

ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LOS ESTADOS EN MATERIA DE CONSERVACION, ADMINISTRACION Y APROVECHAMIENTO DE CARRETERAS, PUENTES Y AUTOPISTAS

URB. MARIA BOCCALANDRO A

INTRODUCCION

La infraestructura vial de Venezuela entra en una nueva etapa con la ley orgánica de descentralización, de limitación y transferencias de competencias del poder público (1).

A partir de la promulgación de esta ley constitucional (2) pasan a ser competencias exclusivas de los estados “la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios”, (34). En la práctica tal competencia es asumida por cada estado mediante un mecanismo sencillo, que consiste en una ley especial que promulga la asamblea legislativa respectiva. A partir de la promulgación de esta ley, y bajo los términos de su contenido establezca, son asumidas con exclusividad tales potencias (56).

Es claro que un proceso de transferencia de competencias de esta naturaleza implica necesariamente que los actores involucrados, principalmente las gobernaciones y el ministerio desarrollen un trabajo que con visión a largo plazo le dé la máxima viabilidad al proceso (7) y les permita ejercer sus nuevos roles de manera armónica.

Este nuevo marco de acción permitirá ordenar las capacidades de los entes centralizados, regionales y locales, de manera que los ciudadanos reciban y puedan exigir una gestión de los servicios más eficientes, cumpliéndose el principio de que “más funciones de administración en manos de entes más cercanos a la población podrían ser mejor atendidas, mientras que menos funciones administrativas en el gobierno central le permitirá concentrarse en las decisiones de carácter estratégico” (8).

La transferencia (y reordenamiento) de funciones debe ser desarrollada ala par de un nuevo marco de políticas que abarquen los aspectos legales económico-financiero, organizativo institucional y técnico que defina con claridad roles y límites de la acción de cada ente involucrado, y también de un programa de acción que permita dimensionar el reto y tomar las previsiones de tan importante asunto.

El Ministerio de Transporte y Comunicaciones entra en un proceso entendiendo que posee enormes fortalezas, que deben ser puestas a la orden del país para poder contra con una transferencia de competencia transparente y eficaz. Décadas de trabajo le han permitido adquirir una gran experiencia que permitirá ordenar este sector y garantizar el servicio que los ciudadanos esperan.

LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Siguiendo los lineamientos de política que se ha trazado el ejecutivo nacional y enmarcado dentro del VIII plan de la Nación y de las Leyes de la República, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones impulsa un proceso de transferencia de funciones a todos los estados en el territorio nacional en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas. Por ello, y debido a que se entiende que por el rol del ministerio es fundamental en la conducción de este proceso se presentan a continuación los principales elementos de la estrategia que regirá esta materia.

En cuanto al rol del Ministerio

1. El ministerio servirá del promotor del proceso de descentralización y de transferencias y de competencias.

En cuanto al proceso de transferencias

1. Debe ser transparente y eficaz. Mecanismos expeditos con seguridad jurídica para apoyar todos los pasos del proceso.
2. Debe desarrollarse con un marco general y tener la capacidad de ajustarse a los requerimientos de los estados dentro de un marco regulatorio adecuado.
3. Debe ser ordenado, debidamente promovido y conducido por el ministerio. Es indispensable uniformar el trato a los estados y reorientar algunos casos de transferencia que constituyen precedentes negativos al proceso global se debe abrir un canal directo y efectivo de comunicación permitiendo entre las gobernaciones de estado, y el nivel central del ministerio que permita negociar adecuadamente los términos del proceso. Igualmente, el Ministerio debe tener un acercamiento directo con las gobernaciones y las asambleas y legislativas que le permite apoyar en la elaboración, discusión y aprobación de las leyes especiales, para que posterior a las transferencias, se continúen relaciones de cooperación entre el Ministerio (a nivel central y desconcentrado) y los estados.

