

PROGRAMA DE TRABAJO PARA LA IMPLEMENTACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS SECTORES DE DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1.- INTRODUCCION

Dentro de los fines del Estado contemporáneo en Venezuela, además de aquellos de (1) Seguridad, Orden Público y Defensa, (2) de Desarrollo Económico, y (3) de Desarrollo Social, pueden identificarse claramente aquellos (4) de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial, que comprenden las acciones del Estado agrupadas en los siguientes sectores de actividad pública: (1) Desarrollo Urbano y Vivienda ; (2) Transporte; (3) Comunicaciones; y (4) Recursos Naturales Renovables.

Una de las características generales del tratamiento administrativo de estos cuatro sectores, es que las actividades públicas que a ellos conciernen, no se realizan y desarrollan en forma ordenada. El crecimiento de la administración pública no obedeció a un plan preconcebido, por lo que estos sectores se fueron asumiendo por distintas unidades administrativas, creadas o no especialmente para ello, pero en todo caso, organizadas aislada y progresivamente. El resultado de este proceso de agregación y desgajamiento, ha sido el que no exista una adecuada ordenación administrativa de estos sectores. No quiere decir ello que el Estado no realiza actividades en relación a los mismos, sino que las cumple deficiente, incoordinada e insatisfactoriamente. En relación a los mismos, desde un punto de vista político-administrativo, puede decirse que los diversos sectores no son "gobernados" coherentemente, pues no existe un Ministro responsable del sector, ante el Consejo de Ministros y el Congreso, sino que en general, varios Ministros tienen competencia en dichos campos, que ejercen aisladamente. La responsabilidad se encuentra diluída, y muchas

veces con la consiguiente orfandad política del sector. Esto, por supuesto, se refleja también en la administración de los sectores, que es compartida entre organismos ministeriales, institutos autónomos y empresas del estado, sin concierto. Hay, en consecuencia, en cada uno de esos cuatro sectores, una "desintegración administrativa" de los mismos, desde los niveles de definición de políticas y planificación hasta los de ejecución administrativa y control.

Esta situación, por tanto, en sectores que afectan toda la infraestructura del país, y que constituyen la pieza esencial para la ordenación territorial del mismo, no sólo significa una dispersión de los cuantiosos recursos financieros, materiales y humanos invertidos y que se invierten en su administración, sino un deterioro del medio ambiente con la progresiva insatisfacción de la colectividad. Una reforma institucional que ordene administrativamente estos sectores, de manera que la administración de los mismos, además de ser eficaz (productividad, racionalización administrativa) sea efectiva (adecuada satisfacción y consecución de los fines del Estado), se impone como una de las tareas prioritarias desde el punto de vista político. El reconocimiento del Programa de Gobierno del Presidente Pérez (Acción de Gobierno, Caracas 1973, pp. 29, 61, 68 y 77, por ejemplo) reiterado en su discurso de toma de posesión de la Presidencia el 12 de marzo de 1974, sobre el carácter estratégico de la reforma administrativa, impone por tanto su realización como condición para alcanzar los objetivos políticos del gobierno.

Pero una reforma institucional de cualquiera de los sectores de actividad pública, conlleva, necesariamente, mayores o menores repercusiones en la ordenación administrativa de otros sectores. Por ello, una reforma administrativa aislada, en un sector, no debería adaptarse sin conocerse exactamente las repercusiones que la misma tendría en otros sectores.

De allí que el enfoque macro-administrativo sea necesario ; y por ello, resulta indispensable, ante la creación de un Ministerio de Recursos Naturales, por ejemplo, no sólo tener en cuenta sus repercusiones en sectores de desarrollo económico, como los de desarrollo industrial o desarrollo agropecuario, sino particularmente en los sectores de desarrollo físico y ordenación territorial, Por ello, en las líneas que siguen, tendientes a elaborar un Programa de Trabajo para la implementación de la reforma administrativa en los sectores de desarrollo físico y ordenación territorial, el mismo se formula, simultánea y concatenadamente, respecto de los cuatro sectores que integran esas finalidades del Estado: Desarrollo Urbano y Vivienda; Transporte; Comunicaciones; y Recursos Naturales Renovables.

II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

1.- La Acción de Gobierno (1974-1979) y la situación jurídico-administrativa del sector.

En el campo del sector Desarrollo Urbano y Vivienda la Acción de Gobierno del Presidente Pérez reconoce que "la dispersión administrativa, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos, es uno de los factores que más ha contribuido en Venezuela al crecimiento desordenado de nuestras ciudades, a la proliferación de viviendas insalubres y a acentuar el déficit habitacional del país" (p. 68) por lo que para el período 1974-1979 se ha prometido formular una nueva concepción del urbanismo y vivienda basada en el "planeamiento y acción ejecutiva para el desarrollo equilibrado de núcleos urbanos en el ámbito regional"; dotar " a la administración de capacidad gerencial para el logro de un desarrollo integral de la ciudad"; complementar "la gestión de las Municipalidades mediante la acción del gobierno central"; y en definitiva, transformar "las instituciones actuales a fin de lograr una política uniforme en materia de vivienda, adecuándose fórmulas para la adquisición de tierras con fines urbanos destinados a vivienda, servicios, áreas recreacionales y ubicación de trabajo" (idem p. 69).

En efecto, el sector de Desarrollo Urbano y Vivienda, indudablemente que constituye en la actualidad, uno de los sectores de actividad administrativa más dispersos y desintegrados del Estado Venezolano. No sólo no hay, políticamente hablando, ningún Ministerio del Sector, sino que realizan actividades conexas con el mismo, aisladamente, innumerables organismos públicos. A título ilustrativo puede describirse el cuadro de dispersión administrativa del sector, en la forma siguiente, tal como lo describió la Comisión encargada del

Estudio y Redacción de los Proyectos de "Ley de Planificación Territorial y Urbana" y "Ley de Creación del Ministerio de la Vivienda":

En materia de planeamiento urbano regional: CORDIPLAN, MOP, SAS, OMPU, CVG. Corporaciones Regionales, Municipalidades: En materia de vivienda: Banco Obrero, Fundacomún, SAS, Corporaciones Regionales, BNAP, CSB. En materia de servicios públicos urbanos: MOP, INOS, SAS, M. de Comunicaciones, B.O., CADAPE, C.S.B., EDELCA, Fundacomún, Corporaciones Regionales, Municipalidades. En materia de Renovación Urbana: MOP, B.O., C.S.B; y en materia de regulación y control: M. de Fomento y Municipalidades.

Esta situación ha traído como consecuencia que no exista una política nacional-regional de desarrollo urbano y ordenación territorial, ni el consecuente plan, con los consiguientes desequilibrios urbanos. Por otra parte, la pluralidad de organismos que intervienen en el sector y la ausencia de una jefatura política visible del mismo, han traído como consecuencia, la ausencia de coordinación de los programas, la pluralidad de las decisiones y fallas de carácter técnico y administrativas, con los consiguientes errores e innecesarios gastos.

Pero a la desintegración administrativa del sector, se agrega la ausencia de una normativa jurídica que regule adecuadamente las competencias nacionales y municipales en materia de ordenación territorial y urbana, y otorgue los necesarios poderes a las autoridades públicas para dirigir el desarrollo urbano. Por ello, una reforma administrativa del sector no tendría mayores resultados, si no se acompaña de una reforma legal que regule los poderes y facultades estatales (nacionales, regionales y municipales) hoy carentes de adecuado tratamiento jurídico, salvo en aislados niveles locales (por ejemplo, en el Área Metropolitana de Caracas).

2. La precisión de los programas del sector

Planteada la necesidad de una integración administrativa en el sector, resulta indispensable definir en términos generales, cuáles serían los programas que el mismo abarcaría. En este sentido básicamente deberían identificarse los siguientes:

En primer lugar, las actividades de planificación urbanística y regulación y control del uso del suelo urbano; en segundo lugar, las actividades de renovación urbana; en tercer lugar, las actividades de construcción de viviendas y de edificaciones; en cuarto lugar las actividades de financiamiento de viviendas; en quinto lugar, las actividades de dotación de acueductos y alcantarillado; en sexto lugar, las actividades de coordinación de los servicios públicos urbanos; y en séptimo lugar las actividades de regulación y control de alquileres.

3. La estructuración de un Ministerio para el sector: El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

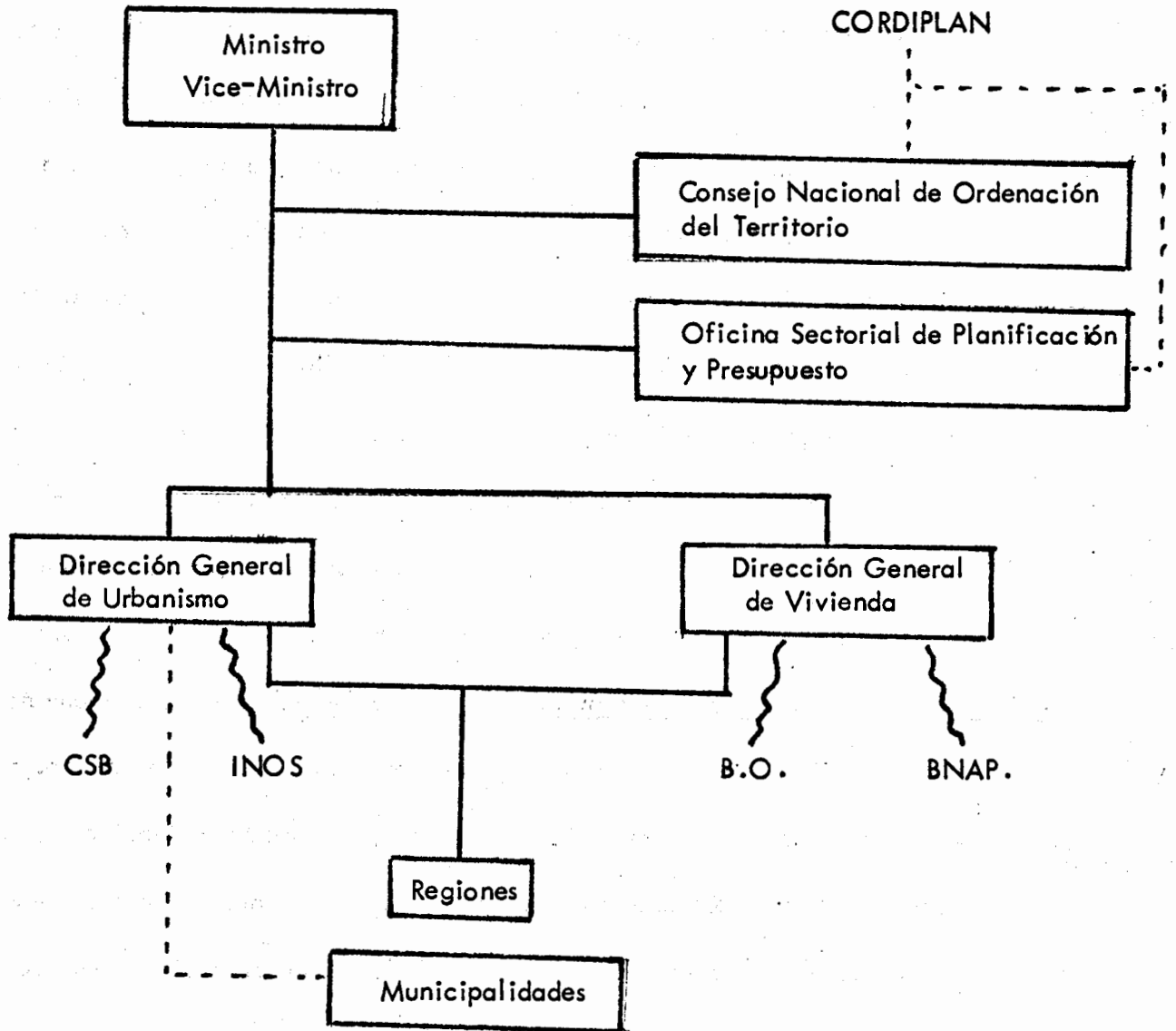
La integración administrativa del sector desarrollo urbano y vivienda requeriría, fundamentalmente, la estructuración de un Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la promulgación de una Ley de Reforma Urbana o de Ordenación Territorial y Urbana.

En cuanto a los organismos de la Administración Pública Nacional que se integrarían o adscribirían a dicho Ministerio, particularmente se destacarían los siguientes: A nivel de la Administración Central, las Direcciones de Planeamiento Urbano y de Edificios de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del MOP; la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento; y la División de Vivienda Rural del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; y a nivel de la Administración descentralizada, el Banco Obrero, el INOS, el CSB, BNAP y los programas de vivienda de FUNDACOMUN.

En esta forma, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, tendría a su cargo la planificación del desarrollo urbano y la ordenación del territorio con fines urbanísticos, además de servir de Ministerio de adscripción de un Consejo Nacional de Ordenación Territorial de carácter intersectorial (en el cual participarían además los Ministerios de los sectores Transporte, Comunicaciones y Recursos Naturales Renovables); y se organizaría para la administración de dos sub-sectores: el de urbanismo, con los programas de regulación y uso del suelo urbano, de renovación urbana y control de urbanizaciones, de planificación de la vialidad urbana, de coordinación de los servicios públicos urbanos, y de prestación de los servicios de acueductos y alcantarillados; y el de vivienda, con los programas de construcción de viviendas y edificaciones, de financiamiento a la vivienda, y de regulación y control de alquileres.

