

D. G. S. P. O. A.

DOC POA 2190



Ministerio del Ambiente  
y de los Recursos  
Naturales Renovables

LA ORDENACION  
DEL TERRITORIO  
Y LA  
REGIONALIZACION

MAINR	RECIBIDO	
FECHA	11/35	
NUMERO		

Caracas, Febrero 1980  
Serie de Monografias o Estudios Tecnicos  
Oficina M.E.T./DGSP OA/07

AMB  
oc  
2

Doc  
287

LA ORDENACION DEL TERRITORIO  
Y LA  
REGIONALIZACION

Autor:  
Norma Izquierdo Corser



CONGRESO DE LA REPUBLICA  
CAMARA DE DIPUTADOS  
CARACAS - VENEZUELA

Nº \_\_\_\_\_

ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA REGIONALIZACION

3.1 Conceptos de la Región

3.1.1 Categorías de Región

3.2 Estructura Administrativa

3.2.1 Organización de los diferentes niveles de Gobierno en la Región

3.2.1.1 Organización del Nivel Central

3.2.1.2 Organización del Nivel Regional

3.2.2 Enlace y vinculación de los Niveles Centrales con la Región

3.3 Analisis Institucional del Modelo Regional

3.3.1 Jefatura de la Región, Organo, Atribuciones

3.3.2 Organos de Coordinación Administrativa

3.3.3 Organos de Planificación Regional

3.3.4 Comités de Consulta y Participación

3.4 Características del Modelo Regional

3.4.1 Ordenación del Territorio y su Compatibilidad con el Modelo Regional

3.4.2 Estructura de la Región Regional, la Ordenación del Territorio

3.4.3 Características del Modelo Regional y la Ordenación del Territorio

# LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA REGIONALIZACION

### 3. ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA REGIONALIZACION

#### Introducción

#### 3.1 Concepción de la Región

##### 3.1.2 Categorías de Región

#### 3.2 Estructura Administrativa

##### 3.2.1 Organización de los diferentes niveles de Gobierno en la Región

###### 3.2.1.1 Organización del Nivel Central

###### 3.2.1.2 Organización del Nivel Estatal y Municipal en la Región

##### 3.2.2 Enlace y vinculación de los Niveles Centrales con la Región

#### 3.3 Análisis Institucional del Modelo Regional

##### 3.3.1 Jefatura de la Región. Organo. Atribuciones

##### 3.3.2 Organos de Coordinación Administrativa

##### 3.3.3 Organos de Planificación Regional

##### 3.3.4 Organos de Consulta y Participación

#### 3.4 Organos deliberantes del Modelo Regional

#### 3.5 La Política de Ordenación del Territorio y su Compatibilidad con el Modelo Regional

##### 3.5.1 Política de Desarrollo Regional, la Ordenación del Territorio

#### 3.6 Conclusiones. El Modelo Regional y la Ordenación del Territorio

### 3. ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA REGIONALIZACION

#### Introducción

Todos los países, sea cual sea su régimen económico-social, están conscientes de la importancia de ordenar el espacio como instrumento de la planificación económico-social.

La ordenación del territorio, como técnica avanzada de la planificación, permitirá el mejor empleo del espacio físico y sus recursos. Buscando así un mejor equilibrio en el crecimiento, pudiendo orientar y organizar los esfuerzos en la utilización de las fuentes productivas y permitiendo un mayor bienestar en la colectividad.

Esta no se limita exclusivamente a criterios económicos localmente circunscritos, sino que además, persigue objetivos sociales, teniendo presente la situación total del país; requiere, por tanto, del apoyo de técnicas urbanísticas y de reordenamiento del territorio desde una perspectiva nacional en primer término y, después, mediante un proceso de aproximación, va reduciendo la escala, delegando a niveles intermedios, medianos y micros, para poder llegar a la determinación de dimensiones aceptables, las cuales permitirán los nuevos emplazamientos urbanos e industriales, sin llegar a producir áreas autosuficientes que son negativas, toda vez que cualquier región autosuficiente tiende a ser negativa; cual

quier región autosuficiente restringe sus relaciones con el resto del país y dificulta su incorporación a un plan nacional de desarrollo.

La región constituye un ámbito extremadamente útil para la planificación económica y social y para la ordenación del territorio, pero no so lo hasta este nivel, sino más abajo, hasta llegar a la micro-región, que hoy por hoy cobra importancia, toda vez que a esta escala se pueden adoptar medidas más acordes con las características geográficas y socio-económicas de una zona rural o urbana.

Es importante, a los efectos de la elaboración de la Ley de Ordenamiento del territorio, tener en cuenta el sistema de división en regiones adoptado en Venezuela y cual esquema de organización es el que rige. Así como las connotaciones que tiene el término región y en qué sentido se emplea, toda vez que el mismo, en el análisis comparado en los demás países, tiene una definición muy vaga y compleja, quedando una utilización adaptada a la realidad de cada país y a la política de desarrollo.

Asimismo, es necesario observar la adecuación que se tiene que hacer de las estructuras administrativas tradicionales, especialmente de la administración local, lo cual incide directamente en la efectividad del proceso de ordenación del territorio.

El desarrollo económico y social de Venezuela se ha caracterizado por presentar una distribución espacial desequilibrada, donde la fuerte concentración de la población y demás actividades económicas se encuentran en la región norte-central. Siendo los patrones de localización industrial completamente anorgánicos, obedeciendo a los criterios privados de mayor conveniencia para su enlace con las economías externas, sin tener en cuenta los sistemas de ciudades del área ni los recursos y potencialidades existentes.

El Gobierno, para romper con este modelo de distribución espacial, deberá implementar políticas de desconcentración económica, desarrollo regional, conservación y desarrollo de los recursos y del medio ambiente. El Estado tiene que disponer de instrumentos adecuados, a fin de asegurar la conformación de un patrón más racional en materia de organización del espacio nacional y procurar el reordenamiento de la producción de los diferentes sectores y de la utilización del potencial de las diferentes regiones.

### 3.1 Concepción de la Región

Hay pocos conceptos más ambiguos que el de región. El mismo cambia por completo de sentido de acuerdo con el cual se le use. A través del presente trabajo, estimamos que se debe aclarar el sentido como se emplea, a los efectos de la ordenación del territorio, para así poder llegar a una conceptualización homogénea, evitando equívocos y, por tanto, indefinición y términos demasiado amplios que llevan en consecuencia hacia una determinación en términos de la Ley, poco clara y sujetas a interpretaciones de demasiado amplias por su ambigüedad.

No existe una teoría única sobre cuál sería la región ideal para la planificación; sin embargo, haciendo un análisis de los requerimientos de la planificación para ordenar la actividad del Estado, podemos decir que la región debe prestarse a la formulación y la administración de un programa de planificación. Esto nos da que una región, en principio, debe tener fronteras precisamente definidas, toda vez que sería un caos si las responsabilidades de dos o más centros administrativos se confundieran. No debe ser autosuficiente para permitir establecer el intercambio regional y las corrientes de entrada y salida de recursos y bienes entre las mismas.

Se basa, fundamentalmente, en la determinación de un espacio como ámbito geográfico dentro del cual las relaciones entre las personas y las instituciones sociales, son más numerosas, frecuentes e intensas que con cualquier otro espacio del territorio nacional.

