

Yvonne ALVARADO TABATA

## LOS ORGANISMOS REGIONALES DE DESARROLLO Y LA DESCENTRALIZACION

ARTICULOS

### RESUMEN

El proceso de descentralización y la elección directa de gobernadores y alcaldes ha generado un campo propicio para el desarrollo de la autonomía política y financiera de los organismos regionales de desarrollo, los cuales fueron creados para una estrategia nacional centralizada.

Una visión de los diversos agentes involucrados con estos organismos conduce a la conclusión de la necesidad de un cambio profundo en el corto plazo, tanto en la adscripción, como en las fuentes de financiamiento y en las funciones para que dichas instituciones apoyen a cabalidad el proceso de distribución geográfica del poder en el cual está inmerso Venezuela en estos momentos.

### INTRODUCCION

El presente trabajo forma parte de una línea de investigación más amplia referida al Proceso de Descentralización y la Gestión Ambiental en el Campo de la Ordenación del Territorio, que tiene como objetivo más general el ir relevando los cambios en el ámbito espacial que estos procesos están generando. Dicha investigación se realiza bajo los auspicios del Decanato de Investigación y Desarrollo de la Universidad Simón Bolívar, aunque parte de la elaboración referida a los organismos de desarrollo se realizó para la Comisión para la Reforma del Estado en Venezuela.

El proceso de descentralización y desconcentración que entre otros aspectos se agiliza a través de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, ha creado un ambiente propicio para fortalecer las entidades federales como centros de decisión política y de gestión pública, además de asignarles la planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo

integral; de tal forma que cada estado se plantea la autonomía política y financiera de manera de consolidar esta transformación.

Este proceso está acompañado del traslado a las gobernaciones y alcaldías de un conjunto de funciones políticas, administrativas, económicas, sociales y fiscales, realizadas por el gobierno central a través de organismos nacionales y/o regionales. Lo que se persigue con esta distribución geográfica del poder, es que las decisiones se tomen con participación de los grupos sociales involucrados, «para que vuelvan a ser protagonistas esenciales de su cotidianidad»<sup>1</sup>, dejando al gobierno central las decisiones de carácter estratégico; en síntesis: dirigirse «hacia un nuevo acuerdo entre sociedad y Estado»<sup>2</sup>.

En este contexto se planteó evaluar el papel de los organismos regionales de desarrollo, los cuales fueron creados para una estrategia nacional y una política regional diferente a la de hoy.

En la actualidad, el conjunto de actores sociales que se encuentran alrededor de esta problemática son múltiples y los intereses en juego también, de tal manera que se hace necesario pensar en soluciones negociadas. La importancia de los estados y municipios, como actores llenos de contenido, en este proceso de descentralización implica transformaciones profundas a todos los niveles tanto territoriales como institucionales. Las delimitaciones regionales se convierten algunas veces en un fuerte concepto-obstáculo que impide la toma en consideración de otras representaciones espaciales y el examen de sus relaciones. La organización espacial reciente sustituye cualquier

otra forma de pensar el espacio, y se convierte en freno para el conocimiento y posibilidades de transformación de la realidad.

En la búsqueda de alternativas viables que faciliten y ahonden el desarrollo de la descentralización, en el presente trabajo se plantearon varios objetivos: por una parte obtener una visión panorámica de la opinión que tienen los principales agentes sociales involucrados, en la dinámica actual de los organismos regionales de desarrollo. Por otra parte, determinar la posición, con respecto al rol que deben jugar los ORD ante la coyuntura actual de la COPRE, CORDIPLAN, los presidentes de los organismos regionales de desarrollo, los gobernadores, y un conjunto de informantes claves, los cuales han estado o se encuentran vinculados a los ORD. Además de ello plantear alternativas a la situación de estos organismos en el espectro nacional, para definir sus competencias y los mecanismos que garanticen la coherencia entre las políticas a los diferentes niveles territoriales: nacional, regional, estatal y municipal.

Para el logro de estos objetivos se realizó, en primer lugar, una revisión y análisis de los trabajos sobre este tema realizados por la COPRE, de los cuales se obtuvo una visión del probable papel de estos organismos en el proceso descentralizador. A continuación se hizo una revisión de la documentación elaborada por CORDIPLAN en los últimos cuatro años sobre el rol de estos organismos.

En segundo término, se efectuaron una serie de entrevistas a informantes que se consideraron claves, por su experiencia directa de trabajo y participación con estos organismos y/o por la

1 / Blanco, Carlos.  
*Discurso pronunciado en la instalación del Foro por la Reforma del Estado*, p. 10, 1989.

2 / De la Cruz, Rafael.  
*La descentralización: un reto para la gestión del Estado en Venezuela*, p. 15, 1991.

reflexión que han venido realizando alrededor de las funciones, adscripción y financiamiento de los mismos.

Finalmente, como resultado de la información recabada se elaboraron una serie de conclusiones y recomendaciones acerca de cuál puede ser el destino, en un lapso prudencial, de las corporaciones regionales de desarrollo en la nueva situación nacional.

## **I / ORGANISMOS REGIONALES DE DESARROLLO. SITUACION ACTUAL**

### **1. La política de desarrollo regional**

El compromiso del gobierno central por promover el desarrollo regional tiene su expresión en un conjunto de acciones que se inician en 1958 con el retorno de la democracia, cuando se plantearon como necesidades impostergables: la institucionalización de la planificación del desarrollo económico y social y la creación de instituciones para promover el desarrollo en algunas regiones del país, así como decretos de regionalización, regionalización de los planes de la nación; posteriormente la ordenación del territorio, los planes de desarrollo elaborados regionalmente, creación de bloques parlamentarios regionales, fundación de nuevas universidades en las regiones y la acción de las mismas e institutos de investigación, impulsaron avances importantes a favor del desarrollo regional.