Para la ejecución de las actividades de estos dos sub-sectores, podría estructurarse en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, dos grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Urbanismo y la Dirección General de Vivienda. La Dirección General de Urbanismo se formaría en base a la Dirección de Planeamiento Urbano de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del MOP; a través de ella estarían adscritos al Ministerio, el CSB y el INOS; y tendría a su cargo, en el campo del desarrollo urbano, las relaciones con las Municipalidades. La Dirección General de Vivienda se formaría en base a la Dirección de Edificios de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del MOP, a la División de Vivienda Rural del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y a través de ella, estarían adscritos al Ministerio, el Banco Obrero y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo.

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA



4.- Decisiones inmediatas para la implementación de la reforma

Para estructurar el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, como se dijo, no sólo se requeriría de una ley que cree dicho Ministerio, sino fundamentalmente de la revisión del ordenamiento legislativo relativo al desarrollo urbano y la elaboración de la Ley de Ordenación Territorial y Planificación Urbanística o Ley de Reforma Urbana. De allí que resulta indispensable proceder a la elaboración definitiva de ambas leyes. Debería por tanto, designarse una Comisión Legislativa que tenga a su cargo la colaboración de dichos proyectos y la revisión de los existentes. Además debería designarse otra Comisión para la implementación de la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, con representantes del MOP, B.O., CSB, BNAP, INOS, FUNDACOMUN y OMPU. Ambas Comisiones tendrían que tener miembros comunes y trabajar coordinadamente, y entre ellos, podrían considerarse los nombres de Leopoldo Martínez Olavarría, Pedro Pablo Azpúrua, Omer Lares, Antonio Molés Caubet, Manuel Corao, y Luis Torrealba Narvaez.

El Programa de Trabajo de ambas comisiones podría describirse así:

En cuanto a la Comisión de Reforma Legislativa del sector desarrollo urbano y vivienda, debería constituirse en varias Sub-Comisiones para la revisión separada, conforme a los lineamientos que determine la Comisión, de la legislación relativa o conexas con el desarrollo urbano, y en particular, con la vialidad urbana, los servicios públicos urbanos (aguas, alcantarillado, electricidad), la regulación del uso del suelo urbano (zonificaciones municipales), la localización industrial, y la regulación urbanística municipal existente. Otras Sub-Comisiones quedarían encargadas de la elaboración de los proyectos de Ley de Ordenación Territorial y Urbana y de Régimen y uso del suelo urbano. En el campo del sector vivienda, también habrían de integrarse Sub-Comisiones para el estudio y revisión de la legislación correspondiente a regulación de alquileres y al financiamiento de viviendas.

En cuanto a la Comisión de Reforma Administrativa del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda, debería constituirse en dos Sub-Comisiones por sub-sectores: desarrollo urbano y vivienda, las cuales estarían integradas con representantes de las diversas organizaciones involucradas y tendrían a su cargo la implementación detallada de la reforma e integración administrativa de las dos Direcciones Generales del Ministerio. En particular, corresponderá a esta Comisión, definir el ámbito preciso de la reforma administrativa proyectada, y cada Sub-Comisión, para el cumplimiento de sus fines, deberá constituir grupos de trabajos para el estudio y la formulación definitiva de la reforma en las áreas de organización administrativa, coordinación, planificación y presupuesto, personal, control, recursos financieros, recursos materiales, servicios auxiliares y de apoyo, y regionalización.

El conjunto de los trabajos de ambas Comisiones podría estar concluido en un lapso de seis meses, pues gran parte del material y diagnóstico de la situación existente en el ámbito administrativo está contenida en el Informe de Reforma del Sector de Desarrollo Urbano y Vivienda elaborado en la Comisión de Administración Pública entre 1971 y 1972 (no publicado) y en la documentación recopilada en el Despacho del Ministro de Estado para la Vivienda; de manera que la reforma se inicie el 1° de enero de 1975.

Para la descripción de los trabajos puede elaborarse el siguiente cronograma tentativo:

CRONOGRAMA DE TAREAS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LEGISLATIVA
DEL SECTOR DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

15/4 30/4 15/5 30/5 15/6 30/6 15/7 30/7 15/8 30/8 15/9 30/9 15/10 30/10 15/11 30/11 15/2 30/12

I. COMISIÓN DE REFORMA LEGISLATIVA
DEL SECTOR

1. CONSTITUCIÓN

2. DEFINICIÓN DE LOS LINEAMIENTOS
GENERALES.

3. CONSTITUCIÓN DE LAS SUB-COMI-
SIONES.

4. RECOPIACIÓN DE DOCUMENTACIÓN

5. ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS

6. INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN
DE LOS MISMOS.

7. ENTREGA AL CONGRESO

II. COMISIÓN DE REFORMA ADMINISTRATIVA
DEL SECTOR

1. CONSTITUCIÓN

2. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO PRECISO
DE LA REFORMA.

3. CONSTITUCIÓN DE SUB-COMISIONES

4. RECOPIACIÓN Y DIAGNÓSTICO DE
LA INFORMACIÓN.

5. CONSTITUCIÓN DE GRUPOS DE TRA-
BAJO.

6. ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS

7. INTEGRACIÓN DE LOS PROYECTOS
POR LAS SUB-COMISIONES

8. FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA
DETALLADA DE LA REFORMA.

9. INFORMACIÓN PARA LA FORMULA-
CIÓN DE LA REFORMA.

Un esquema de las sub-comisiones y grupos de trabajo que habrían de constituirse, podría sistematizarse así:

I.- Comisión de Reforma Legislativa del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda

1. Sub-comisión de revisión y reelaboración del Proyecto de Ley de Creación del Ministerio de la Vivienda.
2. Sub-comisión de revisión y reelaboración del Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Planificación Urbanística.
3. Sub-comisión para la elaboración del Proyecto de Ley de Régimen y Uso del Suelo.
4. Sub-Comisión para la revisión del Ordenamiento Municipal en materia urbanística.
5. Sub-comisión para la revisión de la Ley de Regulación de Alquileres.
6. Sub-comisión para la revisión de la legislación relativa al financiamiento de Viviendas (B.O., BNAP).

II.- Comisión de Reforma Administrativa del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda

1. Sub-comisión del sub-sector desarrollo urbano (integrado por representantes del MOP, B.O., INOS, CSB, OMPU)
2. Sub-comisión del sub-sector vivienda (integrada por representantes del MOP, BNAP, FUNDACOMUN)
3. Sub-comisión de integración de la planificación urbana (nacional, regional, local) con la ordenación del territorio (integrada por representantes de COR-
DIPLAN, MOP, B.O., OMPU)

4. Grupos de trabajo:

A) Organización administrativa

B) Coordinación

C) Planificación y Presupuesto

D) Personal

E) Control

F) Recursos financieros

G) Recursos materiales

H) Servicios auxiliares

I) Regionalización

III.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR TRANSPORTE

1.- La Acción de Gobierno (1974-1979) y la situación jurídico-administrativa del sector.

En relación al sector transporte, la Acción de Gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez hace una referencia genérica al deterioro de los servicios de transporte colectivo (p. 15), con la consiguiente promesa de lograr su mejoramiento. Sin embargo, es evidente que el deterioro existe y se extiende a todas las actividades del sector.

En efecto, al igual que lo que sucede en los otros sectores de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial, las actividades del sector transporte se encuentran diseminadas entre varios Ministerios y organismos descentralizados, no son objeto de un tratamiento uniforme y carecen de una definición de política general. Ello se evidencia del solo análisis de los diversos programas del sector y de sus sub-sectores: transporte terrestre, aéreo y marítimo. En efecto, en lo que se refiere a la creación de la infraestructura necesaria para el sector, es decir, a la planificación, construcción y mantenimiento de la vialidad para los diferentes tipos de transporte, tienen competencia la Dirección General de Vialidad y la OMT del MOP, el Instituto Nacional de Canalizaciones, el Instituto Autónomo de Administración de los Ferrocarriles del Estado, el Instituto Autónomo de Diques y Astilleros Nacionales, el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y las Municipalidades. Por su parte, en la operación del servicio público de transporte tienen competencia el Ministerio de Hacienda, y el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía; en la prestación de servicio público de transporte, tienen competencia diversas entidades descentralizadas: IAAFE, LAV, VIASA, CAVN, Transportadora Marítima Venezolana S.A., IMTC, EMTSA; y en la regulación y control del transporte, tienen

competencia el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Fomento y las Municipalidades.

Esta situación ha traído como consecuencia que en la actualidad no exista un Ministerio responsable del sector, y los diversos esfuerzos de coordinación intrasectorial (interministeriales) que se han realizado a través del Consejo Nacional de Vialidad (MOP), la Comisión Consultiva del Transporte Terrestre (M. de C.), el Consejo Nacional de la Marina Mercante (M. de C.), el Consejo Técnico Nacional de Aeronáutica Civil (M. de C.), el Consejo Nacional de Tránsito Terrestre (M. de C.) y otros, no han dado los resultados esperados. El sector no tiene por tanto, un tratamiento político uniforme, y a pesar de los esfuerzos planificadores aislados (Diagnóstico del Sector Transporte de CONAVIAL), no ha sido objeto ni de una planificación integral, ni mucho menos de la ejecución coordinada de las diversas actividades públicas.

Pero a la desintegración administrativa del sector, se agrega también la ausencia de una normativa jurídica completa y coordinada de los diversos sub-sectores en el ámbito nacional y municipal. Por ello, la reforma administrativa del sector tendrá que estar acompañada de una reforma de la Ley de Tránsito Terrestre, de la Ley de Aviación Civil y de la Ley de Navegación y de la promulgación de una Ley de Carreteras.

2.- La precisión de los programas del sector

Planteada la necesidad de una integración administrativa en el sector, resulta indispensable definir, en términos generales, cuáles serían los programas que el mismo abarcaría, en sus tres sub-sectores. En este sentido, básicamente deberían identificarse los siguientes: En primer lugar, las actividades de planificación del sector; en segundo lugar las actividades de construcción de la infraestructura del sector; en tercer lugar, las actividades de operación de la infraestructura; en cuarto lugar, las

actividades de prestación de los servicios públicos de transporte; y en quinto lugar, las actividades de regulación y control.

3.- La estructuración de un Ministerio para el sector: El Ministerio del Transporte y Comunicaciones.

La integración administrativa del sector transporte requeriría, fundamentalmente, la estructuración de un Ministerio del Transporte, además de la reforma y promulgación de las leyes requeridas para la adecuada conducción del sector.

En cuanto a los organismos de la Administración Pública Nacional que se integrarían o adscribirían a dicho Ministerio, particularmente se destacarían los siguientes: En el sub-sector de transporte terrestre, a nivel de la Administración Central, las Direcciones de Carreteras y de Vialidad Urbana de la Dirección General de Vialidad, la Oficina Ministerial de Transporte y CONAVIAL del MOP, y la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones; y a nivel de la Administración Descentralizada, el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado. A este sub-sector debería adscribirse en el futuro, la proyectada Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas. En el sub-sector de transporte aéreo, a nivel de la Administración Central, parte de la Dirección de Puertos y Aeropuertos de la Dirección General de Vialidad del MOP y la Oficina Ministerial del Aeropuerto de Maiquetía de la misma Dirección y la Dirección de Aeronáutica Civil del Ministerio de Comunicaciones; y a nivel de la Administración descentralizada, al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y las empresas públicas de prestación de servicios de transporte: LAV y VIASA.

En el sub-sector de Transporte Marítimo, a nivel de la Administración Central, parte de la Dirección de Puertos y Aeropuertos de la Dirección General de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas; la Dirección de los Servicios Portuarios de la Dirección General de Servicios del Ministerio de Hacienda, y la Dirección de Marina Mercante del Ministerio de Comunicaciones; y a nivel de la administración descentralizada, el Instituto Nacional de Canalizaciones, la CAVN, la Transportadora Marítima Venezolana y el Instituto Diques y Astilleros Nacionales.

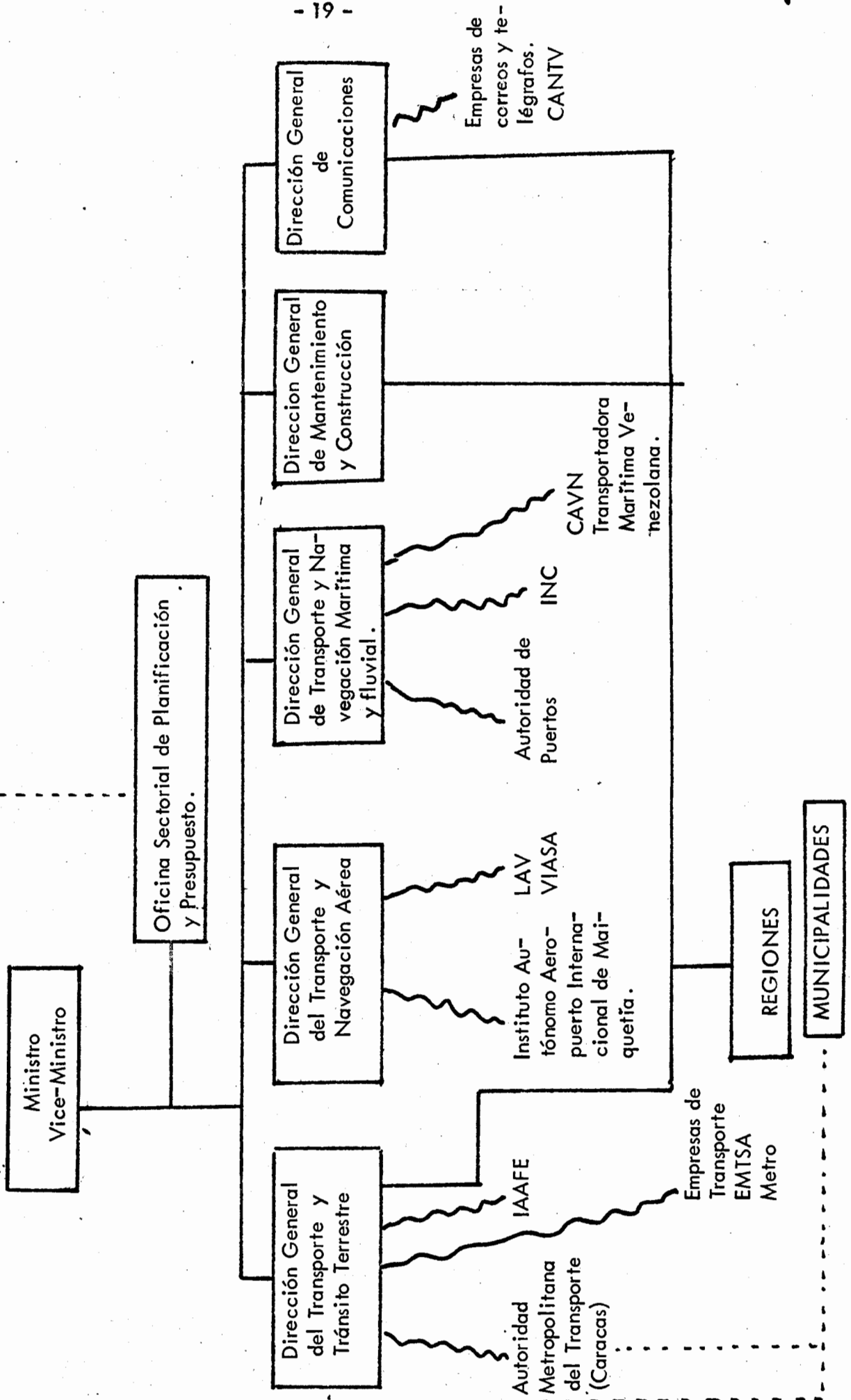
Además, se integraría a dicho Ministerio, las Direcciones de Construcciones y de Mantenimiento Vial de la Dirección General de Vialidad del MOP como unidad inter sub-sectorial, y con las reparticiones regionales (zonas)

En esta forma, el Ministerio del Transporte tendría a su cargo la planificación sectorial del sector, y se organizaría en tres sub-sectores: transporte terrestre, transporte aéreo y transporte marítimo y fluvial, y una unidad de servicios de construcciones y mantenimiento. El sub-sector de transporte terrestre, con los programas de planificación del transporte y tránsito terrestre; de operación de la infraestructura vial (autopistas y carreteras); de regulación y control del transporte y tránsito terrestre (policía de tránsito); y de prestación de los servicios públicos del transporte terrestre. El sub-sector de transporte aéreo, con los programas de planificación del transporte y circulación aérea; de operación de la infraestructura (aeropuertos); de regulación y control del transporte y tránsito aéreo; y de prestación de los servicios públicos de transporte aéreo. El sub-sector de transporte marítimo y fluvial; con los programas de planificación del transporte marítimo y fluvial; de operación de la infraestructura (canales y puertos); de regulación y control del transporte y navegación marítima y fluvial (Marina Mercante, pilotaje); y de prestación de los servicios de transporte marítimo y fluvial.

Para la ejecución de las actividades de estos sub-sectores, podrían estructurarse en el Ministerio del Transporte y Comunicaciones, tres grandes Direcciones Generales sub-sectoriales de Transporte, y una del sector comunicaciones: la Dirección General del Transporte y Tránsito Terrestre, la Dirección General de Transporte y Navegación Aérea, la Dirección General del Transporte y Navegación Marítima y Fluvial y la Dirección General de Comunicaciones. Además se estructuraría, una Dirección General de Servicios de construcciones y mantenimiento, con su desconcentración regional. La Dirección General del Transporte y Tránsito Terrestre se formaría en base a parte de la Dirección General de Vialidad del MOP, y a la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones; a través de ella estarían adscritos al Ministerio, tanto la futura Autoridad Metropolitana del Transporte (Caracas), como el IAAFE y las empresas públicas de transporte; y tendría a su cargo las relaciones con las Municipalidades en el campo del transporte y tránsito urbano. La Dirección General de Transporte y Navegación Aérea se formaría en base a parte de la Dirección General de Vialidad del MOP y a la Dirección de Aeronáutica Civil del Ministerio de Comunicaciones, y a través de ella, estarían adscritos al Ministerio, el Instituto Autónomo del Aeropuerto Internacional de Maiquetía y las empresas de transporte aéreo. La Dirección General de Transporte y Navegación Marítima y Fluvial, se formaría con parte de la Dirección General de Vialidad del MOP, con la Dirección de Marina Mercante del M. de C. y con la Dirección de los Servicios Portuarios del M. de H. y a través de ella, estarían adscritos al Ministerio, las futuras Autoridades de Puertos que se creen, parte del INC, y del IADEN, y las empresas públicas de transporte marítimo y fluvial: CAVN y Transportadora Marítima Venezolana S.A. Además se integraría el sector comunicaciones a la competencia del Ministerio del Transporte y Comunicaciones en una Dirección General de Comunicaciones, tal como se analizará mas adelante (V parte IV).

MINISTERIO DEL TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

CORDIPLAN



4.- Decisiones inmediatas para la implementación de la Reforma

Para estructurar el Ministerio del Transporte y Comunicaciones, como se dijo, no sólo se requerirá de una reforma legislativa de las variadas regulaciones existentes en los tres sub-sectores, sino de la promulgación de nuevos dispositivos legales, como la Ley de Carreteras y Autopistas y la Ley Coordinadora del Transporte y Tránsito en el Area Metropolitana de Caracas. De allí que resulta indispensable proceder a la elaboración definitiva de ambas leyes.

Debería por tanto designarse una Comisión Legislativa que tenga a su cargo la elaboración de dichos proyectos y la revisión de los existentes. Además, debería designarse otra Comisión para implementar la creación del Ministerio del Transporte, con representantes del MOP, M. de C., LAV, VIASA, INC, IADEN, IAAFE, CAVN. Ambas Comisiones, tendrían que tener miembros comunes y trabajar coordinadamente, y entre ellos, podrían considerarse los nombres de Lorenzo Aspúrua Marturet, José González Lander, Antonio Moles Caubet y Francisco Aguerrevere.

El programa de trabajo de ambas comisiones podría describirse así:

En cuanto a la Comisión de Reforma Legislativa del Sector Transporte, debería constituirse en varias sub-comisiones, para la revisión separada, conforme a los lineamientos que determine la Comisión, de la Legislación de Tránsito Terrestre (Ley de Tránsito Terrestre y Ordenanzas Municipales, particularmente, del Distrito Federal), de la legislación de Aviación Civil (Ley de Aviación Civil) y de la Legislación de Navegación (Ley de Navegación, Ley de Protección a la Marina Mercante, etc). Por otra parte, deberán constituirse sendas sub-comisiones para la revisión del Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte y Tránsito en el Area Metropolitana de Caracas y para la elaboración de la Ley de Autopistas y Carreteras.

En cuanto a la Comisión de Reforma Administrativa del sector transporte , debería también constituirse en tres sub-comisiones por sub-sectores: transporte y tránsito terrestre, transporte y navegación aérea, y transporte y navegación marítima y fluvial; y en una sub-comisión de servicios de construcción y mantenimiento, las cuales estarían integradas con representantes de las diversas organizaciones involucradas, y tendrían a su cargo, la implementación detallada de la reforma e integración administrativa de las diversas Direcciones Generales del Ministerio. En particular corresponderá a esta Comisión definir el ámbito preciso de la reforma administrativa proyectada y cada Sub-Comisión, para el cumplimiento de sus fines, deberá constituir grupos de trabajo para el estudio y la formulación definitiva de la reforma, en las áreas de organización administrativa, coordinación, planificación y presupuesto, personal, control, recursos financieros, recursos materiales, servicios auxiliares y de apoyo , y regionalización.

El conjunto de los trabajos de ambas Comisiones podría estar concluido en un lapso de seis meses, pues gran parte del material y diagnóstico de la situación existente en el ámbito administrativo está contenida en el Informe de la Reforma del Sector Transporte elaborado en la Comisión de Administración Pública entre 1971 y 1972 (no publicado), y en los trabajos de CONAVIAL; de manera que la reforma se inicie el 1º de enero de 1975.

Para la descripción de los trabajos podría elaborarse el siguiente cronograma tentativo:

CRONOGRAMA DE TAREAS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LEGISLATIVA

DEL SECTOR TRANSPORTE

15/4 30/4 15/5 30/5 15/6 30/6 15/7 30/7 15/8 30/8 15/9 30/9 15/10 30/10 15/11 30/11 15/12 30/12

I. COMISIÓN DE REFORMA LEGISLATIVA DEL SECTOR.

- 1. CONSTITUCIÓN _____
- 2. DEFINICIÓN DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES. _____
- 3. CONSTITUCIÓN DE SUB-COMISIONES _____
- 4. RECOPIACION DE DOCUMENTACIÓN _____
- 5. ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS _____
- 6. INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE LOS MISMOS. _____
- 7. ENTREGA AL CONGRESO. _____

II. COMISIÓN DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR.

- 1. CONSTITUCIÓN _____
- 2. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO PRECISO EN LA REFORMA. _____
- 3. CONSTITUCIÓN DE SUB-COMISIONES _____
- 4. RECOPIACIÓN Y DIAGNOSTICO DE LA INFORMACION. _____
- 5. CONSTITUCIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO _____
- 6. ELABORACIÓN DE PROYECTOS _____
- 7. INTEGRACIÓN DE LOS PROYECTOS POR LOS SUB-SISTEMAS. _____
- 8. FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DETALLADA DE LA REFORMA. _____
- 9. INFORMACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO _____

Un esquema de las sub-comisiones y grupos de trabajo que habían de constituirse, podría sistematizarse así:

I. Comisión de Reforma Legislativa del Sector Transporte

1. Sub-comisión de Reforma de la Ley de Tránsito Terrestre y revisión del ordenamiento municipal.
2. Sub-comisión de Reforma de la Ley de Aviación Civil y revisión del ordenamiento jurídico relativo al transporte y navegación aérea (Convenciones Internacionales, IAAIM).
3. Sub-comisión de Reforma de la Ley de Navegación y revisión del ordenamiento jurídico relativo al transporte y navegación marítima y fluvial (pilotaje, Marina Mercante, INC).
4. Sub-comisión para la revisión del proyecto de Ley de Coordinación del Tránsito y Transporte en el Area Metropolitana de Caracas.
5. Sub-comisión para la elaboración del Proyecto de Ley de Autopistas y Carreteras
6. Sub-comisión para la elaboración del Proyecto de Ley sobre Contribución de Mejoras por razón de obras públicas.

II. Comisión de Reforma Administrativa del Sector Transporte

1. Sub-comisión del sub-sector transporte y circulación terrestre (integrada por representantes del MOP, M. de C., OMT, DF, M. de F, IAAFE).
2. Sub-Comisión para la estructuración de la Autoridad Metropolitana del Transporte.

3. Sub-comisión del sub-sector transporte y navegación aérea (integrada por representantes del MOP, M. de C., LAV, VIASA, IAAIM).
4. Sub-comisión del sub-sector transporte y navegación marítima y fluvial. (integrada por representantes del MOP, INC, IADEN, CAVN, CVP).
5. Sub-comisión del área de servicios de construcción y mantenimiento (integrada por representantes del MOP, INC, IAAIM).
6. Grupos de Trabajo:
 - A) Organización Administrativa
 - B) Coordinación
 - C) Planificación y Presupuesto.
 - D) Personal.
 - E) Control
 - F) Recursos financieros
 - G) Recursos materiales
 - H) Servicios auxiliares y de apoyo
 - I) Regionalización

IV. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR COMUNICACIONES

1. La Acción de Gobierno (1974-1979) y la situación jurídico-administrativa del sector.

Al igual que lo señalado respecto del Sector Transporte, en la Acción de Gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez se hace una referencia genérica al deterioro de los servicios de comunicaciones (corrosos, teléfonos y telégrafos), prometiéndose que serían objeto de una "reorganización a fondo con el fin de que la prestación de esos servicios se corresponda con sus elevados costos" (p. 15).

Ahora bien, el sector comunicaciones, aún cuando básicamente ha correspondido al Ministerio de Comunicaciones, no ha escapado del fenómeno de la desintegración administrativa evidenciada por la creación de entidades descentralizadas completamente autónomas, con poder real político-administrativo superior al Ministerio. A ello se ha unido la tradicional relegación de estos servicios dentro de una estructura ministerial, regularmente desatendida, política y administrativamente hablando, por la existencia de otras prioridades.