Para que estas relaciones obtengan un máximo de eficiencia dentro de la región, necesitan de una serie de elementos, tales como la organización administrativa, los medios de comunicación, los servicios sociales, etc., los cuales crean flujos de actividades que por diversas causas se concentran y se localizan dentro de un espacio dado. Ahora bien, el crecimiento de estos flujos ha ocurrido en forma indiscriminada, causando desequilibrios entre distintas zonas que a su vez, han incidido en el desarrollo general del país.

La necesidad de impulsar el desarrollo y buscar que el mismo sea más equilibrado, ha obligado al Estado a utilizar la región como nivel más adecuado para lograr un mayor y mejor grado de integración y coordinación de las diversas actividades que se llevan a cabo en el ámbito espacial de la misma.

Sin embargo, el criterio único de región administrativa no basta para poder absorber todas las actividades que se requieren para el desarrollo regional, conforme a las diversas actividades en las cuales interviene el Estado como tal.

### 3.1.2 Categorías de Región

En cuanto al concepto propiamente de región y de división del país en regiones administrativas, es necesario tener claro que este solo concepto no es suficiente, es indispensable tomar en cuenta las múltiples funciones de las regiones en relación al desarrollo nacional.

Conforme a ese planteamiento, tenemos que ningún criterio de definición de regiones, por si sólo, puede ser suficiente para el desempeño de las actividades que requiere el desarrollo regional, por lo cual se hace necesario utilizar varias categorías de regiones que serían usadas mediante un sistema de superposición.

La región administrativa forma parte de un sistema complejo y completo de regionalización, que abarca la totalidad del territorio nacional y toma en cuenta los objetivos nacionales del desarrollo. Esas regiones permiten uniformar la actividad de la Administración Pública Nacional y formar el marco de la Planificación y Administración de los programas regionales de desarrollo integrado, como parte esencial de la política de desarrollo nacional.

Por ello, las regiones administrativas deben estar orientadas hacia un centro y ese centro cumplirá las funciones de desarrollo básico, tales como la toma de decisiones, ser vicios, comunicaciones, etc.

Por otra parte, es de destacar que en esta división regional coherente, no hay brechas ni superposiciones entre las partes que la integran, lo cual es fundamental a los efectos del proceso de planificación regional, para el ordenamiento del territorio, lograr la desconcentración administrativa y la elaboración y ejecución de planes regionales.

Además, constituye una unidad que, dada la intensidad de sus relaciones internas, los efectos de una inversión en ella son de una repercusión muy intensa.

En el Decreto sobre la regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional, el artículo 1º textualmente dice: "A los fines de la planificación y coordinación de las actividades de la Administración Pública Nacional entre sí y con aquellas que realizan los organismos estatales y municipales, se divide el territorio del país en regiones....." En el Artículo 2º se establece cuáles son las regiones, a saber:

- 1.- Región Capital: Integrada por el Distrito Federal y el Estado Miranda;
- 2.- Región Central: Integrada por los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes;
- 3.- Región de los Llanos: Integrada por los Estados Guárico y Apure con excepción del Distrito Páez;
- 4.- Región Centro-Occidental: Integrada por los Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy;
- 5.- Región Zuliana: Integrada por el Estado Zulia;
- 6.- Región de los Andes: Integrada por los Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo y por el Distrito Páez del Estado Apure;
- 7.- Región Nororiental: Integrada por los Estados Anzoátegui, Monagas y Sucre;
- 8.- Región Insular: Integrada por el Estado Nueva Esparta y por las Dependencias Federales;
- 9.- Región de Guayana: Integrada por el Estado Bolívar y por los Territorios Federal Amazonas y Federal Delta Amacuro."

Ahora bien, independiente de las regiones administrativas, de prevé en el artículo 4º la posibilidad de crear áreas de programación especial y sub-regiones, sujetas a reglamentación especial.

En efecto, en segundo lugar y superpuesto a las regiones administrativas, podrán establecerse áreas de programación especial, que son instrumentos para la distribución racional de los fondos de inversión sectorial y para el desarrollo de programas específicos. Estas áreas pueden atravesar las regiones administrativas y sus límites estarán dados por el ámbito espacial que cubra el programa o recurso de que se trate.

Así tenemos el caso de los recursos hidráulicos, que tienen una ubicación geográfica independiente de cualquier ordenación planificada del territorio, así será necesario prever una autoridad administrativa para este fin, que coordinará su actuación con las autoridades regionales a las cuales - quede vinculada, pero que en todo caso, su actividad y - campo de acción se concreta al área de programación especial para el cual fue creado y en los demás deberá armonizar su actuación a la región administrativa. Su administración será especial para ese fin.

Igualmente existe la previsión de crear sub-regiones; esto se refiere a aquellas zonas que dentro del ámbito de la región necesitan una atención especial por sus características o para atender programas de desarrollo integrado y que, -

por la magnitud y extensión del área a atender, sea necesario proceder a la creación de sub-regiones. Se entiende que en este caso son áreas que quedan circunscritas dentro del ámbito de una región específica. Ahora bien, estos dos últimos tipos de circunscripción especial, funcionarán solo para fines específicos y su creación estaría restringida a los casos especiales que oída la opinión del Consejo Nacional de Desarrollo Regional, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, proceda a crear, sujetándolas a reglamentación especial para cada caso específico.

### 3.2 Estructura Administrativa

Una vez establecido el alcance del término región, sus divisiones y diferentes categorías del espacio a los fines operativos del esquema de ordenación del territorio, se pasará a contemplar la estructura administrativa que acompañe este esquema de regionalización.

Es evidente que los requerimientos de un esquema de planificación de ordenación del territorio, crea una expectativa acerca de cuál va a ser la adaptación que se podía y debería hacerse en la estructura administrativa tradicional, especialmente en la administración territorial, estatal y municipal.

En efecto, las divisiones político-administrativas de Venezuela no pueden asumir la marcha del proceso tal y como están estructuradas, lo cual implica a todas luces la necesidad de una reforma de los Estados y Municipalidades, a lo cual se agrega el cambio obligado que debe sufrir, asimismo, la administración central en el sentido de que proceda a establecer un amplio proceso de descentralización hacia las estructuras territoriales.

Ahora bien, ésto no va a ser objeto del presente estudio, sino de cuál es la organización que se hace de los diferentes niveles de gobierno para que actúen de una manera más coherente y positiva para el logro de los objetivos de planificación y desarrollo de las regiones.

### 3.2.1 Organización de los diferentes niveles de Gobierno en la Región

En Venezuela la Administración Pública está organizada de forma tal, que todas sus decisiones están concentradas en el poder central. Ahora bien, como quiera que la regionalización implica una democratización de la toma de decisiones y una mayor integración de su territorio, ya que en dicho proceso se toma en cuenta la situación real de las regiones a través de la elaboración de los respectivos diagnósticos y

de la participación de los entes regionales en la elaboración de los planes vigentes, además de incorporar todos los niveles - de gobierno en sus decisiones y la actual organización del Estado, es eminentemente centralista, marginando en consequencia la participación de la mayoría de los ciudadanos. Es necesario el planteamiento de una reforma de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, además de crear un nivel regional, el cual sería básicamente de carácter coordinador, planificador y consultivo.

Ahora bien, estos planteamientos en la práctica encuentran una serie de obstáculos, toda vez que aún cuando se tengan muy definidos los objetivos que desea lograr el Estado, la Administración, como instrumento obligado de la Acción del Estado, tiene sus estructuras adaptadas a un sistema - completamente centralista.

Frente a este poder central, encontramos los gobiernos locales, los cuales tienen una serie de responsabilidades establecidos en la Constitución Nacional. Ahora bien, como quiera que estos entes son autónomos en el ejercicio de su poder, su actuación muchas veces contradice o duplica la acción de los organismos del poder central, o viceversa, es decir, que los entes del gobierno nacional al no coordinar

su acción con estos organismos locales, llegan a causar - efectos negativos por falta de una acción coordinada de la actividad del Estado, actuando como un todo.

Hecho este planteamiento, y en orden a los objetivos de la regionalización y un esquema de ordenación del territorio, es fácil deducir la importancia que tiene para el logro de la misma, una transformación y adaptación de las estructuras administrativas a dichos procesos.

3.2.1.1 Organización del Nivel Central: En el ámbito de la Administración Pública Nacional, se plantea en el Decreto N° 478 sobre la Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional, Capítulo V - De la Desconcentración de la Administración Pública Nacional, en primer término se establece que los Ministerios y Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, adaptarán sus estructuras a la regionalización prevista en dicho Decreto, y establecerán una dirección o delegación de los respectivos organismos en las regiones. Se plantea asimismo, que los Ministros deberán tomar las medidas necesarias con el objeto de que los institutos

tos autónomos que le están adscritos y las empresas del Estado que están bajo su tutela, cumplan con las normas contenidas en el Decreto de conformidad con las disposiciones legales.

El proceso de organización de la Administración Pública Nacional en la región tiene dos elementos - fundamentales consagrados en el presente Decreto; en primer lugar está el uso del criterio sectorial, el cual lo vamos a encontrar en el marco del Consejo Regional de Desarrollo en los Arts. 15 al 17, donde se prevé que se podrán crear Comités Sectoriales para el cumplimiento de los fines del Consejo. Igualmente se contempla este criterio en el Art. 25, cuando se expresa así: "la Administración Pública se organizará en base a sectores de actividad, para lo cual se adoptará el mismo criterio definido para el Nivel Nacional de Planificación. El Presidente de la República, oída la opinión del Consejo Nacional de Desarrollo Regional, determinará en cada región, cuál organismo ejercerá la coordinación para cada uno de los sectores". Buscando de esta forma asegurar un esquema de organización administrativa más acorde con los presentes esquemas de planifica-

ción y ordenación, transfiriendo a la región parte de los cambios y reformas que se han logrado dentro del esquema tradicional.

Se consagra asimismo, la delegación de atribuciones a nivel regional. Esto significa que los organismos de la Administración Pública Nacional no simplemente adecuarán sus oficinas desconcentradas a las regiones y se organizarán sectorialmente, sino que deberán proceder a efectuar un proceso de desconcentración administrativa hacia las regiones.

En efecto, para poder crear y organizar un nivel regional de tal forma que permita coordinar la acción de los mismos con los entes locales y llevar a cabo programas coordinados en las respectivas áreas de coordinación, tanto a nivel de región propiamente, como a nivel de micro, directamente con los Municipios, es necesario que se opere un amplio proceso de delegación del poder de decisión a estas dependencias desconcentradas; no puede coordinar su acción con nadie quien no tiene ningún poder de dedecisión.

Para evitar dilaciones y embotellamientos administrativos, se requiere que las oficinas desconcentradas decidan las materias de su competencia.

ción y ordenación, transfiriendo a la región parte de los cambios y reformas que se han logrado dentro del esquema tradicional.

Se consagra asimismo, la delegación de atribuciones a nivel regional. Esto significa que los organismos de la Administración Pública Nacional no simplemente adecuarán sus oficinas desconcentradas a las regiones y se organizarán sectorialmente, sino que deberán proceder a efectuar un proceso de desconcentración administrativa hacia las regiones.

En efecto, para poder crear y organizar un nivel regional de tal forma que permita coordinar la acción de los mismos con los entes locales y llevar a cabo programas coordinados en las respectivas áreas de coordinación, tanto a nivel de región propiamente, como a nivel de micro, directamente con los Municipios, es necesario que se opere un amplio proceso de delegación del poder de decisión a estas dependencias desconcentradas; no puede coordinar su acción con nadie quien no tiene ningún poder de decisión.

Para evitar dilaciones y embotellamientos administrativos, se requiere que las oficinas desconcentradas decidan las materias de su competencia.

Esto implica, por parte de los organismos, un es tudio de cuáles materias deben mantenerse a nivel central y cuáles delegarse, a objeto de esta blecer sus regulaciones especiales, con el fin de no crear confusiones de competencias que serían siempre nocivas para la buena marcha de la or ganización.

Algunos organismos podrán delegar más que — otros, por su competencia, toda vez que hay ma terias que son regionalizables en forma amplia, — pero otras son de posibilidad restringida. Sin embargo, sea cual sea el grado de delegación, — son necesarios algunos medios de dirección y con trol definitivos en los organismos centrales.

La Administración Central establecerá las políti- cas generales del organismo, designará a sus di- rectores o delegado regional que coordine la ac tividad de su organismo a nivel regional (art.23) y sea él quien rinda cuenta directamente a nivel central, a menos que las materias de la compe- tencia del organismo sean tan complejas o disí- miles, que se necesite crear una estructura más

elaborada. Esto plantea a su vez, la necesidad de establecer claras líneas de mando a fin de que no se cree confusión en las órdenes que se imparten al nivel regional.

Establecimiento de una orientación sectorial (art. 25) y de un coordinador para cada uno de los sectores, conforme al criterio definido para el Nivel Nacional de Planificación, ésto permitirá una coordinación ágil y redundará en beneficios para la elaboración de las programaciones conjuntas, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Coordinación del Situado y en el Decreto para la Regionalización. Cuando se analice el papel del Consejo Regional de Desarrollo, veremos el enlace que se plantea allí entre los diferentes niveles de gobierno y la utilización que se hace de ese importante instrumento que viene a ser la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional.

3.2.1.2 Organización del Nivel Estatal y Municipal en la Región: La Administración Pública Estatal y Municipal juegan un papel muy importante en este proceso, es su activa participación y su integración al esquema de regionalización, uno de los objetivos del Modelo de Administración Regional. Es su modernización la que más interesa a un proceso como el presente, toda vez que de lo contrario, en lugar de servir de vehículo positivo y eficaz para lograr la irradiación del desarrollo y de los modernos mecanismos de planificación y ordenación del territorio, se convertirán en obstáculos para la consecución de los fines.

En este sentido, contamos hoy día con la Ley - Orgánica de Régimen Municipal, la cual plantea con mayor precisión un sistema propio para los Municipios, permitiéndonos así poder analizar con mayor propiedad qué elementos podemos utilizar para lograr una mayor incorporación.

Sobre este punto me referiré solamente a lo previsto en el Decreto para la Regionalización, ya que existe un estudio sobre el Régimen Municipal. (1)

(1) Elaborado por Nelson Geigel Lope-Bello.  
Régimen Municipal

Con la regionalización se busca que estos gobiernos se integren a una política mancomunada y que trabajen en la obtención de logros comunes para la región.