En cuanto a las competencias en transferencia:

4. La ley de descentralización establece que la construcción es una "competencia concurrente" entre el nivel central y los estados, que la conservación y administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas "en sus territorios" es "competencia exclusiva" de los estados. Las otras materias no específicamente mencionadas en la ley, conservan entonces su status anterior. Quiere decir, que en materia de planificación, regulación, establecimiento de normas, asistencia técnica, investigación y desarrollo, el Ministerio debe desempeñar una función líder. De modo que el

fortalecimiento institucional, dirigido a las gobernaciones, debe producirse en función de esta nueva distribución de competencias.

En cuanto a la relación de los estados:

5. Debe desarrollarse con los estados una relación institucional con visión de largo plazo. Un esfuerzo de negociación coherente debe desarrollarse de manera de “sembrar desde ahora” la relación con los estados, una vez aprobada la ley especial de asunción de competencias de cada estado, la relación entre este y el Ministerio de esta materia debe regirse mediante convenios cuyo diseño será seriamente impactado por el resultado de las negociaciones iniciales y por el estilo de conducción del proceso. Los acuerdos institucionales deben marcar las relaciones entre Ministerio y las gobernaciones del Estado.
6. Todas las unidades del Ministerio debe actuar cordialmente en base a un cuerpo de políticas y de acuerdo a la estrategia fijada por el Despacho. El estilo de gestión del Ministerio estará caracterizado por:
 - Un manejo pro- activo
 - Acciones dirigidas al logro de resultados concretos
 - Una alta capacidad de negociación y espíritu de facilitación del proceso
 - Una alta capacidad de la resolución de problemas
 - Un alto nivel técnico y profesional
7. Las gobernaciones deben participar en las diferentes fases del proceso como actores principales, tanto en el diseño, la toma de decisiones y la implementación del mismo. Deben tenerse en cuenta la necesidad perentoria de fortalecer la capacidad institucional de estos como una vía de garantizar eficacia y eficiencia.
8. El Ministerio debe aprovechar sus capacidades para contribuir a que cada fase del proceso cuente con: a) alta calidad técnica, b) claridad con los nuevos roles a desempeñar y concertación de ambas partes, c) aprovechamiento efectivo de la experiencia, experticia y distintos recursos del Ministerio, y d) coherencia con las políticas del ejecutivo caracterizado desarrollo y beneficio para el país.

En cuanto a la seguridad jurídica del sector:

9. Un nuevo esquema regulatorio debe regir el sector, cuyo contenido es: a) un marco legal de tipo general relacionado con la transferencia s de competencias (9), b) aspectos legales- reglamentarios que definan roles y relaciones entre participantes de la conservación, administración y aprovechamiento de la infraestructura vial, como también la prioridad y jerarquía de los distintos tipos de vías (10), c) aspectos regulatorios,

técnicos, en cuanto a la planificación, ejecución de obras, financiamiento, normalización, evaluación, administración de peajes, etc.

10. Especial función van a cumplir los acuerdo institucionales entre el Ministerio y las gobernaciones, concebidos como arreglos prácticos. (11) Deben permitir situaciones de corto plazo tales como trasferencias de personal y equipamiento, así como de mediano y largo plazo tales como establecer la manera en que se tomaran decisiones de gestión en el período de transición mientras la gobernación puede asumir “efectivamente” estas competencias, y como aquellas vinculadas al cumplimiento de normas de carácter técnico a la totalidad o a parte la red vial.
11. El Ministerio, prestará la mayor atención a las previsiones que tengan las leyes en materias tan críticas como el manejo racional del red de autopistas de peaje, las posibilidades de autofinanciamiento del sistema, la seguridad jurídica requerida para la gestión indirecta (realizada a través de concesiones).

En cuanto a los “recursos” (12):

12. El Ministerio transferirá las competencias exclusivas incluyendo la transferencia de los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para una adecuada conservación de la infraestructura vial.
13. Se aplicará el principio de transferir los recursos financieros la momento de obtener garantías de su manejo apropiado. Unido a ellos, se promoverá una progresiva transferencia de recursos que permitirá a las gobernaciones aprender haciendo y conociendo la complejidad de la función también de mantener progresiva. Se desea con ello garantizara que no se afecte la calidad del servicio que dominar por cualquier otra razón la rapidez de la transferencia (13-14).
14. La transferencia de competencias no es óbice para que el Ministerio contemple partidas presupuestales en los años posteriores de la transferencia destinadas al mantenimiento de aquellas vías que den de especial interés para el país.
15. El Ministerio apoyará los estados para que comprendan la importancia de la racionalidad económica de la administración de su red. También proporcionará dichos criterios ante el poder legislativo de los estados respectivos.
16. Las dimensiones del nuevo rol del Ministerio le podrá permitir desarrollar y ofrecer “recursos inteligentes” de difícil producción en los estados. Desde el mismo inicio del proceso se puede transferir el personal y recursos materiales de forma que los estados _____ el manejo de las competencias sobre las bases ya adelantadas por el Ministerio.

En cuanto a la materia organizativa:

17. El Ministerio comprenderá un plan de reorganización que le permita ajustarse al ramo de transferencias de potencias en esta materia.
18. Concebido desde un principio un proceso por etapa debe hacerse énfasis en instalar las nuevas capacidades antes que dejar de hacer otras a transferir (15-16).
19. El Ministerio enfatizará la necesidad garantizar la mayor continuidad en el manejo de las potencias en transferencias, a través de a) la obtención de las mayores garantías de los recursos humanos que estén vinculados al proceso, b) el aprovechamiento de las capacidades en las regiones, y c) aprovechar los logros del proceso de desconcentración puesto en marcha precisamente en las funciones que se descentralizan (17).

En cuanto a los aspectos técnicos:

20. Aprovechamiento de las ventajas tecnológicas que posee el Ministerio para desarrollar un marco técnico que oriente a las gobernaciones.
21. Desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnica para transferir tecnologías desarrolladas por el Ministerio a las gobernaciones.
22. El Ministerio desarrollará su nuevo rol, el que la asistencia técnica en las competencias transferidas. Un cuidadoso análisis de los recursos que conservará el Ministerio le garantizará mayores niveles de dominio tecnológico, beneficiando a la totalidad de los estados. Una de las principales funciones será la resolución de innumerables problemas de orden técnico en diferentes puntos de la república.
23. Profundizando en el rol promotor del Ministerio, se propiciará la profesionalización de los recursos humanos a nivel de los estados, con una capacitación integral que permita gerenciar las nuevas competencias satisfactoriamente.
24. El Ministerio se compromete a la consolidación (y el posible liderazgo) de los esfuerzos de investigación y desarrollo.

En cuanto a la información:

25. Debe ser abierta a los estados, los estados deben conocer, comprender y manejar apropiadamente la información de distinta índole, sobre el proceso de transferencia y sobre la materia de transferencia, es decir, la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en su territorio. El principio a seguir es: más información, es más comprensión y más responsabilidad.
26. La información apropiadamente dicha sobre la materia a transferir debe ser convenientemente compartida con las gobernaciones. Acuerdos institucionales deben establecer con claridad la manera de transferir la información y la comunicación a lo largo de todo el proceso.

27. Un esfuerzo de producción y de difusión y de información vinculado pro el manejo de fuentes de información internacionales, debe ser emprendido a nivel central (18).

ESQUEMA DE TRABAJO

Se trabajará con todos los estados con diferente celeridad y intensidad según la voluntad de cada gobernación. El rol del Ministerio de facilitador del proceso de transferencia, brindando el apoyo técnico, legal y organizativo necesario para cada estado, minimizando, esta manera loa incertidumbre de la fase de transición.

El esquema de trabajo propuesto permite generar y aprovechar sinergias dentro del mismo Ministerio y los estados, promoviendo el trabajo en equipo y disminuyendo, la natural, resistencia al cambio de estos procesos.

Fases del esquema:

En términos generales podría escribirse que el esquema contempla las siguientes fases:

Fase I: Firma del convenio de colaboración y cooperación

Objetivos:

- a) Ordenar el proceso, b) