oriental figura como un proyecto clave dentro de la política territorial nacional para la descentralización desconcentrada. El Eje de Desconcentración Oriental está ubicado hacia el extremo oriental del país a ambos márgenes del río Orinoco, desde la Isla de Margarita, pasando por Ciudad Guayana y su gran área de influencia económica, hasta Santa Elena de Uairén, en el límite entre Venezuela y Brasil. En el ámbito espacial, con una superficie aproximada de 193.300 Km<sup>2</sup>, que representa el 21% del territorio nacional, se aloja una población estimada para el año 1998 de 4.019.585 habitantes, aproximadamente el 17% de la población nacional; abarca los Estados Nueva Esparta, Sucre, Monagas, Anzoátegui y parte de Bolívar.

El proyecto del Eje Orinoco-Apure expresa cabalmente la idea de diversificación, descentralización y desconcentración del territorio. Tiene como objetivo principal la estructuración de un eje de desarrollo en el área de influencia inmediata de los ríos Orinoco y Apure, a través de la identificación, promoción y ordenamiento de una serie de actividades productivas y sociales capaces de generar un importante proceso de ocupación territorial e intercambios económicos de bienes y servicios. La importancia, diversidad y magnitud de los estudios y las obras involucradas lo sitúan como un gran proyecto nacional, con un alto componente estratégico y geopolítico, que persigue una ocupación más racional del territorio venezolano y un mejor aprovechamiento de sus recursos. El Eje Orinoco-Apure está ubicado en la franja media del país. Su área de influencia inmediata ocupa una superficie superior a los 300.000 Km<sup>2</sup>, que representa algo más del 30% del territorio nacional,



y aloja aproximadamente el 13% de la población nacional. Aquí está la selva amazónica venezolana.

Como puede observarse, se trata de un modelo geopolítico que poco o nada tiene que ver ni con la regionalización ni con la descentralización.

## 7. Conclusión

La experiencia de la regionalización venezolana ofrece importantes lecciones:

1. La Región fue un ámbito espacial definido sobre bases técnicas para efectos de la Planificación del Desarrollo, no como un territorio compartido por una población con una cultura común, aunque este aspecto no fue desconocido por los proponentes.
2. La regionalización fue un proceso ubicado dentro de la política de modernización del Estado para adecuarlo como gestor del desarrollo económico y social, e impulsar a las regiones más deprimidas.
3. Algunas regiones no fueron bien definidas y carecieron de las necesarias coherencias internas que le dieran viabilidad al propósito de otorgarles una identidad política, con autonomía, autoridades, ámbito competencial e ingresos propios.
4. No se valoró en su justa dimensión la fuerza histórica, social, cultural y política que tenían las antiguas provincias, ahora Estados, que se vieron reforzados con la elección directa de sus gobernadores. Esta realidad reforzada dio al traste con las regiones.
5. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo han desaparecido o mueren moribundas sin un papel en el nuevo diseño institucional del país.
6. Los ámbitos más adecuados para la planificación del desarrollo son los Estados y los Municipios. La dificultad de incorporar criterios técnicos y la planificación en la gestión cuando existen liderazgos políticos de bases subjetivas es un asunto pendiente que habrá que resolverse. Por ahora en Venezuela el personalismo, caudillismo, o la autocracia populista, o el liderazgo militar socialista, como quiera verse, impide la aplicación de criterios racionales científicos y técnicos probados. No obstante, la ciencia política indica algunos caminos:

- a) Reforzar a los Estados y Municipios dotándolos de más autonomía, más competencias y más recursos propios;
  - b) Reforzar los mecanismos de coordinación;
  - c) Reforzar los mecanismos de planificación;
  - d) Reforzar los mecanismos de control.
7. La Regionalización impactó poco en el modelo federal venezolano, que es muy débil y quizás para la mejor comprensión del fenómeno requiere un análisis particular, y también poco en la realidad municipal venezolana. Nuestros Estados carecen de competencias exclusivas y no tienen ingresos propios, ni fisco propio; sólo ingresos transferidos. Si el impacto político de la regionalización fue débil sobre los Estados y Municipios, la elección directa de gobernadores y alcaldes si produjo un impacto enorme sobre el proceso de regionalización, deteniéndolo, aniquilándolo y dejando a las Corporaciones Regionales de Desarrollo sin espacios en la nueva institucionalidad.
8. Es lamentable que no se haya aprovechado la experiencia técnica acumulada por las Corporaciones de Desarrollo Regional, mediante su adscripción a los Estados y ponerlas al servicio de la planificación del desarrollo económico y social en los ámbitos territoriales estatales y municipales. Ha sido una oportunidad perdida, como muchas otras.
9. La propuesta de “descentralización desconcentrada” nada tiene que ver con la idea que tenemos sobre regionalización ni descentralización. Se trata de una política centralista que no prevé la distribución del poder hacia ningún ente descentralizado.

## 8. Notas

- 1 Informe sobre la Reforma de la Administración Pública. Tomo I. Caracas. 1972.
- 2 Ibidem. Pág. 84 y sig.
- 3 Ibidem. Pág. 423
- 4 Ibidem. Pág. 391
- 5 Manuel Rachadell: “Hacia un Nuevo Esquema de Regionalización Administrativa” en la *Revista de Derecho Público*, N° 18, E.J.V., Caracas, junio

de 1984, pp. 113 y ss.

- 6 Rafael Caldera: Exposición ante la *I Asamblea Nacional para la Reforma del Estado*, organizada por la Cámara de Industriales del Estado Zulia, Maracaibo, 5 al 7 de noviembre de 1986.
- 7 González Cruz, Fortunato. "El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999". En *La Constitución de 1999*. Publicación de la Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. 2000.
- 8 Tomado en parte del documento existente en la Web.
- 9 Plan Nacional de Ordenación del Territorio. MPD. 2000