En relación al Nivel Estatal, el Decreto prevé una participación activa de las Gobernaciones, otorgándoles una responsabilidad directa en el proceso, tanto a nivel del órgano consultivo y de concertación de políticas de desarrollo regional a nivel nacional, donde actúan en su papel de presidente del Consejo Regional de Desarrollo. Esto viene a significar que los mismos intervienen dentro del órgano que orienta las políticas de desarrollo regional, lo cual es un verdadero avance dentro de lo que significaba el papel del nivel Estatal en el proceso de desarrollo.

A nivel regional, a los Gobernadores les corresponde, además, presidir el Consejo Regional de Desarrollo que funcionará en sus respectivas regiones y las atribuciones que ejerce a través de dicho órgano.

Asimismo, en el artículo 14 de dicho Decreto, - se le ha encomendado expresamente a los Gobernadores la función de vigilar el cumplimiento de los programas de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, conforme al Plan - de la Nación y a los planes regionales, como po demos observar la responsabilidad dada a los Gobernadores es muy amplia y los convierte en funcionarios activos de un proceso que por esencia busca la desconcentración de la toma de decisiones, dándole sentido a los diferentes niveles de gobierno y de participación, buscando así una - auténtica desconcentración y delegación del poder Central hacia las Regiones y hacia su administración territorial.

Los Gobernadores tienen una doble función dentro del esquema actual de la regionalización, - así tenemos que además de su actuación dentro de la escala regional, a nivel de su respectiva - Entidad Federal, funcionará un Comité de Coordinación (2) de las actividades administrativas, el cual será presidido por dicho Gobernador.

(2) Artículos 27 al 30 del Decreto para la Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional.

Este Comité es un nivel más dinámico y busca - crear una coordinación en la ejecución, es decir, que sería una concentración participativa de los distintos niveles de gobierno en un marco - más concreto y que de acuerdo con la experiencia y necesidades planteadas por los Organismos Nacionales, a dichos entes les resulta más ágil y eficiente establecer acuerdos de coordinación a nivel de ejecución en el ámbito estatal, a menos que el programa a coordinar sea de ámbito regional, es decir, que en el mismo se encuentren comprometidas más de una Entidad Federal.

Quedando en esta forma una mayor concreción - de las funciones de los diferentes niveles dentro de la región, permitiendo así una mejor implementación del proceso.

El Municipio, como célula básica de la administración territorial, debe integrarse activamente al proceso de regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional.

Ahora bien, la aparición de nuevas necesidades, la demanda creciente de servicios, van haciendo cada vez más complejo el marco en el cual se desenvuelve la actividad Municipal. Es por ello que creemos que un concepto más amplio - como el de región, puede contenerlo y adaptarlo a él, dándole una nueva vida. De manera que debe darse una asociación estrecha entre esta unidad autónoma y la región.

Se pretende acercar las decisiones al espacio en el cual su asociación va a producirse; se ensaya hacer administración "in situ", se tiende a lograr la participación ciudadana, a través de los entes de la administración local, los Municipios.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal no vincula al Municipio al proceso de planificación y coordinación que se plantea, por tanto, lo único que se ha previsto está planteado en el Decreto para la Regionalización, donde se le da una representación y participación en el Organó de Consulta y concertación de políticas a nivel regional el Consejo Regional de Desarrollo, Artículo

lo 10, ordinal 4º, en el cual establece textualmente: "4º Un representante de los Consejos Municipales por cada entidad federal y en caso de existir Distrito Metropolitano, el representante de dicho Distrito". Esta participación, como ya se expresó, es a nivel regional; para el nivel estatal se prevé una participación más completa. Así tenemos que en los Comités de Coordinación de las Actividades Administrativas, órgano que constituye el nivel de coordinación de la ejecución de los programas y proyectos a nivel del ámbito estatal, observamos que la participación del Municipio es completa, en el sentido de que los Presidentes de todos los Consejos Municipales que integran el Estado, forman parte de dicho Comité.

Dentro del Sistema Nacional de Planificación, los Municipios, en tanto que unidad primaria autónoma dentro de la organización nacional, están llamados a participar activamente en la ejecución de los planes de desarrollo, en particular, cuando éstos tocan materias que interesan a la vida local.

En aspectos tan esenciales como los de salubridad y urbanismo o circulación, donde hay una responsabilidad compartida entre el Poder Nacional y la Administración Municipal, se impone una política de cooperación interadministrativa que redundará en beneficio de la colectividad, sin menoscabo de la autonomía que corresponde a los Municipios.

A los fines de la instauración de un Sistema Nacional de Planificación regional urbana, es imprescindible la presencia del Municipio en los órganos de la administración regional que trabajan en las proposiciones de política para el desarrollo de la región y los planes regionales, así como en la coordinación de la actividad de las distintas unidades de gobierno que actúan en las respectivas regiones. En este sentido, el Concejo Municipal tiene prevista una activa participación.

### 3.2.2 Enlace y vinculación de los niveles centrales con la región

El nivel central en la región debe actuar en forma armónica, entendiendo que dicha ordenación se dará en dos sentidos; en primer término, en relación con los organismos que conforman el sector de actividad administrativa, de acuerdo al criterio definido para el Nivel Nacional de Planificación y en segundo término, su coordinación con el nivel estatal, el Municipal y los Organismos para el Desarrollo Regional a fin de establecer una estrategia de trabajo conjunto que permita llevar a cabo los planes y programas previstos para la región.

A fin de lograr tales objetivos, los entes del nivel central participan como miembros permanentes del Consejo Regional de Desarrollo (3) y de los Comités de Coordinación de las Actividades Administrativas (4). Conforme con el criterio sectorial, es decir, que no basta coordinación interniveles, sino que debe existir una visión sectorial, se prevé la creación de comités sectoriales en el seno del Consejo Regional de Desarrollo, a fin de que ellos presten una labor de asesoría a dicho Consejo.

### 3.2.2 Enlace y vinculación de los niveles centrales con la región

El nivel central en la región debe actuar en forma armónica, entendiendo que dicha ordenación se dará en dos sentidos; en primer término, en relación con los organismos que conforman el sector de actividad administrativa, de acuerdo al criterio definido para el Nivel Nacional de Planificación y en segundo término, su coordinación con el nivel estatal, el Municipal y los Organismos para el Desarrollo Regional a fin de establecer una estrategia de trabajo conjunto que permita llevar a cabo los planes y programas previstos para la región.

A fin de lograr tales objetivos, los entes del nivel central participan como miembros permanentes del Consejo Regional de Desarrollo (3) y de los Comités de Coordinación de las Actividades Administrativas (4). Conforme con el criterio sectorial, es decir, que no basta coordinación interniveles, sino que debe existir una visión sectorial, se prevé la creación de comités sectoriales en el seno del Consejo Regional de Desarrollo, a fin de que ellos presten una labor de asesoría a dicho Consejo.

(3) Arts. 10 al 27 del Decreto para la Regionalización N° 478.

(4) Arts. 27 al 30 del Decreto para la Regionalización N° 478.

A través de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, constituye un elemento fundamental para lograr que este enlace entre los diferentes niveles de Gobierno pase de una acción de concentración a una posición de ejecución real de actividades a desarrollar de manera conjunta y coordinada. En todo caso, no basta con que existan oficinas desconcentradas de la Administración Central y que éstas participen en los diversos órganos diseñados para la Regionalización; es necesario que se acompañe de un proceso de ordenación de actividades para lograr aunar esfuerzos hacia el objetivo de alcanzar superar los niveles actuales de desarrollo. En este sentido, la Ley de Ordenación del Territorio deberá reforzar estos mecanismos y complementar la estrategia fijada, para así lograr que el objetivo de la regionalización y la ordenación del territorio se logren y no se pierdan en esfuerzos inútiles y simplemente queden como ejercicios intelectuales.

### 3.3 Análisis Institucional del Modelo Regional

El modelo de organización regional adoptado en Venezuela ha sido el de la división del país en regiones que abarcan la totalidad del territorio. Se ha creado la región ante la necesidad de tener

un escalón entre la administración nacional y la local. Así tenemos que se ha creado la región como escalón intermedio a los fines de la ordenación del territorio y de la política de desarrollo regional. Cuando se constituye la región, se busca establecer relaciones económicas, culturales, sociales, geográficas, etc., de una región. En el caso concreto de Venezuela, inclusive, se ha buscado respetar los límites estatales, a fin de lograr tener una mayor receptividad, así como administración de la región, con el objeto de que por una traba de carácter administrativo, no vaya a dejarse a un lado el esquema de la región para anteponerlo al del Estado, a pesar de que se considere que obedece a criterios muy diferentes y que en el caso de los límites estatales, no se adecúe a los actuales requerimientos.

Se ha creado la región como ámbito espacial donde se establecen y coordinan un conjunto de políticas de acción para su desarrollo integrado. Ahora bien, para lograr utilizar este nivel con la mayor propiedad y que dentro de un esquema de ordenación del territorio, para lo cual se usará preferentemente el marco regional, ya que cada día se hace más indispensable que las macrodecisiones económicas que son pensadas y ejecutadas para lograr un adecuado equilibrio intersectorial y espacial dinamizados de las potencialidades económicas nacionales y corrector de sus disfunciones, puedan adoptarse en el marco estrecho de las divisiones tradicionales.

Esta división regional está respaldada por una estructura institucional, la cual es muy importante analizar para los fines de la adecuación del territorio.

3.3.1 Jefatura de la Región. Órgano.  
Atribuciones

Dentro del modelo regional venezolano no existe autoridad regional en los términos que esta palabra encierra. A la cabeza de la región se encuentra un órgano colegiado que se llama Consejo Regional de Desarrollo, integrado:

- a) Los Gobernadores de las Entidades Federales, que forman parte de las mismas;
- b) El Presidente de la Corporación de Desarrollo Regional;
- c) Los Directores Regionales de los Ministerios, Institutos Autónomos y las Empresas del Estado, o en su defecto, por delegados o representantes designados para tales fines;
- d) Un representante de los Concejos Municipales por cada Entidad Federal y en caso de existir Distrito Metropolitano, el representante de dicho Distrito;
- e) Un representante de las Universidades e Institutos de Educación superior que tengan sede en la región;

- f) Los Presidentes de las Asambleas de Participación; y,
- g) El Director de la Oficina de Coordinación y Planificación Regional.

La Presidencia de dicho Consejo será ejercida anualmente por uno de los Gobernadores que la integran, conforme al orden alfabético. La Secretaría Técnica estará a cargo de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación.

Es un órgano consultivo y de concertación de políticas a nivel regional. Es el elemento que aglutina las máximas autoridades que convergen en la región para trabajar en la orientación de la misma hacia la definición de su política de desarrollo. Además, con el instrumento que brinda la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional, se le da fuerza a este órgano, logrando así que no sea un simple órgano de opinión sino de vigilancia de los planes y programas que se hayan acordado como Convenios, de acuerdo a lo contemplado en dicha Ley en sus artículos 8 al 11 y compatibilizarlos con los planes regionales, buscando así una correspondencia entre lo planificado y lo que se resuelve a nivel de programación de las obras y servicios en las cuales los organismos comprometen sus presupuestos respectivos. En este mismo sentido, se establece que

el Consejo Regional colaborará con la Comisión ad-hoc (5) que se designe para seleccionar y aprobar los programas de las entidades federales que deberán ser coordinados con los planes administrativos nacionales.

Además de estas funciones que se estima vienen a ser básicas para el proceso de ordenación de las actividades de la Administración, se encuentran las referentes a la función de planificación. En este sentido se observa que este órgano participa en la etapa de orientación de políticas de desarrollo de la región, en la proposición de los planes regionales ante el Consejo Nacional de Desarrollo Regional y en el control y evaluación de la ejecución del Plan de la Nación, así como en las propuestas de reformulaciones de dichos planes.

Esto nos da una imagen de este órgano distinta a la de un simple elemento de concertación o coordinación. Se observa así que se está ante un mecanismo dotado de grandes responsabilidades, que por su integración y elementos que lo conforman y respaldan, puede constituir un elemento integrador dentro de las regiones y propulsor de las mismas, trabajando así en la tarea de crear centros de desarrollo -

(5) Art. 3, Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los planes nacionales.

distintos a la Región Capital y Central, los cuales, además de ir en beneficio de sus respectivas regiones, podrán ayudar a la política de desaceleramiento que se le debe infundir a las áreas aquí mencionadas.

Tiene atribuciones para proponer las asignaciones presupuestarias que los distintos organismos requieren para ejecutar los planes regionales, previendo de esta forma que exista una correspondencia entre lo aprobado como plan regional y el presupuesto que los distintos organismos perciban como presupuesto para ejecutar en las respectivas regiones. Trabajar en la evaluación de la política nacional de desarrollo regional en la región; es decir, analizar si la política nacional ha sido beneficiosa para el desarrollo de la región o si la misma ha sido en detrimento de su progreso, - visto con una visión integral.

Este Consejo puede crear para su funcionamiento Comités Sectoriales o intersectoriales. Estos Comités básicamente están formados por los Jefes de las Delegaciones Regionales de los diferentes organismos de la Administración Pública Nacional y por aquellos otros representantes de organismos estatales y municipales que se estime necesario, de acuerdo a cada sector.

Este nivel, dentro del Consejo Regional, es un escalón de coordinación mas estrecha dentro de los sectores y de asesoría hacia la cabeza de la región en aquellas áreas de su competencia sobre las cuales se requiera un estudio específico (6).

### 3.3.2 Organos de Coordinación Administrativa

A nivel regional, el Consejo Regional de Desarrollo cumple una función de coordinación a nivel de los programas de desarrollo con las actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional en la región y con las de las administraciones estatales y municipales, sin perjuicio de la autonomía de estas últimas. Esta coordinación se refiere al nivel regional y como enlace entre dicho escalón y el nacional, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Regional como el órgano directo de relación con la problemática regional, sin que esto obste para que se establezcan relaciones directas con los distintos entes nacionales cuando así se requiera para la mejor ejecución de los planes y programas de la Administración Nacional en las regiones.

(6) Véase Capítulo III del Consejo Regional de Desarrollo. Arts. 10 al 17 del Decreto de Regionalización vigente.

A nivel de las Entidades Federales existen los Comités de Coordinación de las Actividades Administrativas, los cuales estarán presididos por sus respectivos Gobernadores. Esta coordinación se refiere de manera más concreta al nivel operativo, a la ejecución de las obras y servicios acordados en los convenios de los planes y programas previstos para realizar en el Estado por la Administración Central.

En este nivel se trabaja también con los Concejos Municipales, no a través de representantes, sino que los Presidentes de todos los Concejos Municipales del Estado participan en este proceso. Está prevista la participación de cualesquiera otros funcionarios y el sector privado.

Como quiera que la planificación es indicativa, se ha creado ésta serie de mecanismos de coordinación y de compatibilización entre los planes y programas y el presupuesto, a fin de lograr que los planes tengan realmente un carácter vinculante para todos los organismos, superando así la anarquía que tanto daño le ha hecho al país.

A los efectos de lograr una mejor prestación de servicios públicos y de que las entidades locales cumplan con las atribuciones que en esta área les corresponde, el camino de la distribución de competencias dentro de la región y de

transferencia de responsabilidades del poder central hacia las mismas, parece ser una estrategia que permitiría obtener mayores logros en este campo.

A través de los sucesivos decretos sobre regionalización se puede observar que el proceso se ha ido afinando y que en el mismo hay mayor precisión en cuanto a las diversas funciones que deben cumplir los entes en cuanto a la gestión coordinada e integrada.

El objetivo puede ser logrado concretamente ahora que han sido vinculados los Municipios al proceso y se han delimitado mejor el ámbito de las competencias entre la región, los Estados y los Municipios.

Las regiones han sido descargadas de la coordinación activa, dejándoles el papel más apropiado de gobierno con tareas específicas en el campo de la programación, control y consulta. Los Estados se han dinamizado, dándoles una coordinación en la administración activa, delegando en los mismos la responsabilidad del control en el cumplimiento de los servicios (7).

(7) Véase Capítulo VI De los Comités de Coordinación de las Actividades Administrativas. Arts. 27 al 30 del Decreto de Regionalización vigente.

Es necesario que exista una reglamentación sobre este campo para los diversos servicios, pero en líneas generales, es lo que plantea el presente Decreto con estos dos niveles de coordinación.

### 3.3.3 Organos de Planificación Regional

En relación con la planificación del desarrollo regional, nos referiremos de manera muy concreta al análisis de las responsabilidades establecidas en el Decreto para la regionalización, sin entrar a un análisis más detallado del mismo, toda vez que una monografía sobre la Planificación en todos sus niveles ha sido realizada por el Dr. Allan Brewer Carías y a tal efecto se remite.

En cuanto a la planificación regional, ésta corresponderá en lo referente a la elaboración de los planes, a las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación que funcionarán en cada una de las regiones. Esta Oficina elaborará los proyectos de planes regionales conforme a los lineamientos que le presente la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Consejo Regional de Desarrollo, igualmente le corresponde evaluar la ejecución de los planes de desarrollo regional y proponer las reformulaciones a que haya lugar; trabajar en la elaboración de las aspiraciones presupuestarias regionales y su

consolidación, buscando así que exista correspondencia entre los planes y programas de los organismos que actúan en la región y las previsiones presupuestarias.

Como quiera que el ORCOPLAN ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Regional de Desarrollo y éste ejerce las funciones dentro de la planificación regional en todo lo referente a las propuestas en torno a la política de desarrollo de la región, de conformidad con la política nacional de desarrollo regional y con los proyectos y aspiraciones de la comunidad. Así como en cuanto al control de la ejecución del Plan de la Nación en la región y proponer reformulaciones.

Por lo cual se observa que la labor de planificación regional recae en dichas Oficinas conforme su papel de unidades dependientes de CORDIPLAN, organismo que conforme a la Ley Orgánica de Administración Central, es el ente al cual le corresponde desempeñar dicha función en cuanto se refiere a los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciera a nivel regional y urbanístico, así como todo lo referente a la coordinación de las actividades de desarrollo regional.

Las Gobernaciones y Concejos Municipales organizarán sus Oficinas de Planificación, pero las mismas tienen un ámbito específico dentro de sus jurisdicciones.

Las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación, - son órganos eminentemente técnicos, a cuyo cargo está la elaboración del Plan Regional y una serie de atribuciones que son complementarias a la planificación de los recursos de cada región, tales como los estudios que sobre las necesidades de desarrollo le encomiende el Consejo Nacional de Desarrollo, el asesoramiento a las administraciones esta-dales y municipales.

Tenemos así que el órgano técnico de planificación regional lo constituyen los ORCOPLANES en sus respectivas regiones.

#### 3.3.4 Organos de Consulta y Participación

Uno de los objetivos de la política de regionalización es acercar la participación en la toma de decisiones a los diferentes niveles, llegando hasta los espacios micro, a fin de que participen las propias personas de la región que conocen de cerca su realidad.

En el Capítulo VII de la Participación de la Comunidad, - se establece que en cada Entidad Federal funcionará una Asamblea de Participación que tendrá como finalidad plan tear las aspiraciones colectivas, emitir opinión sobre los - planes de desarrollo y precisar los aportes que los diversos sectores de la región harán para su ejecución. Esta Asam blea presentará, a través de su Presidente, al Consejo Re- gional de Desarrollo, los proyectos y aspiraciones del Esta do para su incorporación en la formulación de la política de desarrollo de la región.

En dicha Asamblea estarán el Gobernador, el Presidente - de la Asamblea Legislativa, tres representantes del Conce- jo Municipal y los representantes de la colectividad orga- nizada en sus estructuras naturales. Su Presidente será ele gido por votación directa de entre los miembros de la mis ma.

Los representantes del Poder Nacional podrán ser invitados cuando se estime necesario.

Estas Asambleas funcionan a nivel de Estado, pero sus Pre- sidentes son miembros del Consejo Regional de Desarrollo, lo cual viene a plantear un acercamiento entre la colecti- vidad y la cabeza de la región, un enlace entre los nive-

les más altos de concertación política de la región y los diversos sectores representativos de la región.

En una búsqueda de llegar a un mayor acercamiento, se prevé dentro de este mismo capítulo la creación de Comités Municipales de Participación Ciudadana; estos Comités se buscará armonizarlos con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual prevé en su artículo 147, que el Concejo Municipal celebrará sesiones públicas para tratar las materias que hayan sido solicitadas por los vecinos, dándole así un mayor dinamismo y efecto a tales mecanismos.

La participación de la ciudadanía en el proceso de planeamiento puede definirse diciendo: que es el medio a través del cual los miembros de la comunidad pueden tomar parte en la configuración de las políticas, directrices y planes que han de afectar al medio ambiente en que vi-ven (8). Este concepto de participación supone que el pueblo debe tener acceso a las opciones y propuestas que se abren ante la autoridad planificadora y que los ciudadanos han de ser capaces de proponer ideas y formular comen-

(8) Enciclopedia de Planificación Urbana. Arnold Whittick. Director de la Pu-blicación. Edición de Instituto de Estudios de Administración Local.

tarios en cada fase del proceso de planificación, desde el momento inicial de identificación de los objetivos sociales hasta el período final de ejecución de los planes (9).

Es importante que en la organización del Sistema Nacional de Ordenación Territorial se aprovechen estas estructuras previstas en el Decreto para la regionalización y se hagan coincidir con las que se diseñen como nivel de participación de la población dentro del esquema de la ordenación del Territorio, evitando crear múltiples unidades de participación que al dispersar el esfuerzo lo neutralicen, haciéndolo a tal efecto, vacío de objetivos.

---

(9) La Legislación Británica reciente (Toward Country Planning. Oct. 1968) exige que las autoridades urbanísticas y de planeamiento se aseguren de que se ofrezca al público la oportunidad de expresar sus opiniones, antes de comprometerse en una determinada línea política de actuación; en julio de 1969 el Comité Oficial, constituido para el examen del tema de la participación del público en el planeamiento, emitió informe sobre los medios de garantizarla de manera eficaz en la fase formativa y de gestación de los planes de desarrollo urbano. El Comité determinó la participación en dos fases clave del proceso de planeamiento: en el momento de invitar al comentario sobre las opciones abiertas ante la comunidad y al presentar su informe o parecer en cuanto a las propuestas establecidas o alternativas escogidas..... Se señaló la necesidad que existe de que los resultados de la participación del público se comuniquen a éste, con objeto de que pueda percatarse del valor que hayan tenido su intervención y sus esfuerzos. La educación del público en cuanto a los propósitos y fines a que responde el planteamiento y sus procedimientos, se considera que constituye elemento esencial para estimular una participación debidamente informada de la colectividad, y no sólo a través de los grupos de presión organizados.

### 3.4 Organos Deliberantes del Modelo Regional

Dentro del modelo regional vigente, existen dos órganos colegiados - que constituyen los elementos cuya función es la de establecer una orientación y armonización de la política de ordenación del territorio y la de desarrollo regional. Así tenemos, a nivel regional, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, órgano consultivo y de concertación de políticas de desarrollo regional. Será presidido por el Presidente de la República o en su defecto, por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y estará integrado por:

- 1) El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación;
- 2) Los Ministros coordinadores de los Gabinetes Sectoriales;
- 3) Los Gobernadores que presiden los Consejos Regionales de Desarrollo;
- 4) El Director General Sectorial de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional para el Desarrollo Regional del Ministerio de Relaciones Interiores;
- 5) El Ministro de la Secretaría de la Presidencia;
- 6) Los Presidentes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo;
- 7) Los Directores de las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación o máxima autoridad de las oficinas equivalentes;
- 8) Un representante de las Academias Nacionales;
- 9) Un representante de las Universidades designado por el Consejo Nacional de Universidades;
- 10) Un representante de los Colegios Profesionales creados por Ley;

- 11) El Presidente o su representante del organismo económico que agrupa la mayoría de las organizaciones sindicales nacionales; y,
- 13) El Presidente o su representante del organismo campesino que agrupe la mayoría de las organizaciones campesinas nacionales.

Los representantes a los cuales se refieren los numerales 8, 9 y 10 deberán ser, preferentemente, egresados de carreras humanísticas.

El Secretario Técnico será el Director General Sectorial de Planificación Regional y Proyectos de la Oficina de Coordinación y Planificación.

De la composición del presente Consejo, se observa que es un organismo al más alto nivel, donde se define la política nacional - de desarrollo regional, se asesora a los organismos competentes en la formulación de la política de ordenación del territorio y se promueve la concertación de los diversos sectores en los planes regionales y los planes nacionales para garantizar la consecución de los objetivos de las políticas de ordenación del territorio, desarrollo regional y desconcentración económica y administrativa. Además de las otras funciones propias para la determinación de una estrategia para el desarrollo regional y de la interrelación entre los entes ejecutores de los planes y programas en las regiones, así - como las orientaciones para una compatibilización de objetivos en

tre la Nación como un todo y las regiones. En este órgano reposa la responsabilidad de opinar cuando se deben crear las áreas de programación especial y las subregiones a que se refiere el artículo 4º de dicho Decreto.

Por otra parte, en la integración del Consejo Nacional, es de observar que existen dos elementos fundamentales que se han introducido y los cuales vienen a constituir un cambio con connotaciones muy importantes; en primer lugar, se encuentra formando parte de este Consejo, los Gobernadores que presiden los Consejos Regionales de Desarrollo Regional, lo cual viene a darle un sentido mucho más amplio al proceso de regionalización, ya que rompe con el esquema de centralismo que existía en los anteriores esquemas, toda vez que al más alto nivel del modelo de estructura orgánica, no estaba presente ningún representante del Poder local, quedando así excluido dentro del proceso que se suponía era para romper ese centralismo; por otra parte, tenemos que está previsto en el artículo 8, apartes 2º y 3º: "Igualmente, podrá invitar, sin derecho a voz, a otros funcionarios, a representantes de organizaciones de participación de la comunidad o a particulares".

"Cuando la organización de participación de la comunidad representa a la mayoría de las organizaciones de base del sector correspondiente, su representante tendrá derecho a voto".

Como se puede observar, está contemplado una posible participación de la comunidad a través de sus grupos organizados, lo cual viene a significar en este nivel una posibilidad de acercamiento y consulta a los elementos sobre los cuales van a incidir las tomas de decisiones que allí se hagan.

El Consejo Regional de Desarrollo constituye en la región el organo de concertación y consulta, es el enlace entre el nivel central, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional y la región, recayendo en los Gobernadores fundamentalmente este vínculo, toda vez que en su carácter de Presidente del Consejo Regional de Desarrollo, ellos forman parte del Consejo Nacional de Desarrollo Regional, siendo así que su papel se compromete al actuar no como - Gobernador de manera simple, sino actúa como cabeza de región y representa dichos intereses.

Se canaliza así mediante la figura de los Gobernadores, un poder que había estado ausente de la participación en los designios que hacía el Gobierno Central para las distintas regiones.

Este Consejo Regional de Desarrollo constituye dentro del ámbito espacial básico que vienen a constituir las regiones, la cabeza de la región, el órgano de deliberación, consulta y coordinación para los efectos de la ordenación del territorio nacional y para la coor

dinación de las diversas actividades de los sectores público y privado.

### 3.5 La Política de Ordenación del Territorio y su Compatibilidad con el Modelo Regional

Sin entrar a definir qué se entiende por ordenación del territorio, toda vez que ese no es el punto a tratar aquí, interesa determinar qué se entiende por ordenación del territorio y cómo es su estrecha relación con la política de regionalización.

En el proceso de desarrollo de un país, además de establecerse - criterios de orden económico y social, es necesario enfocarlo también desde el punto de vista espacial. Los recursos económicos - de un país están distribuidos de manera desequilibrada, dando por tanto origen a que unas zonas se desarrollen mejor que otras, al menos desde el punto de vista del determinismo geográfico y a la política de no intervención del Estado. Sin embargo, si el Estado además de ordenación institucional participa en el aspecto económico del país y establece los derroteros de cómo debe ser su - crecimiento, entra a diseñar una política de ordenación del territorio para poder establecer un crecimiento equilibrado, y por tanto, a través de este instrumento busca conocer mejor el espacio -

geográfico en el cual se desenvuelven las actividades públicas y privadas para a través de una estrategia dirigida a establecer una mejor utilización de sus recursos, de su población y de el equipamiento de servicios públicos y el establecimiento de planes y proyectos para lograr un desarrollo más armónico y equilibrado que permita al hombre desarrollarse como ser humano y disfrutar de un bienestar.