Sin embargo, este esfuerzo por propiciar el desarrollo regional ha experimentado un conjunto de circunstancias que han frenado el proceso de regionalización, tales como: administración estatal y municipal sin contenido, sector privado y público entrabados, el Estado involucrado en innumerables actividades, el financiamiento al desarrollo regional poco efectivo, concentración del poder político y centralización de

decisiones.

Es de hacer notar que en treinta años de aplicación de políticas de desarrollo regional, se crearon desde el nivel central nueve organismos de desarrollo regional, adscritos administrativamente al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, la cual ejerce funciones de coordinación y control a través de CORDIPLAN.

De estos organismos, siete fueron creados por Ley, uno, la CVG, por decreto y uno FUDECO como fundación mediante el registro de sus estatutos sociales: CORPOANDES CORPOZULIA, CORPORIENTE, CORPOCCIDENTE, CORPOLLANOS CORPOCENTRO, CVS.

La creación de estas instituciones obedeció a tres causas fundamentales:

- Diversificar el aparato estatal a partir de la década del 60
- Equilibrar el desarrollo entre regiones prósperas y atrasadas
- Presión sistemática de grupos regionales

Por otra parte, el objetivo genérico de estos organismos es el de planificar y promover el desarrollo integral de cada una de las regiones, incluyendo entre sus funciones más relevantes la realización de estudios e investigaciones de la realidad regional, el financiamiento y la promoción de proyectos y empresas del sector público o privado que contribuyan al desarrollo regional y la coordinación del proceso de elaboración de presupuestos estatales y municipales.

La experiencia de aplicar este modelo para el desarrollo regional, sustentado en organismos de desarrollo que debían liderizar el proceso, ha enfrentado un conjunto de condicionantes que han comprometido su efectividad.

No obstante el esfuerzo de regionalización, Venezuela ha sido testigo de un centralismo creciente que ha favorecido ampliamente a las regiones Capital y Central y ha restado oportunidades de desarrollo al resto del país.

Las regiones administrativas existentes, en la mayoría de los casos, no se corresponden con la dinámica económica, histórica y política del país, lo cual ha contribuido a que los organismos regionales de desarrollo supraestadales sean percibidos como instituciones pertenecientes al estado donde se localiza su sede, y no representen al resto de las entidades que conforman la región.

En todas las entidades se ha gestado un proceso político, independiente de la regionalización, que ha hecho de los estados y los municipios las unidades político-administrativas esenciales.

En síntesis, la experiencia de este lapso en materia de política regional permite visualizar, que, no obstante contar con instituciones de desarrollo regional cubriendo todo el territorio nacional, existen algunos rasgos que se consideran importantes destacar:

- Ha ocurrido una concentración de esfuerzos y resultados en las regiones que han logrado ejercer mayor presión nacional y local.
- La importancia que han alcanzado algunas regiones ha estado fuertemente influenciada por el reconocimiento de sus potencialidades, el manejo de sus recursos y la habilidad de sus dirigentes para acceder a los niveles donde tradicionalmente se han tomado las decisiones.
- En general, se han hecho esfuerzos relativamente importantes por incorporar gradualmente la planificación en las actividades periódicas de las regiones establecidas.

La presencia de estos organismos ha contribuido al logro de avances importantes en materia de desarrollo regional, aunque durante los últimos años han sido cada vez más cuestionados en su papel de dar respuesta a los requerimientos de desarrollo y transformación, que reclaman las colectividades por la duplicidad de competencias con otros organismos descentralizados, por la poca identificación con las necesidades y aspiraciones de la población, por la excesiva extensión que dificulta en algunos

casos su manejo, por la falta de claridad en los objetivos fundamentales, por la insuficiente capacidad técnica para manejar en forma eficiente los recursos disponibles, por la falta de liderazgo en el proceso de desarrollo, con cierta rigidez en su funcionamiento, y por las fallas de coordinación de sectores importantes.

Esta situación de cuestionamiento a la efectividad de los organismos regionales de desarrollo, forma parte de uno más amplio que abarca la totalidad de la acción del Estado, que obliga a la dirigencia a plantearse un proceso de reforma que incorpore importantes transformaciones de tipo económico, social e institucional, como vía de oxigenar el sistema democrático, apuntando hacia un Estado más eficiente y eficaz, que haga viable la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, mediante una sinceración de la relación entre la población y las instancias decisorias del poder central.

Ante la situación económica y social que experimenta Venezuela y que hace crisis a finales de la década del 80 (situación de pobreza crítica en gran parte de la población, baja eficiencia en la economía, baja eficiencia en la gestión del Estado, baja calidad en los servicios básicos, baja productividad industrial y el excesivo centralismo), la reforma del Estado se convierte en una imperiosa necesidad y así es asumida por la actual administración.

El VIII Plan de la Nación intenta introducir un nuevo proyecto nacional, que responda al desafío de ejecutar una estrategia de desarrollo que parta de la necesidad de transformar el Estado para construir una democracia más vigorosa, una economía sustentada en bases sólidas y un auténtico desarrollo cultural. Constituyen elementos fundamentales del Plan, la política económica, la social y la institucional. La política económica, a través del redimensionamiento del sector público, apoyo a la iniciativa privada, privatizar empresas no estratégicas y mejorar la prestación de servicios básicos; la política social con el enfrentamiento de la pobreza crítica, más empleo y mayor ingreso para todos, mejores servicios sociales y culturales,

mayor participación de la sociedad civil y mayor eficacia de las instituciones; y la institucional considerando la descentralización política, las elecciones locales, el desarrollo de la sociedad civil, la reforma del sector público y la descentralización administrativa.

En materia de desarrollo regional la estrategia se orienta a lograr la participación directa, autónoma y coordinada de las regiones; ello significa:

El desarrollo de las economías regionales, que implica:

- Aprovechar ventajas comparativas reales.
- Compensar los desequilibrios sociales y culturales.

El fortalecimiento de la autonomía regional, a través de:

- Descentralizar el poder político.
- Descentralizar las responsabilidades administrativas.
- Cada estado con potestad para decidir sobre el uso de la tierra y los recursos naturales.

El proceso de reforma del Estado en lo referente al desarrollo regional ha tenido avances importantes desde el punto de vista político y administrativo, logrando cambios relevantes en la toma de decisiones que afectan a las colectividades de la región. Con la elección directa de los gobernadores y alcaldes y con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público, se ha dado comienzo al fortalecimiento de las entidades federales como centros de decisión política y gestión pública, con la participación de la comunidad en forma efectiva en la solución de sus problemas y como conductores de las actividades que contribuyan al desarrollo económico y social de su territorio.

Lo que se espera es que los estados y municipios se transformen en los centros de planificación y desarrollo regional, a través de mecanismos de coordinación y cooperación de la actividad interestadual, fortalecidos y administrados eficientemente y con capacidad de negociación y autonomía financiera frente al poder central.

Estos avances en materia de reforma del Estado han afectado el funcionamiento de los organismos regionales de desarrollo, que han visto como una necesidad la redefinición de sus orientaciones y competencias ante el nuevo cuadro institucional que deben enfrentar.

Como criterios que sustentan tal redefinición, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, ha recogido los siguientes:

- Fuerte reacomodo del cuadro socio-político estatal y municipal.
- Falta de una política de desarrollo regional que considere los parámetros y condicionantes actuales.
- Estados y municipios son las únicas entidades reconocidas para ejercer el poder regional.
- Conflictos entre funciones reconocidas a las gobernaciones y las misiones de los organismos regionales de desarrollo.
- Necesidad de mayor vinculación con organismos estatales y municipales.
- Escasa agilidad para la toma de decisiones por dependencia del poder central.
- Interrogantes acerca de las funciones a cumplir en la nueva situación socio-política.

## **II / LA COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS ORGANISMOS REGIONALES DE DESARROLLO**

Dentro del proceso de reforma del Estado, se considera que uno de los pilares fundamentales para lograr una democracia más participativa y eficiente, lo constituye la descentralización.

En opinión de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la descentralización política y administrativa, dinamizada por la elección de gobernadores y alcaldes y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público, obliga a una reestructuración de los entes del sector público, para adaptarlos a las nuevas realidades; los organismos regionales de desarrollo no escapan a ello.

El nuevo escenario regional resultante de la aplicación de la legislación mencionada encuentra unos organismos regionales de desarrollo cuestionados y con una urgente necesidad de identificar su nuevo rol para poder sobrevivir. Estos organismos presentan un conjunto de debilidades y fortalezas que deben ser tomadas en cuenta para definir su inserción en la nueva realidad. Entre estas debilidades y fortalezas destacan:

- Excesivo centralismo interno y poca vinculación con sectores regionales.
- Solapamiento de funciones con gobernaciones.
- Poco apoyo del gobierno nacional y alta dependencia administrativa del mismo.
- Personal técnico de alto nivel.
- Amplio conocimiento del potencial de la región.

El nuevo rol tendría que orientarse a servir de instrumento para promover y desarrollar la descentralización, atendiendo a un cambio de percepción por parte del poder nacional, del significado real del proceso. Esto incluiría: promoción del desarrollo, constitución y gestión de empresas, reforzar la capacidad de gestión de estados y municipios, apoyo técnico y coordinación del proceso de planificación, recopilación de información, elaboración de estudios y apoyo a la investigación, apoyo al desarrollo institucional y administrativo, transferencia de las competencias concurrentes. De tal manera que los organismos regionales de desarrollo sean asumidos por los estados en los cuales tienen su sede.

### **III / ORGANISMOS REGIONALES DE DESARROLLO, VISION DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS: GESTION, ORGANIZACION Y DESCENTRALIZACION**

#### **3.1. Secretaría de la Presidencia y los ORD: la visión política**

Como órgano de adscripción administrativa de los ORD y como ente responsable de la comunicación y enlace del Presidente de la República con los demás órganos y funcionarios del poder

público, el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia orienta su principal interés hacia la inserción de estos organismos en el proceso de reestructuración del sector público, dentro de la nueva estrategia de desarrollo del país.

En este sentido, este ministerio se ha planteado la necesidad de una reestructuración de estos organismos desde el punto de vista de su adscripción, funciones y financiamiento. Retomando su misma filosofía, usando su gran experiencia para enfrentar las nuevas responsabilidades originadas en un gran esfuerzo regional que tome en cuenta parámetros económicos y gerenciales del desarrollo, así como el repensamiento de la estrategia redistributiva y el nuevo enfoque de los programas sociales, que requiere el cambio que actualmente se intenta en la sociedad.

#### **3.1.1. Adscripción**

En vista de la debilidad que mostraban los mecanismos de adscripción para el logro de una comunicación eficaz entre las regiones y la presidencia de la República, el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia se ha planteado la necesidad de crear dentro de su estructura, un instrumento que pueda canalizar el diálogo institucional y logre fortalecer y mejorar la atención del gobierno central a los ORD.

En ese sentido, el flujo permanente de información que se desea, será alcanzado con la creación de la Dirección General Sectorial para la Coordinación de los Entes Descentralizados adscritos al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Igualmente y en el marco de una estrategia de cooperación y coordinación participativa, se plantea más autonomía para los ORD, con delegación de funciones y mayor exigencia de responsabilidades.

#### **3.1.2. Financiamiento**

En la actual situación de graves dificultades económicas que experimenta el país, los organismos regionales tienen una

capacidad limitada para cumplir con su función de servir de soporte y promoción al proceso de desarrollo regional, en vista de una asignación de cuotas presupuestarias que no responden a sus expectativas.

El Ministerio de la Secretaría de la Presidencia opina que la canalización de las aspiraciones en materia de recursos, debe estar en concordancia con la nueva estrategia de desarrollo nacional, lo cual implica una dotación de recursos dentro de criterios de eficiencia social, con una orientación a la concreción de la descentralización como proceso activo y estudiando alternativas para el autofinanciamiento, dentro de un marco de concertación y racionalización del gasto.

