

## **Las Corporaciones de Desarrollo Regional en el Proceso de Descentralización**

*Dr. Rodrigo Rivera. Presidente de la Corporación Venezolana del Suroeste Andino (C. V S.)*



*¿A cuál tipo de descentralización nos referimos en Venezuela? ¿Cuál es el modelo que adoptamos para la descentralización?  
¿Qué es lo que está planteado en la Ley de Descentralización por un acuerdo político?  
¿Sobre la base de cuál acuerdo se aprobó la Ley?*

Quisiera hacer aquí algunas reflexiones surgidas de la reunión que sostuvimos los presidentes de las Corporaciones Regionales en Comisión de Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados del Congreso de la República.

El Dr. Agustín de Asís planteó algunos problemas en relación al tema que nos atañe; en particular, se interrogó sobre los fines de la descentralización y proporcionó una respuesta aproximada: el fin primordial de la descentralización es la autonomía local, y dicha autonomía siempre implica la gestión. Pues bien, en torno a esa gestión me he planteado el problema de la descentralización como un proceso total que afecta la redistribución de poder. Pero, ¿afectará también la redistribución del poder económico? Pregunto esto porque los modelos que se han venido desarrollando últimamente son concentradores del poder económico.

¿A cuál tipo de descentralización nos referimos en Venezuela?; es decir, ¿cuál es el modelo que adoptamos en Venezuela para la descentralización?; ¿qué es lo que está planteado en la Ley de Descentralización por un acuerdo político?; ¿sobre la base de cuál acuerdo se aprobó la Ley?; ¿fue un acuerdo popular consultado al menos, o fue el producto de un acuerdo entre los partidos políticos en una coyuntura determinada? Porque si fue sólo un acuerdo político, entonces tenemos que cuestionar si efectivamente fue a profundidad lo que se planteó en la descentralización.

Otra pregunta sería, ¿Son las estructuras político-administrativas actuales adecuadas para satisfacer un proceso de total participación ciudadana, o una mayor aproximación a las comunidades si entendemos el proceso de descentralización como el proceso en el que el poder público se va combinando con el poder social?. Toda esta sede de preguntas deben ser adecuadamente conceptualizadas. Porque

un concepto sólo es válido si reproduce la realidad, si satisface las exigencias de esa realidad.

Hemos visto que el análisis de los conceptos de descentralización se ha realizado desde dos puntos de vista: desde una perspectiva jurídico-formal y desde el punto de vista de un proceso político. Pienso que lo jurídico es expresión de lo político y obedece a coyunturas históricas determinadas que van a expresar una realidad política y que, en última instancia, representan los procesos económicos que se generan en una sociedad específica.



Obviamente que la complejidad del Estado requiere de diversas personas jurídicas y órganos para establecer la vinculación, la jerarquización y la coordinación. Y la forma como estén vinculados, jerarquizados y coordinados induce a establecer dos importantes conceptos: centralización y descentralización. Estos dos conceptos también van a tener implicaciones, porque si los vemos desde el punto de vista formal-jurídico y no los vemos como una totalidad, pienso que esa abstracción que podemos hacer de la descentralización como concepto estará divorciada de la realidad.

Los constitucionalistas, principalmente los franceses y españoles, nos hablan de dos tipos de descentralización: territorial y funcional. Lamentablemente, en Venezuela todos tenemos una confusión de conceptos porque no los hemos elaborado sino, a lo sumo, los hemos copiado de otros. En esas copias que hacemos confundimos, por ejemplo, regionalización y descentralización. En la jurisprudencia y en la legislación venezolana se utiliza un término neutro, a secas: descentralización. Pero no se sabe a qué se refiere, si a descentralización económica, a descentralización política, a descentralización territorial o funcional. Nuestra jurisprudencia y legislación se mantienen neutras por la confusión que se ha creado en la elaboración de los conceptos políticos de descentralización.

Es posible afirmar, a mi juicio, que la regionalización es una forma de la descentralización y que, a su vez, coadyuva a la desconcentración. La regionalización, como proceso, surge en respuesta a los desequilibrios y desigualdades internas de los países y, obviamente, la respuesta a esos problemas requiere formas de desconcentración y descentralización económica, y también responde al desarrollo de ciertas autonomías. Profundizar la regionalización como proceso es avanzar en formas concretas de descentralización.

La esencia misma de estos conceptos plantea la necesidad de definir los órganos administrativos a través de los cuales se van a desarrollar y a concretar. Es indudable que cuando discutimos el problema de la descentralización meramente como un proceso político, no percibimos que tal como ella está operando en América Latina forma parte de la ideología globalizante que nos presenta bajo el término "*descentralización*" un amplio espectro de reformas económico-administrativas y políticas, que apuntan a un ajuste de la regulación estatal frente a la sociedad.

Si vemos la descentralización desde este punto de vista, como un modelo que pretende desregularizar al Estado frente a la sociedad, podemos hacer una descentralización que haga las transformaciones económicas y administrativas, pero que, a su vez, vincule a la sociedad al mismo hecho público. Se sostiene, desde este punto de vista, que sólo en Estado descentralizado puede garantizarla estabilidad institucional, tanto administrativa como política, generar estructuras eficientes y productivas, y organizar una efectiva participación popular a nivel local que dé legitimación e incorpore a todos los agentes sociales al fomento y ejecutoria del desarrollo.

Si tomamos en consideración este planteamiento podemos preguntarnos lo siguiente: ¿son adecuadas las estructuras político-territoriales actuales para implementar la descentralización como modelo de desarrollo económico y político?. Dicho de otra forma, ¿son suficientes los estados que existen actualmente para satisfacer las exigencias de la realidad venezolana? ; ¿no resultará esta Ley de Descentralización que se ha aprobado un acuerdo entre los políticos para mantener vigente la partidocracia?; ¿el nuevo federalismo tendrá la capacidad técnica y administrativa para asumir funciones descentralizadas?; ¿se corresponde con la realidad geoeconómica y política del país la actual división político-territorial de la nación?.

No hay que olvidar que el sentido actual del proceso de descentralización es una forma de ajuste institucional del sistema político-administrativo, que afecta sus capacidades de regulación económica. Es claro que el ajuste se dirige a la regulación de las funciones básicas del Estado, a la legitimación del orden político-social y a la redistribución de los recursos fiscales. Una visión moderna del Estado debe conjugar el uso racional de sus espacios y recursos, tomando sus ventajas comparativas y la posibilidad de crear ventajas competitivas con la descentralización de la toma de decisiones a nivel administrativo, económico y político. Y esto de la toma de decisiones se relaciona con la participación: o se decide, o la participación queda en nada.

La descentralización que se adelanta en el país tiene una orientación federalista, más por considerar la representación política de los estados que por consistencia ideológica o pertenencia a un proyecto histórico-político. No cabe duda de que el país no se preparó para asimilar los cambios que están ocurriendo en el mundo. El Estado en general inició un proceso de reforma tardía y de espaldas al colectivo nacional, y las reformas político-administrativas se basaron, casi en su totalidad, en acuerdos del sector político dirigente.

Ahora bien, en este proceso de descentralización, ¿cuál papel tienen esos entes pasivos que son las Corporaciones de Desarrollo Regional? Sostengo que la región está vinculada al proceso de descentralización y que, de hecho, la regionalización generó una desconcentración económica. La región, como espacio abierto y como concepto técnico, nos permite establecer unidades territoriales de economía abierta.

Con nueve o diez regiones que eligieran dos senadores cada una se acabaría la burocracia y se descentralizaría políticamente al Congreso Nacional. Esto requiere que en las provincias existan Cámaras Regionales que sustituyan a las inoperantes Asambleas Legislativas, y que sustituyan a la Cámara de Diputados del Congreso de la República. De esta manera se plantearía la descentralización de otra forma, como un modelo regional.

Las Corporaciones de Desarrollo Regional deben orientarse en este momento a la gestión del desarrollo, entendiéndolo como un proceso de participación, de modernización y complejización regional. Aprovechando este proceso de transformación del Estado, debe plantearse una nueva estructura administrativa que gire alrededor del concepto de región y del proceso de regionalización, lo que supone una revisión y adecuación de los instrumentos jurídicos y una profundización de la descentralización y de la desconcentración del poder público.

En este proceso, como la región no tiene carácter constitucional, debe definírsele su espacio óptimo y su autonomía. Esto supone instrumentar una descentralización y desconcentración de la estructura política y administrativa, que aproxime afectivamente la comunidad a los procesos de toma de decisiones. Pero la comunidad en abstracto tampoco existe. Existen localidades, lugares. El poder comunitario no se ha desarrollado porque no se sabe participar, no se sabe decidir, y los mismos que habitan en los distintos lugares no han creado comunidad.

En este sentido, también las Corporaciones de Desarrollo Regional pueden participar en esos procesos y desarrollar metodologías de participación comunitaria, de creación de poder comunitario y, finalmente, pueden establecerse como unidades tácticas para la gestión del desarrollo. Las Corporaciones Regionales, en ese proceso de planificación, coordinación y promoción, al servir como unidades tácticas, tendrían una mayor ductibilidad y, obviamente, una ubicación intermedia entre el poder central y el local.

A su vez, por su capacidad técnica, disponibilidad de información y proyectos, así como por sus conocimientos de promoción y concertación, y por su flexibilidad para la adaptación, tendrían una gran elasticidad en las alianzas y asociaciones, en la diversificación de programas, en el enfrentamiento de problemas y capacidad negociadora ante las diferentes instancias de poder. Como unidades tácticas, las Corporaciones Regionales también pueden convertirse en lo que Sergio Boisier y otros teóricos denominan "cuasiempresas" lo que les daría posibilidad de establecer relaciones en complejos competitivos.