En este sentido, el Estado desarrollará una política dirigida a establecer esta ordenación social, económica y política, lo cual implica una definición de estrategias, planes y programas para el sector público, en las cuales tocará los distintos sectores de actividad del Estado, para de esta forma, establecer un ordenamiento de las actividades a realizar en los distintos sectores y que ellos obedezcan a un plan dirigido hacia la optimización de todos los recursos para el desarrollo económico y social del país.

Para el logro de estos objetivos, el Estado requiere diseñar una política de transformación de las estructuras actuales por una organización tal que le permita establecer una coordinación a niveles muy concretos de la actividad del sector público y que permita ordenar ésta en espacios geográficos cercanos, pero que trasciendan al nivel micro de un Municipio y al nivel intermedio de un Estado, ya que la realidad demuestra que los recursos para su me-

por aprovechamiento, no pueden tener cortapisas de esta naturaleza, pero a su vez, se requiere de un espacio donde se pueda llegar a un nivel de coordinación entre los distintos entes del sector público que sea útil para la planificación y la coordinación.

Junto a este criterio de necesidad de crear un espacio distinto a los niveles locales, viene el de la transformación de la política centralista del Estado y, por otra parte, la modernización de las estructuras locales para adaptarse a los nuevos requerimientos de que serán objeto al ser entes activos dentro del proceso de desarrollo del país.

### 3.5.1 Política de Desarrollo regional, la ordenación del territorio

Así tenemos, que el Estado entra así a adecuar su estructura administrativa para poder aplicar las políticas de ordenación del territorio y además a establecer los organismos y órganos que le permitan llevar a cabo este proceso de irradiar el desarrollo por todo el país.

La política de regionalización supone una serie de criterios básicos que la deben orientar para el logro de los objetivos planteados y compatibilizar así la ordenación del territorio con la regionalización. En este sentido, los criterios orientadores del proceso de regionalización

están referidos a las nociones de región, la cual hemos desarrollado con anterioridad, la de coordinación, desconcentración administrativa y delegación de funciones, así como a las de descentralización y sectorialización.

La región, como ya se ha dicho, deberá constituir el instrumento ideal para lograr concertar las políticas de acción del Estado, mediante la integración de las subregiones, aprovechando los mecanismos de planificación sectorial y regional, así como las facilidades de coordinar las diversas actividades que se llevan a efecto en el ámbito espacial de la región.

Ahora bien, uno de los elementos más importantes para llevar a cabo la política de regionalización, es la coordinación. Esto significa que ningún organismo de la Administración Pública debe actuar en la región sin buscar la ordenación de sus actividades con aquellas que realizan los otros entes públicos en el mismo espacio físico, máxime cuando esas actividades deberán obedecer a un plan regional previamente definido. La coordinación no implica pérdida de la libertad de que disfrutaban los organismos en el ejercicio de sus funciones y en la ejecución de sus proyectos, sino al contrario, reforzamiento de la

acción que realizan dentro de su campo específico al contar con un mayor apoyo de los demás organismos públicos y del respaldo de una serie de convenios realizados a la luz de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, la cual viene a constituir un elemento fundamental en este proceso (10).

Asimismo, la coordinación está estrechamente relacionada con el criterio sectorial, según la cual la acción de la Administración Pública debe entrelazarse a través de los sectores de actividad establecidos en el Plan de la Nación. Estos sectores han ido cobrando un papel importante dentro del esquema de la planificación y de la ordenación de la actividad administrativa. En efecto, encontramos que existen los Gabinetes Sectoriales a fin de establecer un mayor grado de coherencia en el establecimiento de estrategias y políticas a nivel nacional (11).

Sin embargo, esta coordinación y esquema sectorial a nivel regional surtirá pocos efectos si al unísono no se procede a la delegación de la toma de decisiones hacia las oficinas desconcentradas de la Administración Central y a la determinación de las competencias propias de la región, es decir, que debe establecerse qué materias son de posi

- (10) Artículos 11 y 12, Decreto para la Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional.
- (11) Artículos 15, 16 y 17 del mismo Decreto y Decreto N° 133. Reglamento sobre Constitución y Funcionamiento de los Gabinetes Sectoriales.

ble delegación hacia las regiones, dotando así a las mismas de un campo de acción definido.

En efecto, la desconcentración administrativa constituye otro de los instrumentos indispensables para realizar una política de regionalización y un efectivo proceso de ordenación del territorio. El mismo consiste en delegar importantes poderes de decisión a agentes del poder central colocados a la cabeza de los diferentes servicios administrativos en la región, aumentando así la capacidad real de decisión y ejecución a nivel regional (12). A través de este proceso se logra agilizar los procesos de administración, planificación y coordinación a nivel regional.

Para lograr una dinámica completa a nivel regional, es necesario acentuar y delimitar el poder de las administraciones locales, otorgándoles claras responsabilidades a los Estados y Municipios y trabajar en este sentido por una reforma de dichas estructuras, haciendo que las mismas se organicen para las labores que la administración moderna les exige. En este sentido, se cuenta hoy día con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual ayudará en di-

Artículos 25 y 26 del mismo Decreto.

cho proceso, pero a ésto hay que unir el esfuerzo de crear las estructuras para lograr una mayor participación del nivel local en el proceso de planificación.

La coordinación de los planes locales y municipales debe ser asegurada a nivel de las autoridades regionales.

Es un problema que depende en gran parte de la adaptación de las estructuras locales a las necesidades de la ordenación del territorio. No se puede dejar de aclarar que el escalón intermunicipal, dentro de la ordenación del territorio, constituye una etapa importante porque a esta escala pueden adoptarse medidas más acordes con las características geográficas y socio-económicas de una zona rural o urbana suficientemente homogénea.

En este sentido, es conveniente que en el momento de establecer los diferentes niveles de participación en la planificación dentro de las leyes nacionales, se le de una verdadera participación a este escalón, sin que se llegue a un proceso centralizador, pensando en una mayor facilidad en la ejecución de los procesos.

En el Decreto N° 478 para la Regionalización y Participación de la Comunidad, se observa a través del análisis

que se ha hecho, que se cumplen todos los elementos de terminados a la luz de la experiencia y del estudio comparado, que son indispensables para el logro de los objetivos propuestos en un esquema de búsqueda de un desarrollo más equilibrado y hacia dentro, que rompa con el eje de desarrollo norte-costero que nos caracteriza frente a las otras regiones deprimidas, las cuales están virtualmente vacías, con la excepción de Maracaibo y Guayana, mientras esta región sigue hacia un proceso de acumulación negativo.

### 3.6 Conclusiones. El modelo regional y la Ley de Ordenación del Territorio

Conforme se ha venido planteando, el modelo regional está estrechamente ligado a la Ley de Ordenación del Territorio, toda vez que no se puede hablar de dictar una Ley de esta naturaleza, sin que se tenga claro que un instrumento indispensable lo viene a constituir precisamente el modelo regional.

Cualesquiera disposición que se pretenda incluir dentro de la Ley sobre autoridad regional o autoridad de área, no puede hacerse sin tener en cuenta lo que está previsto en el Decreto N° 478, to