### 3.1.3. Funciones

Dentro del proceso de reestructuración del sector público, estos organismos están llamados a cumplir sus funciones más legítimas, en base a una reflexión a nivel regional y estatal de sus misiones respectivas.

De esta reflexión puede desprenderse que la estrategia de desarrollo de una región determinada, está condicionada por factores tan diversos como el área cubierta, su grado de desarrollo y los recursos que tiene a su disposición.

Teniendo como marco estas consideraciones, las funciones que estos organismos tendrían que cumplir en la nueva estrategia serían:

- Concertación regional: transformar la relación con gobernaciones y alcaldías.
- Apoyo institucional a gobernaciones y alcaldías: en el marco de programas nacionales de interés especial para el país.
- Estudio de mecanismos de ejecución de los programas sociales: mejorar su eficiencia y disminuir su costo.
- Diseño de programas regionales de interés nacional: uso efectivo del caudal informativo y cognoscitivo de la realidad regional.

- Identificar prioridades para actores sociales de la región: multiplicación de actividades productivas apoyadas por la sociedad civil.
- Fortalecimiento de la conciencia regional: promoción constante de acciones de concertación.

## 3.2 . CORDIPLAN y los ORD: la visión central

Como órgano de adscripción orgánica y funcional de los ORD y como ente responsable de la coordinación de actividades de desarrollo regional, para asegurar el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica, la Oficina Central de Coordinación y Planificación está interesada en la concepción regional de la nueva estrategia de desarrollo del país y la inserción que estos organismos tienen en ella.

En este sentido, esta institución ha venido realizando un importante diagnóstico de los organismos regionales a fin de determinar nuevas opciones desde el punto de vista de su adscripción, funciones y financiamiento, de tal manera que pasen a constituir una importante instancia de encuentro entre los diversos actores de la actividad regional y nacional y convertirse, junto con los gobernadores, en interlocutores del sentir estatal; y a la vez actuar como apoyo técnico responsable del seguimiento y evaluación del proceso de desarrollo en cada estado, para mantener su coherencia con las estrategias nacionales.

### 3.2.1. Adscripción

La posición de CORDIPLAN en referencia a este aparte, consiste en el mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos actuales y se sustenta en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Planificación.

En este sentido, se considera de gran importancia la existencia de una relación orgánica y funcional de los ORD, como representantes de la nación en las regiones, con las diversas

instancias del gobierno: central, estatal y municipal, en el marco de una estrategia de concertación y profundización de la política de descentralización. Someter a los ORD a un proceso de reestructuración que incluya la desconcentración interna hacia los estados, sin dejar de tener el vínculo con el nivel central.

### 3.2.2. Financiamiento

La actual situación económica que experimenta el país hace necesaria una reflexión acerca de las fuentes que alimentan el presupuesto nacional y su influencia en los entes del Estado. Los ORD eventualmente se ven sometidos a recortes presupuestarios que crean una situación de incertidumbre y limitan su capacidad para cumplir con su función de servir de soporte y promoción al proceso de desarrollo regional.

En opinión de CORDIPLAN, las aspiraciones de los ORD, en materia de recursos, deben canalizarse respondiendo a la nueva estrategia, pero manteniendo la autonomía y el carácter estratégico que éstos poseen. Esto implica la utilización de fórmulas mixtas de financiamiento actuando como entes de recaudación, fiscalización y ejecución del gasto, que incluyan el presupuesto ordinario, el uso de un fondo de compensación regional con recursos de la diversificación de las finanzas públicas y el autofinanciamiento con actividades rentables.

### 3.2.3. Funciones

34

El proceso de reestructuración del sector público, conduce a un fortalecimiento de las autoridades federales a todo nivel e impone una nueva dinámica a los ORD, que deben utilizar su visión de conjunto de la problemática regional para cumplir las siguientes funciones:

- Coordinación de actividades económicas y sociales de los estados: desarrollo regional con base a las potencialidades y demandas de la comunidad.

- Identificación de actividades más apropiadas por tipo y localización: usando la información recopilada.
- Instrumentar sistemas de información y de cuentas regionales: para racionalizar y agilizar la toma de decisiones políticas y de inversión.
- Promoción y gestión eficiente de proyectos del sector público y privado, señalando oportunidades de inversión.

### 3.3. Los ORD y su percepción interna: la visión regional

Los ORD se enfrentan a una situación totalmente nueva, luego de la entrada en vigencia de la Ley de Elección Directa de Gobernadores y Alcaldes y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

La falta de definiciones claras desde el nivel central de sus roles en la nueva situación, ha originado gran incertidumbre en el interior de estos organismos y los ha llevado a la constitución de un grupo de reflexión de alto nivel, que ha reunido a los presidentes de estas instituciones, para discutir las diversas interrogantes que se les plantea en su quehacer diario. Las conclusiones de estos eventos han permitido ir construyendo un plan de acción para responder a las exigencias de la nueva situación.

Uno de los planteamientos es la creación de un instrumento legal que uniformice su misión y función para modernizar y adecuar su estructura organizativa e implantar mecanismos para flexibilizarla, además de convertirlos en instrumentos de cambio para el avance del proceso de descentralización, utilizando sus recursos humanos profesionales y técnicos, para conducir la región ordenadamente por un proceso hombre-espacio-economía-cultura y bienestar.

#### 3.3.1. Adscripción

La posición de los ORD en referencia a su adscripción administrativa y funcional consiste en la renovación y

fortalecimiento de los vínculos actuales y se sustenta en la necesidad de contar a nivel regional con instituciones que, en representación del nivel central, canalicen las estrategias y proyectos de desarrollo nacional.

La importancia de una relación orgánica y funcional de los ORD con las diversas instancias de gobierno: central, estatal y municipal, descansa en un marco de una estrategia de promoción y profundización de la política de descentralización, para rescatarlos como instituciones para la interpretación macroeconómica de la región, en proyección y sintonía con la política económica y social de la nación.

### **3.3.2. Financiamiento**

La actual situación económica que experimenta el país hace necesaria una reflexión acerca de las fuentes que alimentan el presupuesto nacional y su influencia en los entes del Estado. Los ORD eventualmente se ven sometidos a recortes presupuestarios que generan una situación de incertidumbre y limitan su capacidad para cumplir con su función de servir de soporte y promoción al desarrollo regional.

En opinión de los ORD es impostergable una decisión en referencia a la atención de sus necesidades de recursos. Para ello, deben adelantarse gestiones de corto, mediano y largo plazo tendientes a reglamentar la utilización de fórmulas mixtas de financiamiento que incluyan, además del aporte proveniente del presupuesto nacional, el aporte proveniente de la recaudación del IVA correspondiente a los estados y municipios. La creación de un fondo de compensación para el desarrollo, creado con patrimonio independiente del Fisco Nacional, aporte del Situado Constitucional (10%) que permitan cubrir gastos de inversión en estados y entes territoriales. La búsqueda de autofinanciamiento mediante la constitución de sociedades anónimas, creación de empresas con capital nacional y extranjero y la administración de activos públicos o privados, con actividades rentables.

### **3.3.3. Funciones**

Dentro del nuevo escenario político institucional, delineado por la elección directa de gobernadores y alcaldes y la aplicación de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Funciones, los ORD están obligados a utilizar su visión de conjunto de la dinámica y problemática regional para cumplir las funciones siguientes: apoyo técnico a entes regionales para definir su política económica, creación de un banco nacional de proyectos regionales, diseñar y ejecutar, junto con el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), el proceso de privatización en la región para controlar la ejecución del proceso productivo y canalizar recursos regionales para el proceso, además de las funciones señaladas en el punto anterior, en la visión regional.

### **3.4. Gobernaciones de estado y ORD: las expectativas**

La posición de las gobernaciones en referencia a los ORD se basa en las intervenciones de algunos gobernadores en diversos eventos, y de un cuestionario elaborado por la COPRE, respondido solamente por la gobernación del estado Carabobo.

En ese sentido, las expectativas referentes a un mayor grado de autonomía política y administrativa, conducen a la necesidad de repensar la misión, objetivos y funciones de estos organismos, a la luz del nuevo escenario institucional. Esto implica adecuar su estructura funcional a la dinámica social, política y económica actual y garantizar la calidad técnico-profesional del personal a nivel medio y gerencial, para contar con una asignación presupuestaria suficiente para establecer una estructura organizativa adaptada a los requerimientos de cada entidad.

#### **3.4.1. Adscripción**

En materia de adscripción de los ORD, las opiniones están divididas: una posición sostiene que los ORD deben mantener sus vínculos en referencia a su adscripción administrativa y funcional. Paralelamente se sugiere la descentralización del

organismo y el fortalecimiento de las delegaciones estatales, para que puedan servir integralmente a las regiones.

La otra posición plantea que los ORD deben ser sustituidos por otros de adscripción a las gobernaciones. Esta posición responde a la aspiración de varios gobernadores de contar con mayor autonomía política y administrativa y descansa en el marco de una estrategia de profundización de la política de descentralización.

### 3.4.2. Funciones

Dentro del proceso de descentralización administrativa, los gobernadores de estado esperan que los ORD realicen un conjunto de funciones en apoyo directo a la gestión pública de la entidad, como forma de mejorar su inserción en la nueva realidad. Estas funciones pueden agruparse en tres áreas

- Planificación y coordinación del desarrollo regional, el cual se expresaría en garantizar un proceso de planificación armónico y coherente en la administración pública, la rectoría de los subsistemas de planificación regional y estatal, definir lineamientos para el desarrollo integral del ámbito territorial correspondiente, coordinar el proceso de elaboración de los planes estatales, ejercer junto con los organismos del Estado, la Secretaría Técnica del Comité de Coordinación Estatal, coordinar el proceso de concertación para lograr la solución de los problemas estatales, y los mecanismos de participación de la sociedad civil y el sector privado, además integrar la comisión estatal de descentralización para definir las prioridades de transferencia de funciones.

- Promoción del desarrollo de cada entidad en la región: promocionando exportaciones de productos no tradicionales, consolidar el banco de proyectos regionales, fortalecer y ampliar los convenios institucionales con entidades financieras nacionales, estimular la actividad turística estatal, e impulsar la realización de eventos nacionales e internacionales para

promocionar potencialidades estatales.

- Asesoramiento técnico administrativo y especializado a gobernaciones, asambleas legislativas, alcaldías y concejos municipales. A fin de consolidar el sistema de información, estadísticas y cuentas regionales, conformar el Comité Regional de Recursos Humanos, optimizar el Sistema Nacional de Adiestramiento y reforzar los programas de asistencia técnica a las gobernaciones, asambleas legislativas y concejos.

### 3.5. Informantes claves y ORD: la visión prospectiva

La aprobación de la Ley de Descentralización y la Elección Directa de Gobernadores y Alcaldes, puso en práctica un proceso de descentralización política, administrativa y económica, que ha permitido que estados y municipios hayan adquirido un grado de participación determinante, que obliga a una revisión del rol de las instituciones públicas y privadas que han venido actuando en esos ámbitos.

Los ORD constituyen instituciones públicas del período de desconcentración administrativa del gobierno central, por ello es necesario cambiar la naturaleza de las mismas, para buscar una estructura que se corresponda con la descentralización territorial y con la planificación ambiental en el campo de la ordenación del territorio, e incrementar los lazos con los estados y municipios.

#### 3.5.1. Adscripción

En opinión de algunos informantes claves respetando la noción de región como unidad básica para la ordenación del territorio y la planificación regional, la existencia de estas instituciones se justifica siempre que se reconozca un cambio de su adscripción, pasando a depender del poder estatal. Lo que se busca es el vínculo con los estados y municipios, para lo cual se plantean organizaciones jurídicas supraestadales con participación de las fuerza vivas de cada entidad de la región y del poder central: fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, sociedades

anónimas.

### 3.5.2. Financiamiento y funciones

La opinión de los informantes claves en este aspecto es similar a lo planteado por otros actores ya reseñados. Con respecto al financiamiento se ha pensado en un sistema mixto proveniente de fuentes diversas: fondo de compensación territorial, realización de actividades rentables, presupuesto nacional.

En materia de funciones, el apoyo directo a la gestión pública de cada entidad es primordial y las áreas que se proponen son similares a las mencionadas en el análisis de la percepción en el interior de los propios ORD.

### CONCLUSIONES

La revisión de la opinión de diversos actores acerca del rol que deben cumplir los organismos regionales de desarrollo en el ámbito de la nueva situación político institucional que actualmente rige al país, así como el análisis del papel de tales instituciones en los treinta años de aplicación de la política de desarrollo regional, permite extraer las siguientes conclusiones:

- Los organismos regionales de desarrollo constituyen instituciones públicas, adscritas al gobierno central, cuya concepción estuvo guiada por la aplicación de una política de regionalización, inscrita en un modelo de desarrollo caracterizado por la alta centralización de las decisiones políticas y económicas en el gobierno central y la baja participación del nivel estatal y municipal.
- No obstante el esfuerzo de regionalización, que llevó a cubrir todo el país con organismos regionales de desarrollo, el excesivo centralismo inmerso en el modelo vigente, restó oportunidades al desarrollo regional, lo cual trajo como resultado que gran parte de estas instituciones sean vistas como enclaves del poder central, que actúan a espaldas de la región y, a lo sumo, atienden

al estado o la capital donde se ubica su sede.

- Las regiones administrativas existentes, en la mayoría de los casos, no se corresponden con la dinámica económica, histórica y política del país. En consecuencia, en casi todas las entidades se ha dado un proceso político, independiente de la regionalización, que ha hecho del estado y el municipio las unidades político administrativas esenciales.
- El agotamiento del modelo mencionado, condujo a la aplicación en 1989 de un conjunto de medidas de ajuste macroeconómico, que forman parte de un modelo alternativo de desarrollo, que pretende disminuir la intervención del Estado en la actividad económica, constituyendo un nuevo escenario que obliga a una redefinición de todas las instituciones que actúan en el quehacer socio-económico y político de la nación.
- La elección directa de gobernadores y alcaldes y la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias del Poder Público, ponen en marcha un proceso de descentralización política, administrativa y económica, que dibuja un nuevo escenario regional donde los estados y los municipios pasan a ser los niveles esenciales de la toma de decisiones, adquiriendo de esa forma un grado de participación determinante en la vida política y económica del país.
- Existe consenso entre los diversos actores consultados, acerca de la necesidad de una reestructuración de los organismos regionales de desarrollo, para adaptarlos a las nuevas condiciones e insertarlos en el proceso de descentralización que actualmente se está dando. Esta reestructuración pasa por la revisión de aspectos tan esenciales como su misión, objetivos fundamentales y estrategias de mediano y largo plazo, así como su adscripción, financiamiento y funciones.
- En referencia a la adscripción, existen posiciones encontradas entre los que opinan que se debe mantener y fortalecer la adscripción actual al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia

y CORDIPLAN, aunque con el compromiso de una mayor atención a las entidades que conforman cada región y los que opinan que debe pasarse a algún tipo de adscripción regional. Al respecto, la lógica de la descentralización pareciera indicar que el mantenimiento de la adscripción al poder central, es contradictorio con ese proceso, más aún, cuando las expectativas de las gobernaciones de estado parecieran dirigirse a la creación de corporaciones a nivel de cada entidad.

- Para el financiamiento de estas instituciones, existe unanimidad en reconocer que los continuos recortes presupuestarios a los que son sometidas, crean una situación de incertidumbre y limitan su capacidad de responder a las exigencias de las comunidades regionales a las que deben atender. Por tal razón, requieren de una diversificación urgente de las fuentes que alimentan su presupuesto. Al respecto, y como complemento al aporte del gobierno central, surgen dos alternativas consideradas novedosas :

Creación de un Fondo Compensatorio para el Desarrollo Regional.

Evaluación de diversos mecanismos para lograr el autofinanciamiento.

- En materia de las funciones que estos organismos deben realizar, existe el acuerdo de que las mismas deben servir de apoyo directo a la gestión pública en cada entidad, pudiendo ser agrupadas en tres áreas:

Planificación, producción de información desagregada y coordinación del desarrollo regional.

Promoción del desarrollo de cada entidad.

Asesoramiento técnico administrativo y especializado a gobernaciones, asambleas legislativas, alcaldías y concejos municipales.

## RECOMENDACIONES

El proceso de descentralización puesto en marcha con la elección de gobernadores y alcaldes y con la aplicación de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público, basa su continuación en el reconocimiento de la necesidad de acercar la toma de decisiones cada vez más a la población. Eso significa que la aplicación de medidas destinadas a favorecer la transferencia de poder político a instancias estadales y municipales, se traducirá en un mayor apoyo al proceso y en un fortalecimiento de la sociedad civil al sentir más cercana la instancia donde puede reclamar y/o exigir por sus derechos.

En ese sentido, la interrogante planteada acerca del rol y la adscripción de los organismos regionales de desarrollo en esta nueva situación, comienza a ser respondida desde el punto de vista teórico. La continuación del proceso de descentralización requiere que los organismos del poder central que actúan y responden a necesidades de las regiones, pasen a depender de las entidades a las que suponen atender.

Sin embargo, desde el punto de vista práctico, se cree necesario hacer algunas consideraciones que permiten matizar el comentario anterior:

- No obstante reconocer que en este momento las unidades básicas de toma de decisiones a nivel regional son las gobernaciones y los concejos municipales, no debe obviarse la existencia, en algunos casos hasta de un cuarto de siglo, de regiones como unidades básicas para la planificación global de largo plazo y más recientemente para la ordenación del territorio. La inercia de estas estructuras territoriales, obstaculiza el pensar la realidad espacial en otros términos, lo que a la vez es una limitante para incorporar cambios destinados a organizar el espacio más eficientemente, para la resolución de problemas concretos en algunas entidades.

- Dentro del universo de los organismos regionales de desarrollo,

existe una alta heterogeneidad respecto a su funcionamiento y aceptación por parte de las colectividades donde están ubicados. Por ello a la hora de definir el destino de estas instituciones, debe tomarse en cuenta esa heterogeneidad, para evitar afectar organismos que cumplen una labor excelente en la actualidad.

- En general, las gobernaciones y los concejos municipales en estos momentos carecen de suficientes cuadros técnicos con experiencia para responder a las exigencias que plantea el manejo de una política de desarrollo regional. Es oportuno rescatar del seno de los organismos regionales de desarrollo, el personal preparado para responder a esas exigencias, incorporándolo a las viejas instituciones, que hoy presentan nuevas funciones: gobernaciones y concejos municipales.

Las consideraciones anteriores obligan a plantear una estrategia de mediano plazo, dos años y medio, que permita la vinculación de los organismos regionales de desarrollo con estados y municipios, y que a la vez mantenga la opción de organismos supraestadales, cuando sean necesarios. De tal forma que las cristalizaciones espaciales, vía las delimitaciones territoriales (regiones político-administrativas), se presenten con menos rigideces y con la posibilidad de incorporar mayor flexibilidad cuando se produzcan cambios políticos, sociales e incluso ambientales en el corto, mediano y largo plazo.

La estrategia planteada tiene como meta sentar las bases para organismos de desarrollo de nivel y adscripción estatal al final del período considerado, con un tratamiento diferencial de acuerdo a las especificidades de cada institución. Esto significa la realización de un esfuerzo para la formación de los cuadros técnicos para que puedan asumir las responsabilidades inherentes a los organismos de desarrollo estatal.

Esta estrategia supone un intenso proceso de negociación y concertación política, que debe comenzar a ser promovido y organizado por el área de descentralización de la COPRE, y que debe incorporar la mayor cantidad de actores involucrados, en

torno a la concepción de la descentralización como elemento fundamental del proceso de reforma del Estado.

La agenda de esta concertación debe incorporar aspectos referentes a la adscripción, estructura organizativa, financiamiento y funciones de los organismos deseados, así como el cuerpo de instrumentos legales necesarios para concretar la estrategia.

En este punto se considera necesario adelantar algunas consideraciones que podrían ser incorporadas en las negociaciones (gráfico 1):

- En materia de la modalidad institucional y la estructura organizativa a ser utilizadas, se considera que una figura jurídica que permite manejar este tipo de institución con criterios técnicos y de eficiencia, es la de Fundación del Estado, adscrita al gobierno estatal y con participación del sector privado, gerenciada por una directiva colegiada, donde estén representadas mayoritariamente las fuerzas vivas de la entidad y exista la presencia de representantes del nivel central, para garantizar la vinculación deseable entre los diferentes niveles de gobierno.

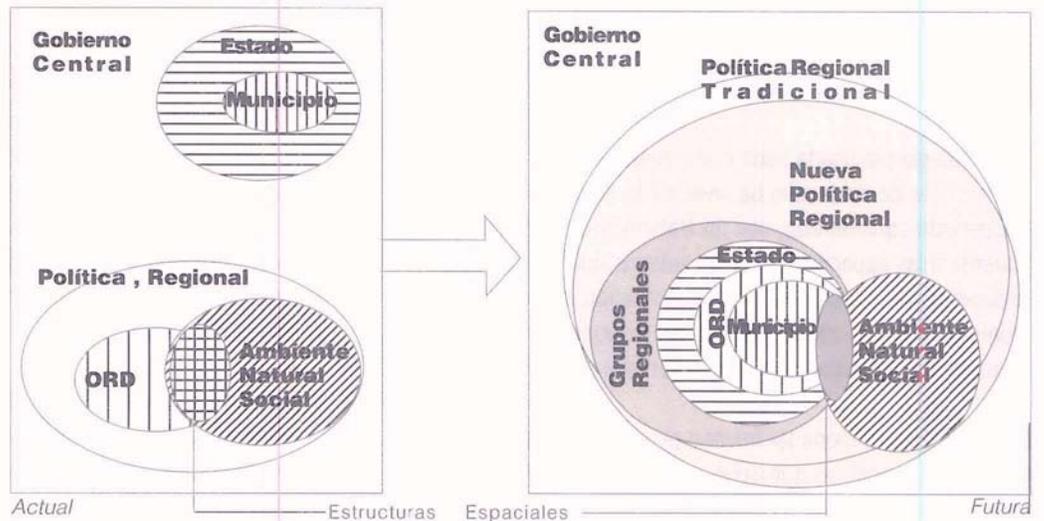
- La estructura organizativa y funcionamiento debe emular a FUDECO, como organismo regional más exitoso y de mayor nivel técnico del país. Eso significa, contar con suficiente autonomía de acción, continuidad administrativa y un modelo organizacional basado en el empleo a largo plazo, la toma de decisiones por consenso, la responsabilidad colectiva, la evaluación y promoción frecuente del personal y el control organizacional informal.

- Dentro de este contexto de adscripción al nivel estatal, aquellos programas de desarrollo que por su magnitud rebasen los límites de los estados y las posibilidades de cada uno, podrían ser atendidos por mancomunidades de ellos, organizadas en torno a tales proyectos específicos.

**GRAFICO 1 LOS NUEVOS ORGANISMOS DE DESARROLLO ESTADAL**

| <b>Figura Jurídica y Adscripción</b>   | <b>Estructura Organizativa</b>  | <b>Modelo Organizacional</b>   | <b>Funciones Básicas y Financiamiento</b>  |
|--|---|--|--|
| Fundación del Estado con participación de personas Jurídicas Territoriales Diversas y Adscripción Administrativa a las Gobernaciones de Estado | Junta Directiva<br>Gobernación<br>Asamblea Legislativa<br>Concejos Municipales<br>CORDIPLAN<br>Sector Privado<br>Sociedad Civil | Empleo a Largo Plazo<br><br>Toma de Decisiones por Consenso<br><br>Responsabilidad Colectiva | Planificación y Ordenación del Territorio<br><br>Promoción del Desarrollo<br><br>Asistencia Técnica y Capacitación |
|  | Rasgos deseables<br>Autonomía de Gestión  | Evaluación y Promoción del Personal  | Producción de Información  |
|  | Continuidad Administrativa  | Control Organizacional Informal  | Financiamiento Mixto   |

**LAS METAS DE LA DESCENTRALIZACION**



## BIBLIOGRAFIA

- BLANCO, Carlos.  
*Discurso pronunciado en la instalación del Foro por la Reforma del Estado.*  
Caracas, 1989. Mimeo.
- COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO.  
*La descentralización. El rol de las instituciones regionales de desarrollo en el proceso de descentralización, Vol. 4.*  
Caracas, 1989.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA.  
«Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencia del Poder Público».  
*Gaceta Oficial* Nº 4153 del 28 de diciembre de 1989.
- CORDIPLAN  
Decretos y leyes de creación de los organismos regionales de desarrollo.  
Caracas, s./f., Mimeo.
- CORDIPLAN.  
Discurso pronunciado en el III Encuentro de Corporaciones Regionales.  
Maracaibo, 1991. Mimeo.
- CORDIPLAN.  
*El gran viraje. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación.* 1990.
- CORDIPLAN.  
«El papel de los organismos regionales de desarrollo en el proceso de descentralización».  
*II Simposio de Gerencia Pública para el Desarrollo del Estado Trujillo.*  
Valera 7 y 8 de junio 1990. Mimeo.
- CORDIPLAN.  
*El rol de los organismos regionales de desarrollo.*  
Caracas, 1989. mimeo.
- CORDIPLAN.  
*Parte de recursos del IVA irían a un Fondo de Compensación Territorial.*  
12-11-91.
- CORDIPLAN.  
*Lineamientos para el diseño de una estrategia nacional de desarrollo.*  
Caracas, 1987. Mimeo.
- CORDIPLAN / PNUD.  
*Gestión en gobernaciones, apoyo, actualización y dinamización.*
- CORPOZULIA.  
«Lineamientos generales sobre un anteproyecto de Ley Referente a las Corporaciones Regionales de Desarrollo».  
*II Encuentro de Presidentes de Corporaciones.*  
San Cristóbal, 1991.
- DE LA CRUZ, Rafael.  
*La descentralización: un reto para la gestión del Estado en Venezuela.*  
1991. Mimeo.
- ECHERMAN, Boris.  
«Treinta años de desarrollo regional en Venezuela. Resumen de una experiencia jurídica».  
*Seminario Desarrollo Regional: Camino hacia la Justicia Social.*  
1989. Mimeo.
- PRENSA**  
*Economía Hoy.*  
Velásquez, Andrés.  
«Necesitamos pelear, pelear».  
1-11-91.
- El Diario de Caracas.*  
Muhamadt, Adel.  
«Cooperación entre regiones.»  
29-09-91.
- El Nacional.*  
«Estrategia de desarrollo de la CVS está paralizada.»  
26-07-91.
- El Universal.*  
«Preparar mecanismos para coadministrar el IVA con las gobernaciones.»  
12-11-91.
- FUDECO.  
*Política regional y entes regionales en un proceso de reestructuración económica y de descentralización.*  
Barquisimeto 1990. Mimeo.
- GOBIERNO DEL ESTADO CARABOBO. SECRETARIA DE PLANIFICACION AMBIENTE y ORDENACION DEL TERRITORIO.  
*Respuesta al cuestionario sobre los organismos regionales de desarrollo y el proceso de descentralización.* Valencia, octubre 1991.
- HERNANDEZ, Carlos Raúl et al.  
*Asambleas legislativas, corporaciones regionales y sociedad civil.* (Apuntes para la acción descentralizadora. Primera Parte). COPRE 1991. Mimeo.
- I ENCUENTRO NACIONAL DE PRESIDENTES DE CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO. Ciudad Guayana, CVG. 13 y 14 de diciembre de 1991. Mimeo.
- II ENCUENTRO NACIONAL DE PRESIDENTES DE CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO.  
Por la descentralización.  
San Cristóbal. C.V.S. 4 y 5 de abril de 1991. Mimeo.
- III ENCUENTRO NACIONAL DE PRESIDENTES DE CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO.  
Maracaibo. Corpozulia 30 de abril y 6 de junio de 1991. Mimeo.

IV ENCUENTRO NACIONAL DE  
PRESIDENTES DE  
CORPORACIONES REGIONALES  
DE DESARROLLO.

Curaná. Corporiente del 4 al  
8 de septiembre de 1991.

IVEPLAN.

*Análisis organizacional de las  
instituciones regionales de  
Venezuela.*

Caracas, mayo de 1987.

MUÑOZ, Carlos.

«Los institutos de desarrollo  
regional. Evolución y perspectivas.  
Instituto de Geografía y Conserva-  
ción de Recursos Naturales». U.L.A  
*Primer Congreso Venezolano de  
Planificación Regional.*

San Fernando de Apure, noviembre  
de 1991.

PINEDA MORAN, Nury.

*Las Copres estadales. Nuevos  
actores del proceso de reforma.*

Caracas, 1990. mimeo.

PROYECTO VEN / 90 / 018 (GAAD).

«Reforma de las gobernaciones»,  
*Cuaderno Técnico*

Nº 1. Caracas, agosto 1991.

ROJAS, Rómulo.

*Organismos regionales de  
desarrollo. Consideraciones en  
torno a la re-definición de sus  
ámbitos de competencia.*

Caracas. s./f., mimeo.

SANCHEZ MELEAN, Jorge.

*Las corporaciones regionales de  
desarrollo.*

13 de septiembre de 1991. Mimeo.