Esta situación de repartición de competencias entre el Ministerio de Comunicaciones y entidades descentralizadas, como la CANTV, ha provocado una ausencia de planificación integral del sector. La actividad planificadora básica en el mismo se ha realizado por la CANTV, a través de los Planes Quinquenales de Telecomunicaciones con casi ninguna participación del Ministerio; y los esfuerzos de coordinación sectorial, como el realizado con la creación del Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones, no han dado resultados. Los programas del sector, por otra parte, no están completamente integrados, y se desarrollan por diversas entidades independientes unas de otras. En efecto, en cuanto al programa de regulación y control de las comunicaciones, particularmente de las telecomunicaciones, las

atribuciones básicas están repartidas entre la Dirección de Telecomunicaciones y la Dirección de Correos del Ministerio de Comunicaciones y la CANTV; y en cuanto al programa de prestación de los servicios de comunicaciones la situación actual presenta el siguiente panorama: en relación al sub-sector correos, los servicios se prestan básicamente por la Dirección de Correos del Ministerio de Comunicaciones, contra los cuales conspira la competencia de empresas privadas de transporte de correspondencia, que operan a pesar de la exclusividad pública del servicio de acuerdo con lo expresado por la Ley de Correos; y en el campo del sub-sector de telecomunicaciones, el servicio está distribuido entre la Dirección de Telecomunicaciones, (telégrafos), la CANTV (teléfonos, telex) y la Línea Aeropostal Venezolana (cables internacionales).

Por otra parte, en el sector comunicaciones también se evidencia una insuficiencia en la normativa jurídica del mismo: En efecto en el campo de los programas de regulación y control, aún no se han consolidado los necesarios poderes del Estado y las limitaciones a las actividades particulares en el campo de la utilización de los medios de comunicación: prensa, radio, cine y televisión. Las disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones de 1940 y del Reglamento de Radio difusión son indudablemente insuficientes, siendo urgente la necesaria intervención reguladora del Estado en estos campos. Por otra parte, en cuanto al funcionamiento administrativo de la prestación de los servicios de comunicaciones, la Ley que Reorganiza los Servicios de Telecomunicaciones y la Ley de Correos requieren también de una revisión y actualización. Por ello, la reforma administrativa en el sector comunicaciones deberá acompañarse de una reforma legislativa de amplias proporciones.

2. La precisión de los programas del sector

La búsqueda de una adecuada ordenación administrativa del sector comunicaciones debe partir de la precisa delimitación de los programas del mismo, los cuales básicamente son dos: un programa de regulación y control de los medios y servicios de comunicaciones, de carácter técnico, administrativo y político-administrativo; y un programa de prestación de los servicios de comunicaciones, básicamente en los subsectores de telecomunicaciones (telégrafos, teléfonos) y correos. En el primero se incluirían las actividades públicas de control y regulación del uso del espectro radio-eléctrico, la asignación y control de frecuencias y el control de las programaciones. Asimismo, se incluirían las actividades de regulación y control de la prensa y el cine. En el segundo, se incluirían todos los servicios públicos de correos y telecomunicaciones, organizados como monopolios estables.

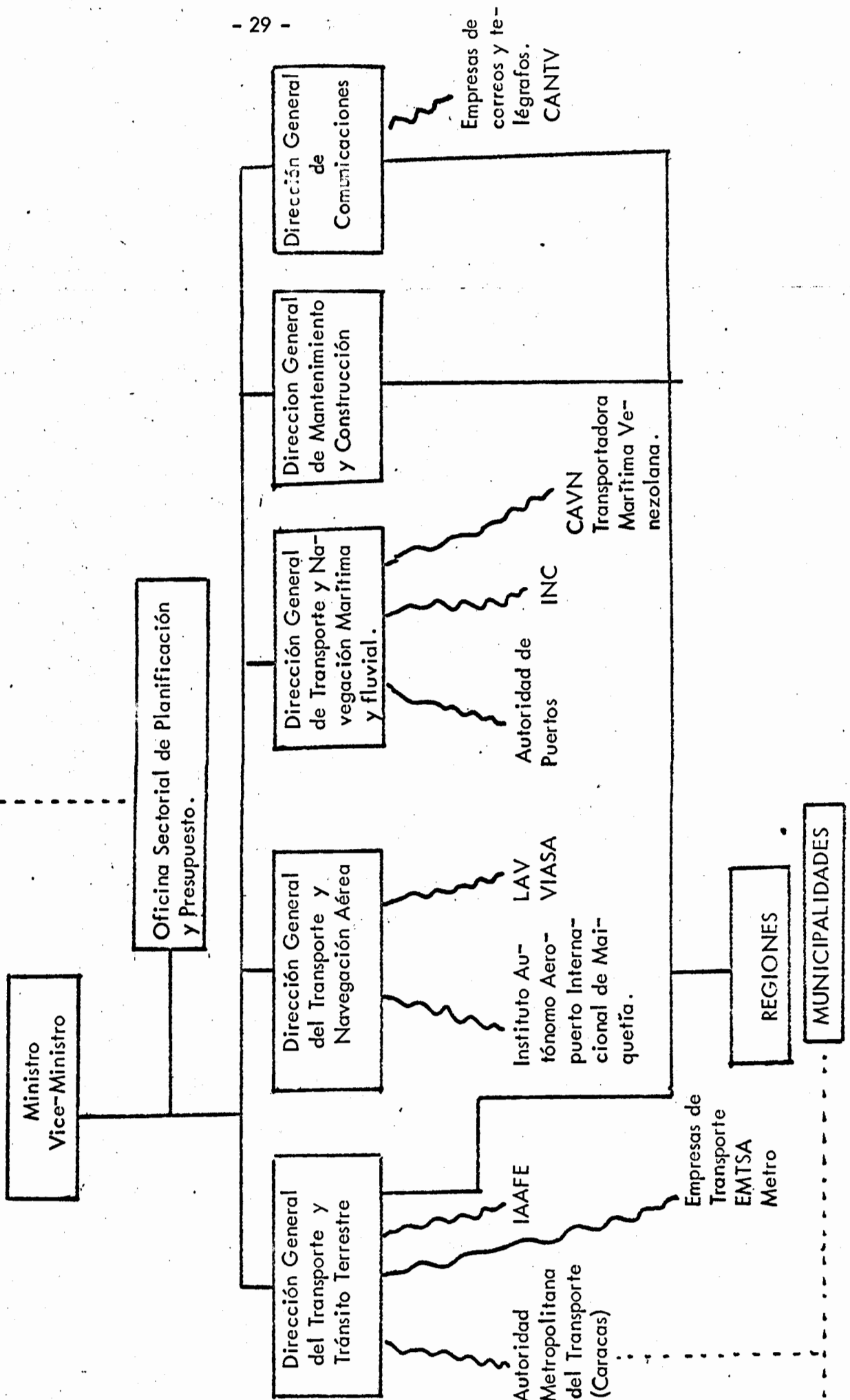
3. La estructuración de una Dirección General para el Sector: La Dirección General de Comunicaciones en el Ministerio del Transporte y Comunicaciones.

La reordenación administrativa del sector, indudablemente, podría dar lugar a la estructuración de un Ministerio de Comunicaciones separado del sector transporte, o a la integración administrativa de ambos sectores en un solo Ministerio del Transporte y Comunicaciones. La opción por una u otra fórmula es de carácter estrictamente política, influenciada, indudablemente, por la importancia administrativa de la organización de la Administración Centralizada que asuma el sector. En este sentido, y partiendo del supuesto de que el programa de regulación y control sería el único que asumiría la Administración Centralizada, (ya que los programas de prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y correos se descentralizarían funcionalmente) se propone la estructuración de una Dirección General de Comunicaciones en el Ministerio del Transporte y Comunicaciones, al cual se adscribirían, a través de la misma, las empresas de prestación de los servicios, existentes (CANTV) o que se creen en el futuro (Empresa de correos y telégrafos).

En esta forma, en cuanto a los organismos que se integrarían a la Dirección General de Comunicaciones, estaría básicamente la Dirección de Telecomunicaciones del Ministerio de Comunicaciones, la cual serviría de canal de adscripción para los entes descentralizados de servicios de teléfonos (CANTV), de telégrafos (estructurada con parte de la Dirección de Telecomunicaciones y los servicios de cables internacionales de la LAV) y de correos (estructurada con la Dirección de correos). De acuerdo a este esquema, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones tendría a su cargo la planificación del sector, y la regulación y control de las comunicaciones; y la prestación de todos los servicios de comunicaciones se realizaría en forma descentralizada por una empresa organizada en forma de holding, estructurada en base a la CANTV, con otras empresas de correos y telégrafos. El signo característico de estas empresas es que deberían organizarse como monopolios públicos, lo cual si bien ha sido efectivo en el campo de los servicios de telégrafos y teléfonos, no se ha cumplido en el campo del correo. Necesariamente, una reorganización del correo para hacerlo eficiente y efectivo, debería implicar la eliminación de las empresas privadas que compiten con el correo en el transporte de correspondencia.

MINISTERIO DEL TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

CORDIPLAN



4. Decisiones inmediatas para la implementación de la Reforma

Para estructurar la Dirección General de Comunicaciones del Ministerio del Transporte y Comunicaciones, como se dijo, no sólo se requerirá de una reforma administrativa que paralelamente centralice y haga efectiva la regulación y el control de las comunicaciones y descentralice funcionalmente los servicios públicos de telecomunicaciones y correos; sino que será indispensable proceder a realizar una reforma legislativa en el sector, mediante la formulación de nuevos dispositivos legales y la reformulación de los existentes. En este sentido, se estima que deberían constituirse dos comisiones de reforma (administrativa y legislativa) del sector, en las cuales debería darse participación a representantes del Ministerio de Comunicaciones, la Oficina Central de Información y la CANTV. Ambas comisiones, tendrían que tener miembros comunes y trabajar coordinadamente.

El Programa de Trabajo de ambas comisiones podría descubrirse así:

En cuanto a la Comisión de Reforma Legislativa del Sector Comunicaciones, debería constituirse en varias sub-comisiones para la revisión separada, conforme a los lineamientos que determine la Comisión, de la legislación relativa al control de la radio y telecomunicaciones; a los medios de comunicación de masas (prensa, cine, radio y televisión); y a los servicios públicos de correos y telecomunicaciones (teléfonos y telégrafos).

En cuanto a la Comisión de Reforma Administrativa del Sector Telecomunicaciones debería también constituirse en varias sub-comisiones de acuerdo a los programas del sector: sub-comisión para la integración de las unidades administrativas de regulación y control de las comunicaciones; sub-comisiones para la constitución de la empresa de

telecomunicaciones, y eventual reforma de la CANTV; y sub-comisión para la constitución de la empresa de correos. Estas sub-comisiones integradas con representantes de las diversas organizaciones involucradas, tendrían a su cargo la implementación detallada de la reforma e integración administrativa de la Dirección General respectiva y de las empresas de servicios por crearse. En particular, corresponderá a esta Comisión definir el ámbito preciso de la Reforma Administrativa proyectada y cada sub-comisión, para el cumplimiento de sus fines, deberá constituirse en grupos de trabajo para el estudio y la formulación definitiva de la reforma, en las áreas de organización administrativa, coordinación, planificación y presupuesto, personal, control, recursos financieros, recursos materiales, servicios auxiliares y de apoyo y regionalización.

El conjunto de los trabajos de ambas comisiones podría estar concluido en un lapso de seis meses, pues gran parte del material y diagnóstico de la situación existente en el ámbito administrativo está contenida en el Informe de la Comisión designada en 1970 por el Ministro de Comunicaciones para estudiar la constitución de la Empresa Nacional de Telégrafos; en el Informe elaborado en la Dirección de Correos para la constitución de la Empresa Nacional de Correos; en los informes sobre la reforma administrativa de la CANTV; y en el Informe sobre la reforma del sector comunicaciones, elaborado en la Comisión de Administración Pública entre 1971 y 1972 (no publicado); de manera que la reforma se inicie el 1° de enero de 1975.

Un cronograma de las tareas a realizar para la implementación de la reforma podría resumirse así:

CRONOGRAMA DE TAREAS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LEGISLATIVA
SECTOR COMUNICACION

15/4 30/4 15/5 30/5 15/6 30/6 15/7 30/7 15/8 30/8 15/9 30/9 15/10 30/10 15/11 30/11 15/12 30/12

I. COMISIÓN DE REFORMA LEGISLATIVA DEL SECTOR

- 1. CONSTITUCIÓN _____
- 2. DEFINICIÓN DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES. _____
- 3. CONSTITUCIÓN DE LAS SUB-COMISIONES. _____
- 4. RECOPIACIÓN DE DOCUMENTACIÓN _____
- 5. ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS _____
- 6. INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE LOS MISMOS. _____
- 7. ENTREGA AL CONGRESO _____

III. COMISIÓN DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR

- 1. CONSTITUCIÓN _____
- 2. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO PRECISO DE LA REFORMA. _____
- 3. CONSTITUCIÓN DE SUB-COMISIONES _____
- 4. RECOPIACIÓN Y DIAGNÓSTICO DE LA INFORMACIÓN _____
- 5. CONSTITUCIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO. _____
- 6. ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS _____
- 7. INTEGRACIÓN DE LOS PROYECTOS POR LAS SUB-COMISIONES _____
- 8. FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DETALLADA DE LA REFORMA. _____
- 9. INFORMACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO _____

Un esquema de las sub-comisiones y grupos de trabajo que habrían de constituirse, podría sistematizarse así:

I. Comisión de Reforma Legislativa del sector comunicaciones

1. Sub-comisión de reforma de la Ley de Telecomunicaciones.
2. Sub-comisión de reforma de la Ley de correos.
3. Sub-comisión de reforma del Reglamento de Radiodifusión y Televisión.
4. Sub-comisión para la elaboración de la Ley de Prensa.

II. Comisión de Reforma Administrativa del Sector Comunicaciones.

1. Sub-comisión para la organización de la Dirección General de Comunicaciones (regulación y control de las comunicaciones).
2. Sub-comisión para la constitución de la Empresa Nacional de Correos
3. Sub-comisión para la constitución de la Empresa Nacional de Telégrafos.
4. Sub-comisión para la constitución del holding de Empresas de Comunicaciones, y para la reforma eventual de la CANTV.

V. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR RECURSOS NATURALES RENOVABLES

1. La Acción de Gobierno (1974-1979) y la Situación Jurídico-Administrativa del Sector.

El sector de recursos naturales renovables, como uno de los sectores de actividad pública que integran los fines de desarrollo físico y ordenación del territorio, abarca todas las actividades del Estado relativas a la planificación, administración, regulación y control del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, en función de los requerimientos que de ellos hagan los diferentes sectores de la actividad económica y social. Por constituir el agua, el suelo y los recursos forestales (bosques, parques nacionales, fauna etc.) los recursos naturales renovables de mayor importancia, y cuyo aprovechamiento está más interrelacionado, deberían integrarse, administrativamente hablando, las actividades públicas de administración de las aguas, suelos y bosques, y de mantenimiento del inventario permanente de dichos recursos. Al contrario, en la actualidad, el sector recursos naturales renovables no es objeto de un tratamiento administrativo coherente e integral. Basta para darse cuenta de ello constatar que en materia de la planificación, la entidad fundamental actualmente en el sector es la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) adscrita al Ministerio de Obras Públicas; y en materia de administración, control y regulación del aprovechamiento tienen competencia además de COPLANARH, la Dirección de Recursos Naturales Renovables y la Oficina Nacional de Pesca del Ministerio de Agricultura y Cría; la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MAC; la Dirección de Geología del MMH, el IAN, el INOS, el INC, la Corporación Nacional de Turismo, y las Corporaciones de Desarrollo Regional.

Esta situación administrativa, de ausencia de una autoridad de administración y control del aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables, ha conspirado contra la necesaria conservación y protección de los mismos; y ello, a pesar de todos los esfuerzos realizados por organismos planificadores como COPLANARH. Se impone, por tanto, la realización de una reforma administrativa que le de coherencia administrativa al sector, sin que ello signifique la centralización de todos los aprovechamientos; y que en esa forma, se haga efectiva la planificación, coordinación y control de los aprovechamientos y la protección del medio ambiente.

Pero indudablemente, en este sector, también una reordenación administrativa que establezca una autoridad básica en el mismo, sería insuficiente si no acompaña de una Reforma Legislativa, de manera que dicha autoridad sea efectiva y particularmente, de una nueva legislación de las aguas y de protección del medio ambiente.

2. La precisión de los programas del sector

En el sector recursos naturales renovables deben distinguirse las acciones del Estado tendientes a realizar directamente un aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables, de aquellas actividades de planificación, administración, regulación y control de todos los aprovechamientos de los mismos. Administrativamente hablando, las primeras deben realizarse en los sectores de actividad pública correspondientes (aprovechamientos hidráulicos para el desarrollo industrial, abastecimiento de poblaciones, aprovechamientos para riego, etc); y las segundas serían las que constituirían básicamente el sector de actividad pública de recursos naturales renovables. Además en este sector se integrarían las actividades de recopilación y actualización de las informaciones básicas relativas a los recursos naturales: Cartografía Nacional, Sismología, Hidrología, Meteorología.

Este sector, en todo caso, podría dividirse en tres sub-sectores interrelacionados: los suelos, las aguas y la flora y fauna.

3. La estructuración de un Ministerio para el sector: el Ministerio de Recursos Naturales.

La integración administrativa del sector podría realizarse, creando en forma independiente un Ministerio de Recursos Naturales, o estableciendo una estructura ministerial en la cual el sector recursos naturales renovables esté vinculado a otro sector, como podría ser, por ejemplo, el sector de desarrollo agropecuario. Ambas alternativas, por ejemplo, se formularon en 1971 y 1972 por la Comisión de Administración Pública, y quizás, en el sentido de la última de las alternativas señaladas, es que la Acción de Gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez prometía transformar el Ministerio de Agricultura y Cría en un Ministerio de Recursos Naturales (p. 33). Sin embargo, es claro que no sólo el sector de desarrollo agropecuario utiliza los recursos naturales renovables, sino que también requieren de dichos recursos los sectores de desarrollo industrial, salud, transporte, por ejemplo. Por ello, parecería más conveniente integrar el sector recursos renovables separado de los otros sectores económicos, en una estructura ministerial propia: el Ministerio de Recursos Naturales. Pero no sólo esta integración administrativa es indispensable para garantizar instrumentalmente, la adecuada planificación, regulación y control de los aprovechamientos, y la integridad del ambiente, sino que ella debería acompañarse, como se dijo, de la reforma legislativa del sector y la promulgación, en especial, de la Ley General de Aguas.

En cuanto a los organismos de la Administración Pública que se integrarían al sector o se adscribirían a dicho Ministerio, se destacarían los siguientes: en cuanto a la planificación de los aprovechamientos de los recursos hidráulicos, a nivel de la administración central se le adscribirían a COPLANARH, que se transformaría en un Consejo Nacional de las aguas con el carácter de Autoridad Única de las

mismas; en cuanto a la información básica relativa al sector, se integrarían al Ministerio, la Dirección de Cartografía Nacional del Ministerio de Obras Públicas, y la Dirección de Información Básica de la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MOP; en cuanto a la ejecución de la infraestructura hidráulica, la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MOP; en cuanto a las actividades de administración y conservación de los suelos, parte de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MAC; en cuanto a las actividades de administración y conservación de los recursos forestales, y de la flora y fauna silvestre, parte de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MAC y el Instituto Nacional de Parques; y en cuanto a las actividades de administración y conservación de los recursos del mar, particularmente de la pesca, la Oficina Nacional de Pesca.

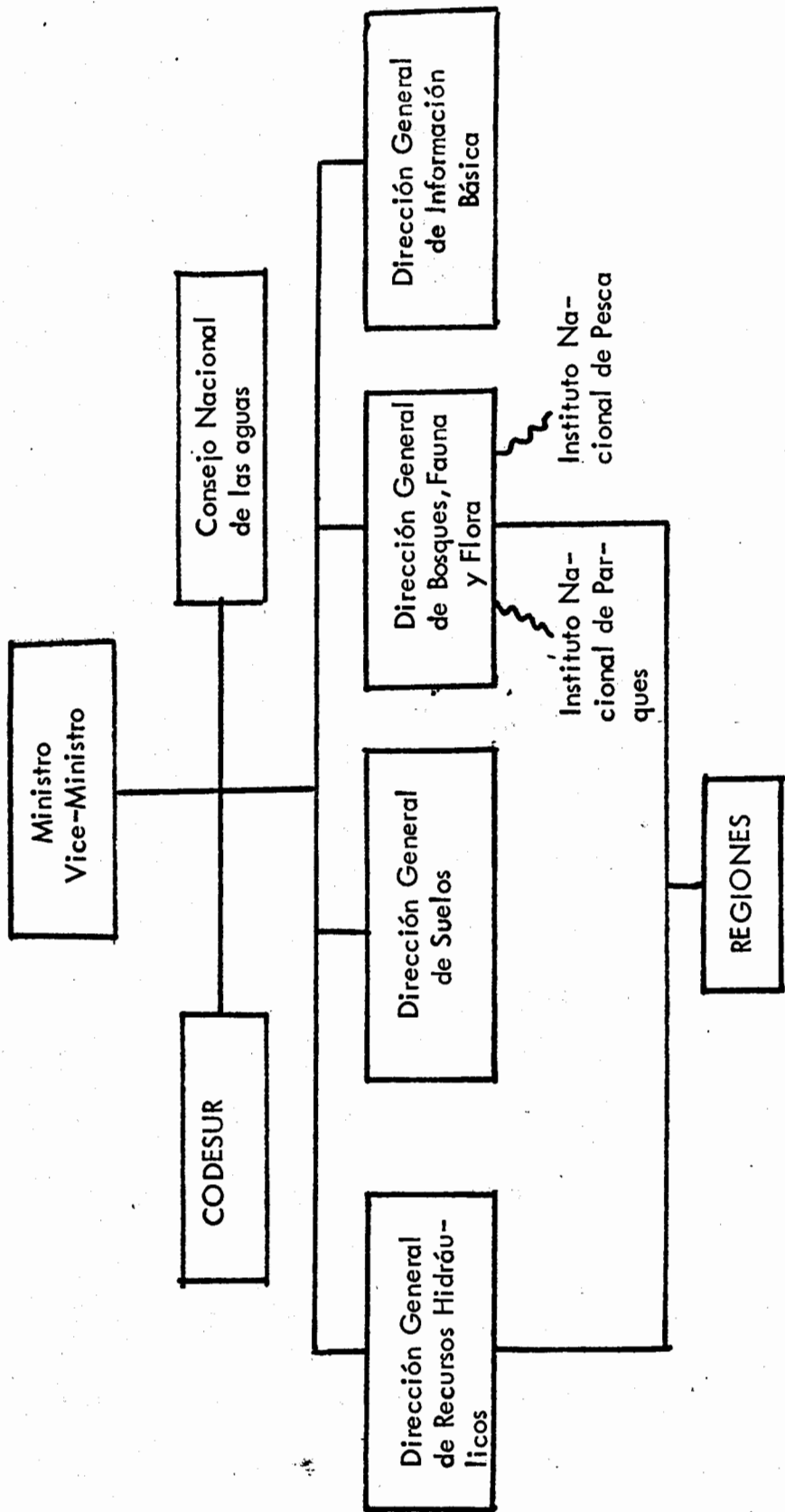
Además, se integraría a dicho Ministerio la Comisión para el desarrollo del Sur (CODESUR) que, con carácter general, tiene competencias básicamente en materia de administración y protección de los recursos naturales renovables en la Región Sur.

En esta forma, el Ministerio de Recursos Naturales Renovables tendría a su cargo, la planificación del aprovechamiento de los recursos, y en particular, la planificación y administración de los recursos hidráulicos mediante el ejercicio de la autoridad de las aguas. Por otra parte, tendría a su cargo todos los programas de obtención de la información básica relativa a los recursos naturales renovables. En el sub-sector de recursos hidráulicos el Ministerio de Recursos Naturales Renovables tendría a su cargo la construcción y mantenimiento de la infraestructura hidráulica básica; en el sub-sector del recurso suelo, tendría a su cargo el ejercicio de la autoridad nacional de tierras y la ejecución de los programas de conservación y preservación del recurso

suelo; y en el sub-sector de recursos forestales y de fauna tendría a su cargo los programas de parques nacionales y zonas protectoras de recursos naturales, incluyendo la fauna y flora silvestre; el ejercicio de la autoridad forestal (control y regulación); y el desarrollo y protección de los recursos pesqueros.

Para la ejecución de estas actividades, el Ministerio de Recursos Naturales tendría adscrito al Consejo Nacional de las Aguas, formado en base a la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), y a la Comisión para el Desarrollo del Sur (CODESUR), y se organizaría en cuatro grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Recursos Hidráulicos, que se formaría en base a la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MOP; la Dirección General de Suelos, que se formaría en base a parte de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MAC; la Dirección General de Bosques, Fauna y Pesca, que se formaría en base a parte de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MAC, a la Oficina Nacional de Pesca, y a través de la cual se adscribiría al Ministerio, el Instituto Nacional de Parques; y la Dirección General de Información Básica que se formaría en base a la Cartografía Nacional y a parte de la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MOP.

MINISTERIO DE RECURSOS NATURALES



4. Decisiones inmediatas para la implementación de la Reforma

Para estructurar el Ministerio de Recursos Naturales Renovables, como se dijo, no sólo se requerirá de una reforma legislativa de las variadas regulaciones existentes en los tres sub-sectores (aguas, suelos y flora y fauna), sino la promulgación de nuevos dispositivos legales, como la proyectada Ley General de Aguas, cuyas bases ya han sido elaboradas por COPLANARH. Por tanto, para la revisión de dichas leyes y la elaboración de las que sean necesarias, debería designarse una Comisión de Reforma Legislativa del sector. Además, debería designarse otra Comisión para la implementación de las acciones tendientes a la creación del Ministerio de Recursos Naturales Renovables, con representantes del MAC, MOP, COPLANARH, MMH, IAN, INC e INOS. Ambas Comisiones tendrían que tener miembros comunes y trabajar coordinadamente, y entre ellos, podrían considerarse los nombres de: P.P. Azpúrua, F. Aguerrevere, J.J. Bolinaga, L. Franceschi, R. Aveledo Ostos y R. Combellas

El Programa de Trabajo de ambas comisiones podría describirse así:

En cuanto a la Comisión de Reforma Legislativa del Sector Recursos Naturales, debería constituirse en varias sub-comisiones para la revisión separada, conforme a los lineamientos que determine la Comisión de la legislación relativa a Bosques, Suelos y Aguas, Pesca, Fauna Silvestre y para la elaboración definitiva de la Ley General de Aguas.

En cuanto a la Comisión de Reforma Administrativa del Sector Recursos Naturales debería también constituirse en sub-comisiones, para la estructuración de la autoridad única de las aguas en el Consejo Nacional de las Aguas; para la organización

de las Direcciones Generales sub-sectoriales : aguas, suelos y bosques, fauna y pesca; y para la organización de la unidad administrativa de información básica. Estas sub-comisiones estarían integradas con representantes de las diversas organizaciones involucradas y tendrían a su cargo, la implementación detallada de la reforma e integración administrativa de las diversas Direcciones Generales del Ministerio. En particular, corresponderá a esta Comisión definir el ámbito preciso de la Reforma Administrativa proyectada y cada sub-comisión, para el cumplimiento de sus fines, deberá constituir grupos de trabajo para el estudio y la formulación definitiva de la reforma, en las áreas de organización administrativa, coordinación, planificación y presupuesto, personal, control, recursos financieros, recursos materiales, servicios auxiliares y de apoyo y regionalización.

El conjunto de los trabajos de ambas comisiones podría estar concluido en un lapso de seis meses, pues gran parte del material y diagnóstico de la situación existente en el ámbito administrativo está contenida en diversos informes elaborados en COPLANARH y en el Informe sobre la Reforma del Sector Recursos Naturales Renovables elaborado en la Comisión de Administración Pública entre 1971 y 1972 (no publicado); de manera que la reforma se inicie el 1º de enero de 1975.

El Plan de Trabajo de las Comisiones podría formularse conforme al siguiente cronograma:

CRONOGRAMA DE TAREAS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LEGISLATIVA
EN EL SECTOR RECURSOS NATURALES RENOVABLES

15/4 30/4 15/5 30/5 15/6 30/6 15/7 30/7 15/8 30/8 15/9 30/9 15/10 30/10 15/11 30/11 15/2 30/12

COMISIÓN DE REFORMA LEGISLATIVA
DEL SECTOR

- 1. CONSTITUCIÓN _____
- 2. DEFINICIÓN DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES. _____
- 3. CONSTITUCIÓN DE LAS SUB-COMISIONES. _____
- 4. RECOPIACIÓN DE DOCUMENTACIÓN _____
- 5. ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS _____
- 6. INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE LOS MISMOS. _____
- 7. ENTREGA AL CONGRESO _____

COMISIÓN DE REFORMA ADMINISTRATIVA
DEL SECTOR

- 1. CONSTITUCIÓN _____
- 2. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO PRECISO DE LA REFORMA. _____
- 3. CONSTITUCIÓN DE SUB-COMISIONES _____
- 4. RECOPIACIÓN Y DIAGNÓSTICO DE LA INFORMACIÓN _____
- 5. CONSTITUCIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO. _____
- 6. ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS _____
- 7. INTEGRACIÓN DE LOS PROYECTOS POR LAS SUB-COMISIONES _____
- 8. FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DETALLADA DE LA REFORMA. _____
- 9. INFORMACIÓN PARA LA FORMULA- _____

Un esquema de las sub-comisiones y grupos de trabajo que habían de constituirse, podrían sistematizarse así:

I. Comisión de Reforma Legislativa del Sector Recursos Naturales Renovables

1. Sub-comisión de Reforma de la Ley Forestal de Suelos y Aguas.
2. Sub-comisión de Reformas de la Ley de Pesca y de la Ley de Pesca de Perlas.
3. Sub-comisión de reforma de la Ley de Tierras Baldías
4. Sub-comisión para la elaboración de la Ley General de Aguas.
5. Sub-comisión para la revisión de la Ley de Protección del Ambiente

II. Comisión de Reforma Administrativa del Sector Recursos Naturales Renovables

1. Sub-comisión del Sub-sector de Recursos Hidráulicos (integrada por representantes de COPLANARH, MAC, MOP, MMH, INOS, INC).
2. Sub-comisión para la Estructuración de la Autoridad Unica de las Aguas (Consejo Nacional de Aguas).
3. Sub-comisión del Sub-sector de Recursos Forestales (integrada por representantes del MAC, IAN, MOP, INOS, Ministerio de Defensa).
4. Sub-comisión del Sub-sector del Recurso Suelo (integrada por representantes del MAC, MOP, IAN).
5. Sub-comisión para la Estructuración del Instituto Nacional de Pesca.
6. Sub-comisión del Area de Información Básica (integrada por representantes del MOP, MAC, M. de Defensa, IAN).

7. Grupo de Trabajo:

A) Organización Administrativa

B) Coordinación

C) Planificación y Presupuesto

D) Personal

E) Control

F) Recursos Financieros

G) Recursos Materiales

H) Servicios auxiliares y de apoyo

I) Regionalización

VI. OPORTUNIDAD DE LA REFORMA

Una reforma administrativa como la proyectada en el grupo de sectores de desarrollo físico y ordenación territorial, como toda reforma de carácter macro-administrativa, implica y conlleva una considerable transformación de las estructuras administrativas existentes. La experiencia enseña que este tipo de reformas administrativas debería procurarse hacerse al iniciarse un nuevo gobierno, cuando las propias estructuras administrativas y burocráticas no se han rigidizado; de lo contrario, la resistencia natural al cambio que acompaña a las instituciones administrativas, se harán sentir con mayor fuerza a medida que se consolida el gobierno.

En base a ello, la oportunidad ideal para iniciar una reforma administrativa como la planteada en las páginas anteriores, habiéndose iniciado el gobierno en marzo de 1974, sería la oportunidad del inicio del nuevo presupuesto, el 1° de enero de 1975. Esto significaría tener listo y aprobados la mayoría de los proyectos legislativos y administrativos envueltos en la reforma, durante el curso del año 1974. Esta enorme, costosa y compleja tarea, sin embargo, no es imposible, y por ello se ha querido reflejar esquemáticamente en los cronogramas copiados anteriormente. La base para su éxito estaría no sólo en encargar de la dirección de las diversas Comisiones a personas de reconocida competencia y que gozaran de la confianza del o de los Ministros vinculados a la ejecución de la reforma, sino en la asignación de suficientes recursos, básicamente de personal, para la realización de las diversas tareas. Todo ello, presuponiendo, por supuesto, que la decisión política para ejecutar la reforma ha sido adoptada por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

En caso de que el lapso de abril a diciembre de 1974 se estime que sería muy corto para poder iniciar la ejecución completa de la reforma el 1° de enero de 1975, sobre todo porque el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1975 tendría que estar listo para presentarse al Congreso en septiembre; la decisión de ejecutar la reforma debería implicar, al menos, la ejecución parcial de la misma, a partir del 1° de enero de 1975, en los Ministerios que resultarían mayormente afectados por la reforma esbozada, y particularmente en el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Agricultura y Cría y el Ministerio de Comunicaciones. En esta forma, a partir del 1° de enero de 1975, los referidos Ministerios deberían reflejar en su estructura interna los criterios de ordenación e integración sectorial señalados, de manera que la reforma ulterior constituya un segundo paso del mismo proceso. Los estudios para la reforma interna de los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Cría y Comunicaciones, se han realizado desde 1971, y en algunos casos, como el del MOP, se han ejecutado parcialmente, y están contenidos en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional de la Comisión de Administración Pública (Caracas, 1973, Vol. I, pp. 506 a 512; 518 a 521 y 523 a 525).

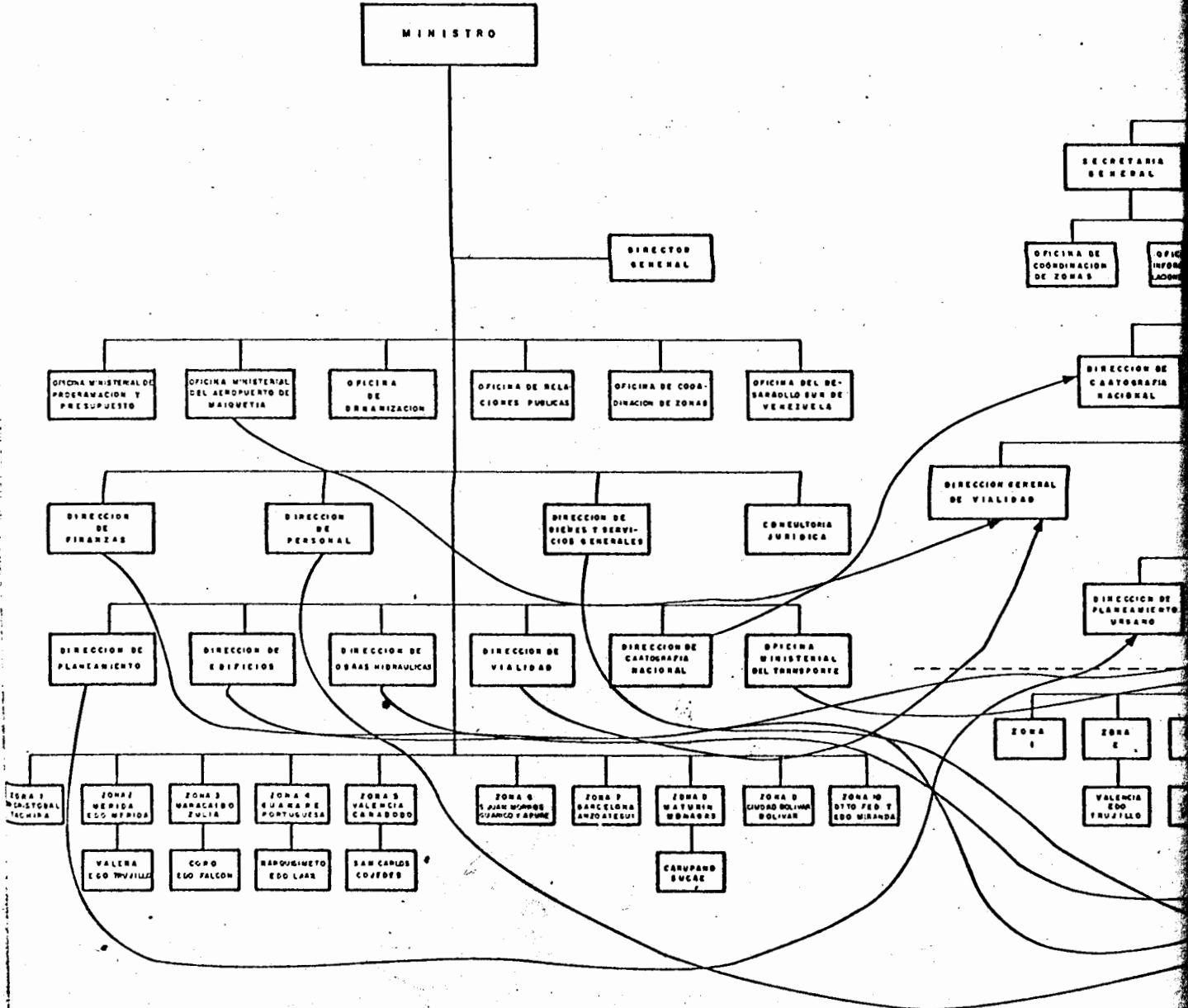
En esta forma, utilizando los mismos criterios de ordenación sectorial definidos, debería concluirse la reforma interna del Ministerio de Obras Públicas, que lo estructura básicamente en tres grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Desarrollo Urbanístico (sector de desarrollo urbano y vivienda); la Dirección General de Recursos Hidráulicos (sector de recursos naturales renovables); y la Dirección General de Vialidad (sector transporte). Esta reforma, inclusive, está consagrada en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas dictado por Decreto N° 540 del 10 de febrero de 1971.

En el Ministerio de Comunicaciones, deberían estructurarse internamente, dos grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Transporte (sector transporte) y la Dirección General de Comunicaciones (sector comunicaciones); y el Ministerio de Agricultura y Crfa debería estructurarse, a su vez, en dos grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Desarrollo Agropecuario (sector de desarrollo agropecuario) y la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (sector de recursos naturales renovables).

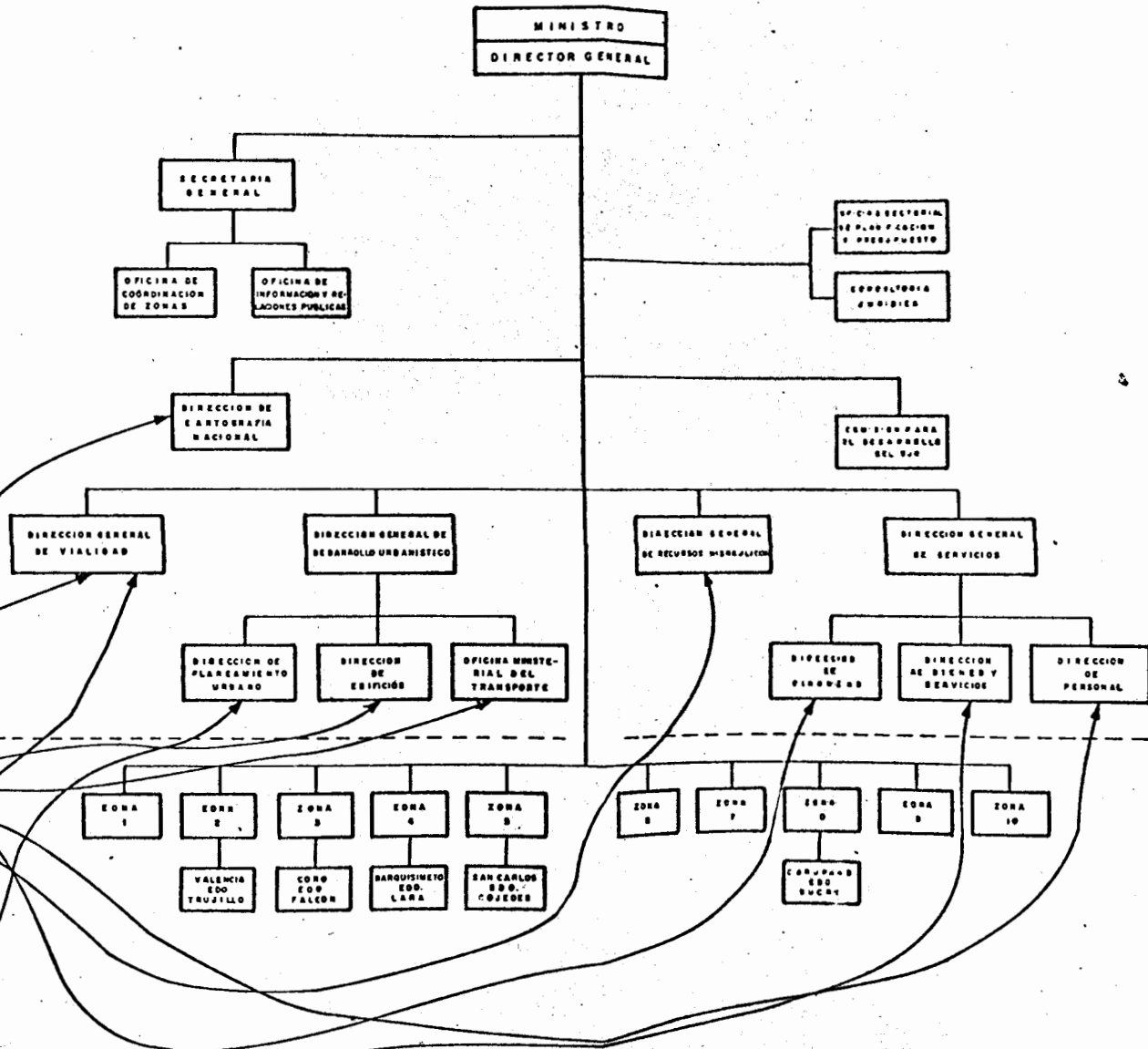
En los tres esquemas que siguen, puede apreciarse gráficamente el sentido de estas reformas internas:

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

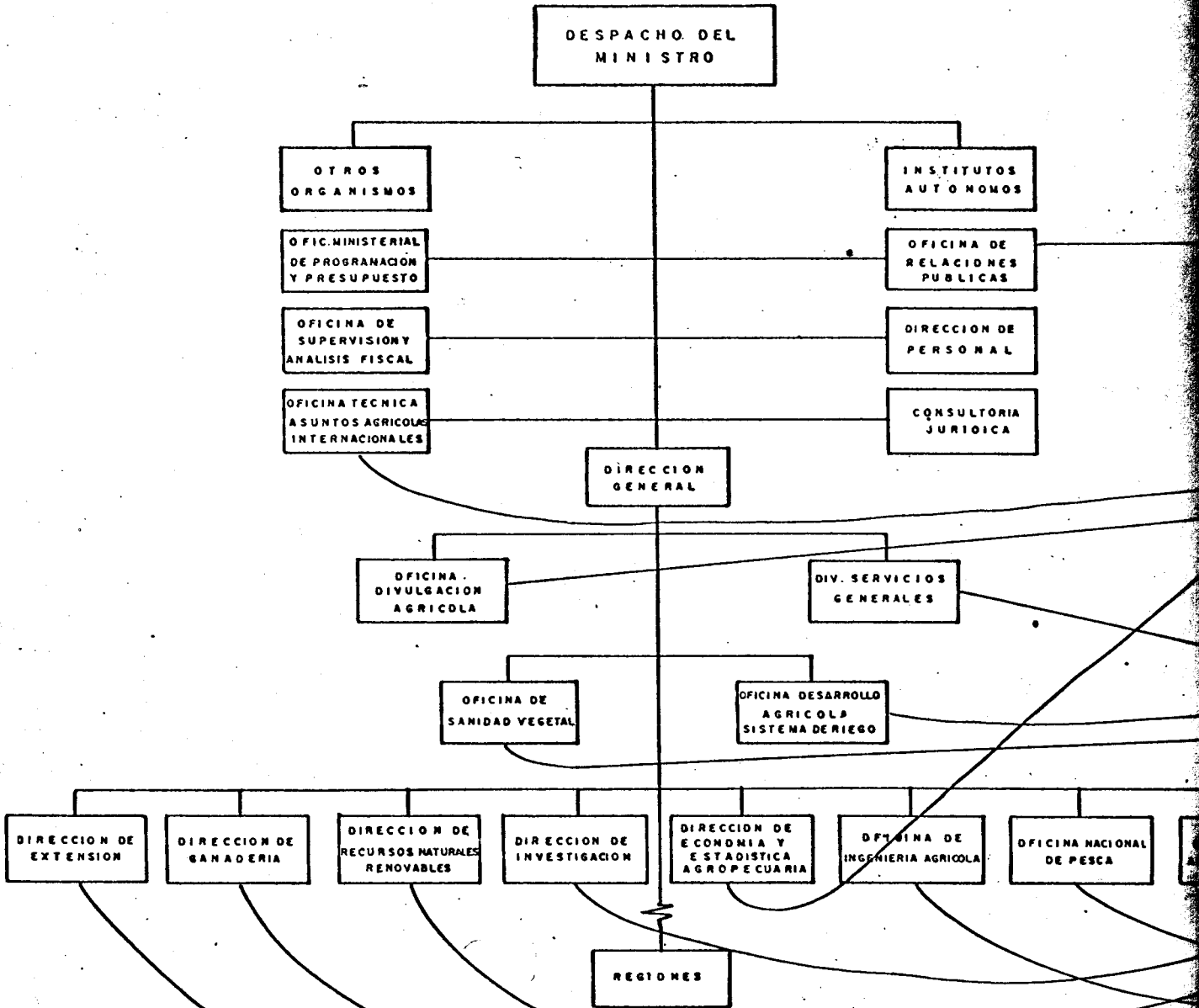
ESTRUCTURA PARA 1970 B



ESTRUCTURA ACTUAL B



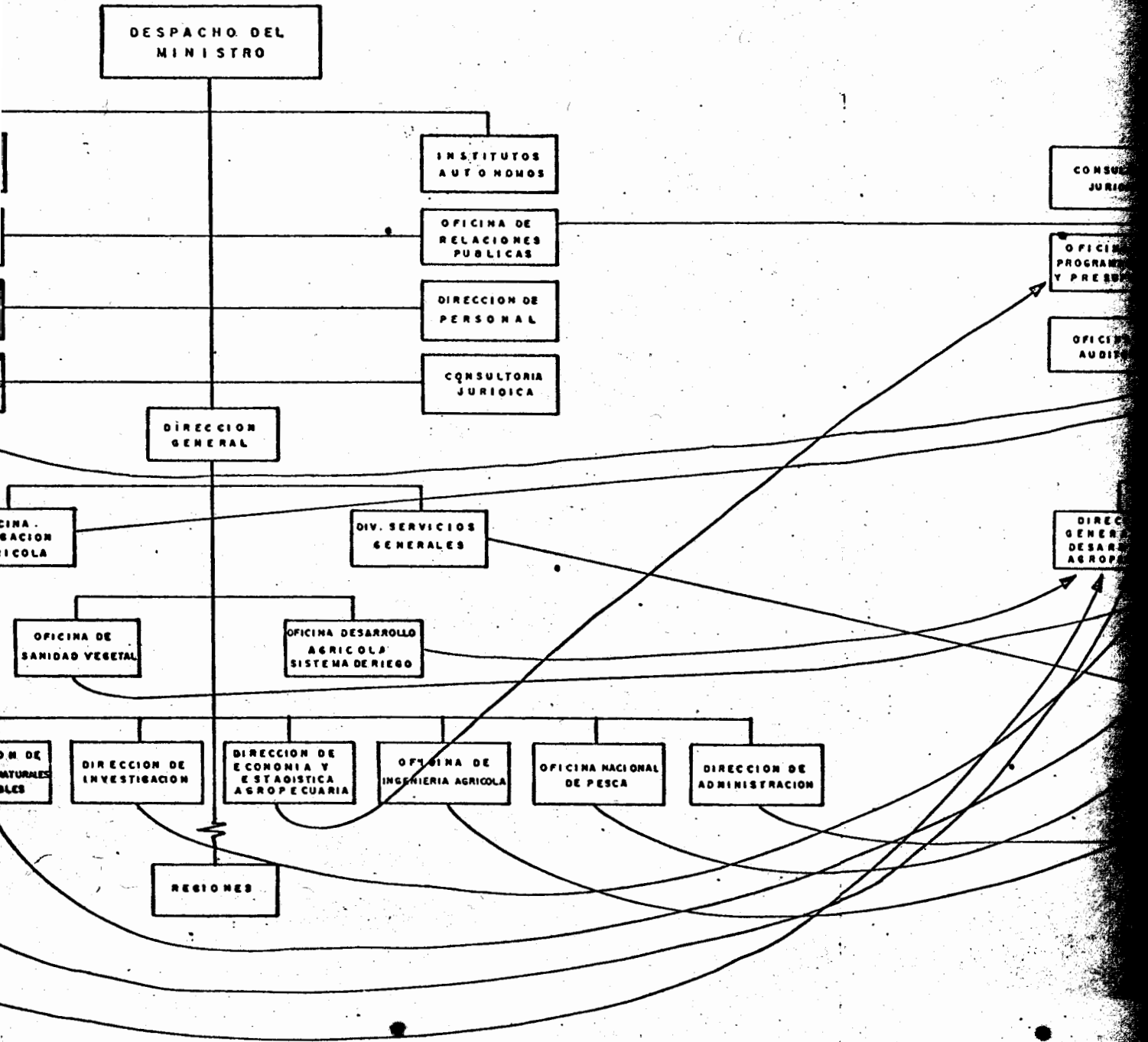
ESTRUCTURA ACTUAL *



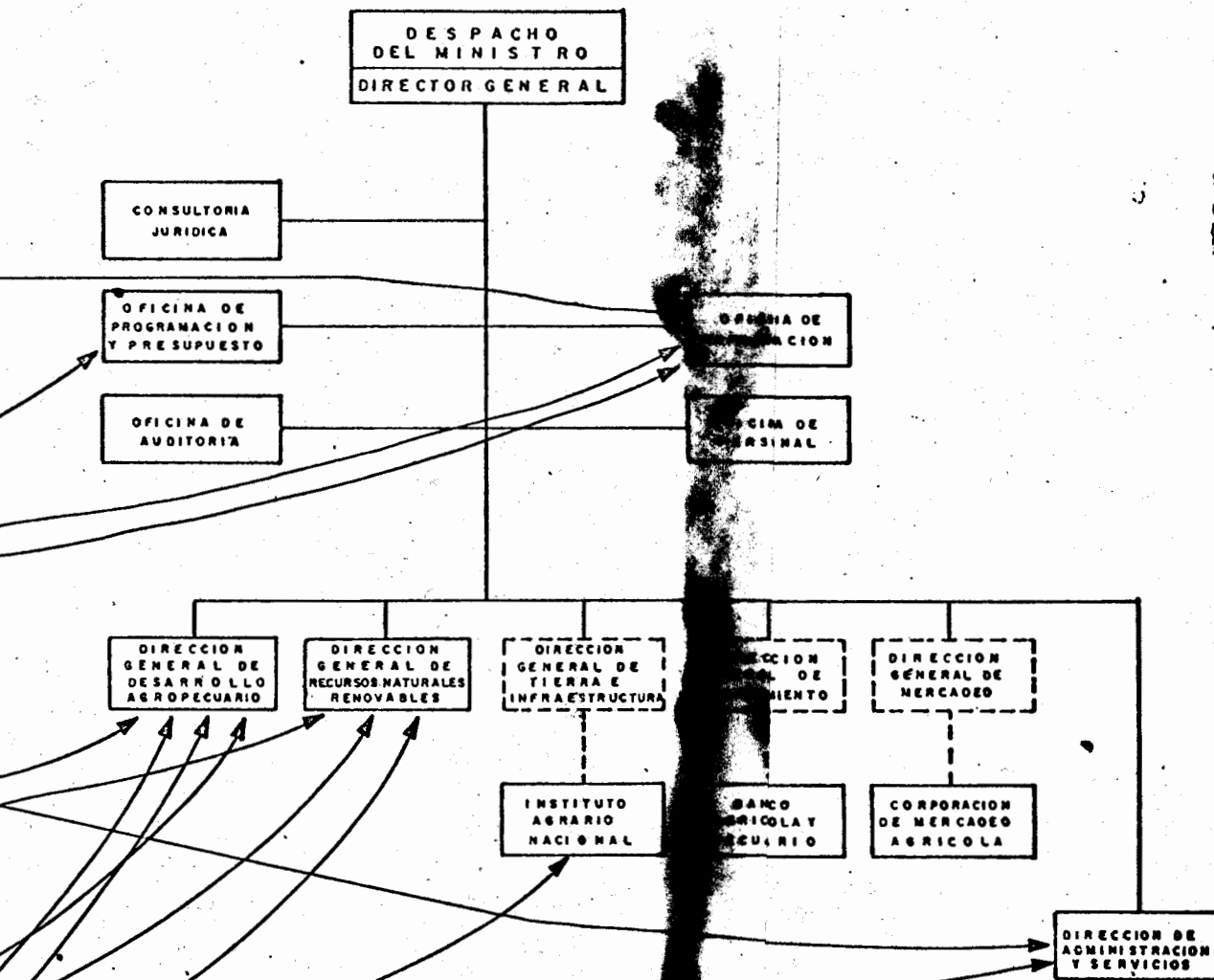
* CONFORME A LA LEY DE PRESUPUESTO 1971

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA

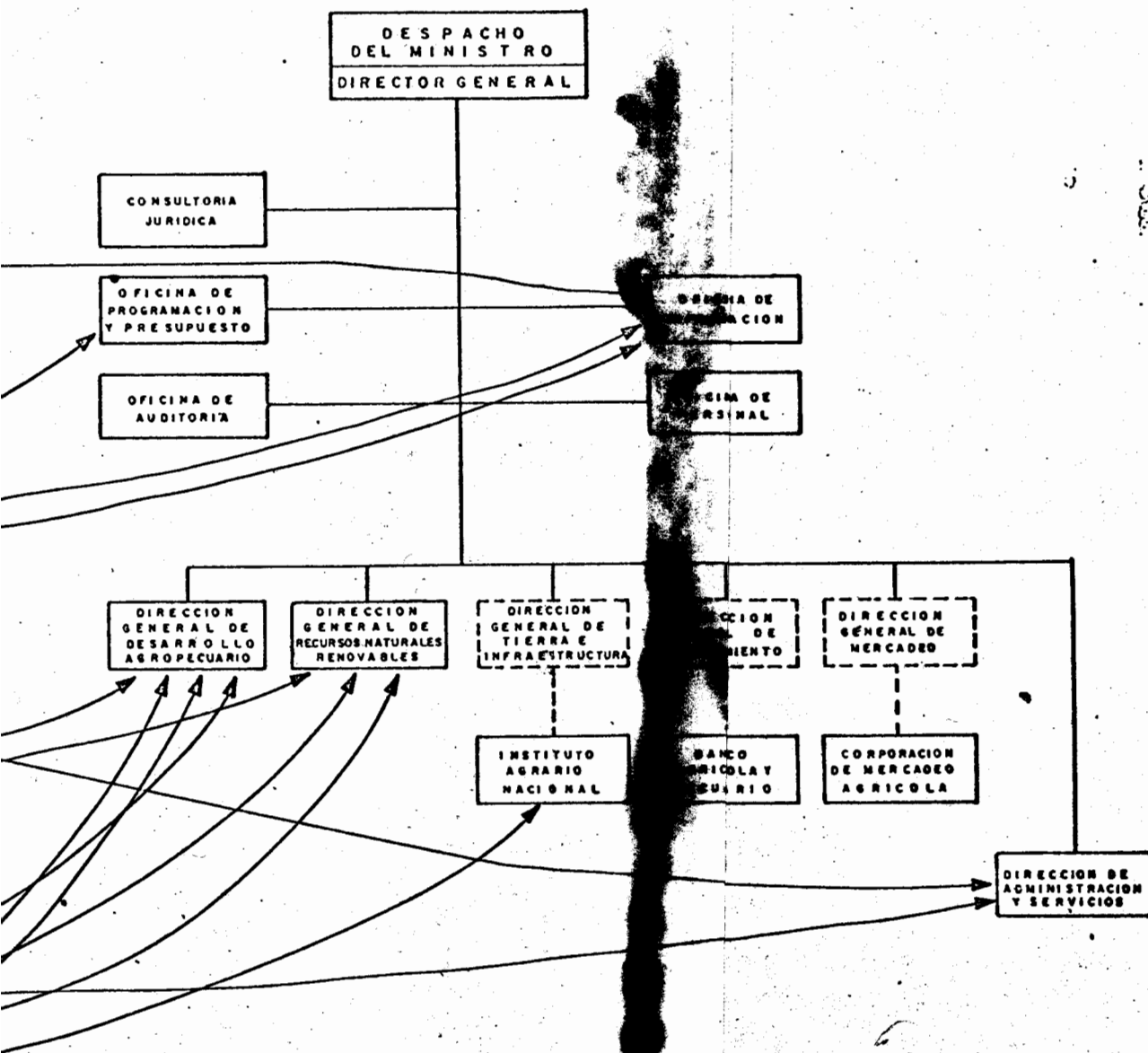
ESTRUCTURA ACTUAL *



ESTRUCTURA PROPUESTA

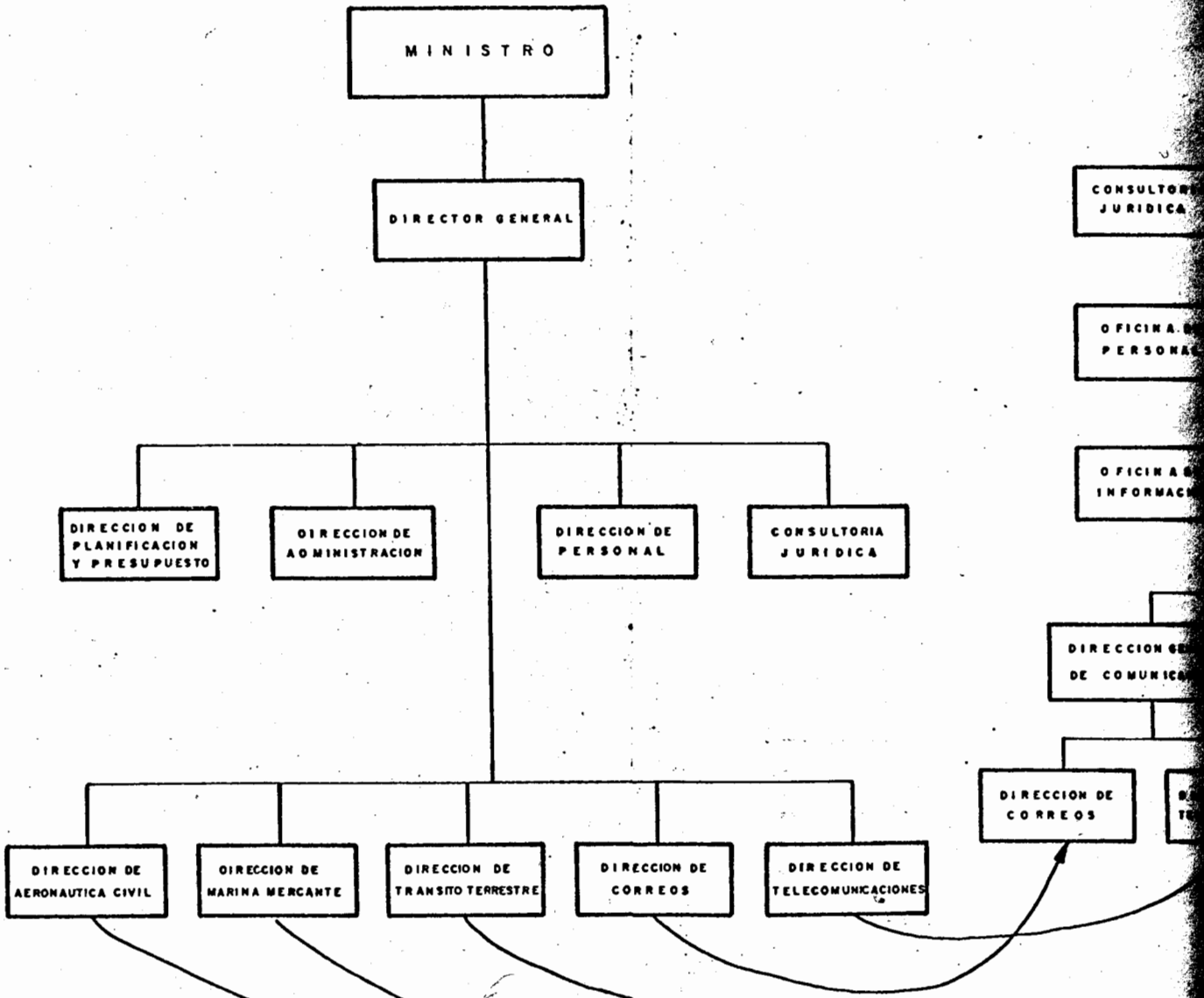


ESTRUCTURA PROPUESTA



MINISTERIO DE COMUNICACIONES

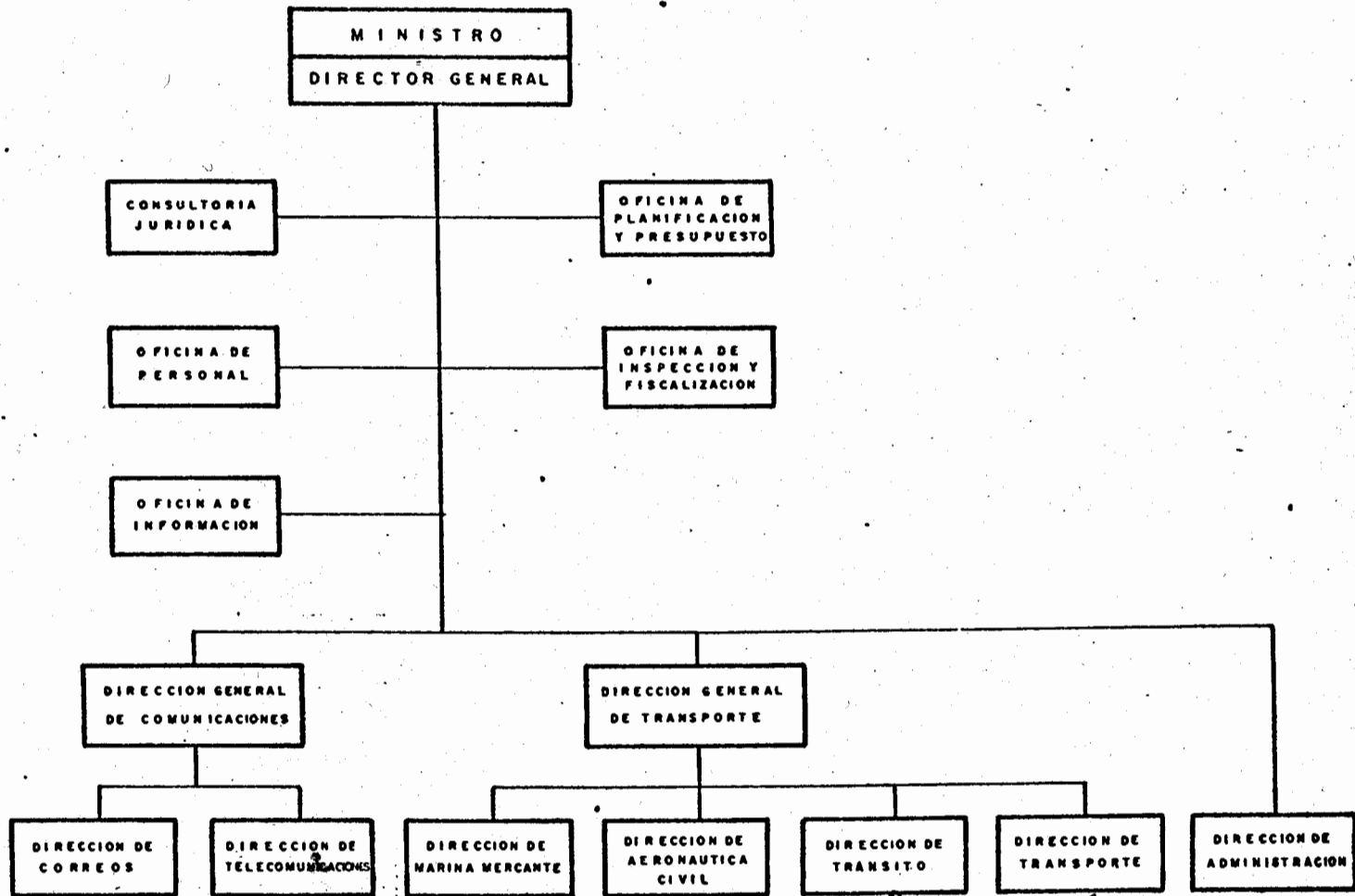
ESTRUCTURA ACTUAL



■ TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO 1967

COMUNICACIONES

ESTRUCTURA PROPUESTA



CARACAS 1-JUNIO-78

Ahora bien, si se reestructuran sectorialmente en su organización interna los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Cría y Comunicaciones a partir del 1° de enero de 1975, la decisión de mayor importancia que implicaría la sustitución de los mismos por los nuevos Ministerios de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Agropecuario, de Recursos Naturales y de Desarrollo Urbano y Vivienda, podría adoptarse a partir del inicio de la vigencia del presupuesto siguiente, en enero de 1976, o durante el curso del año 1975, mediante la declaratoria de insubsistencia de partidas presupuestarias y las reformas legislativas correspondientes

/ma.

280374

030474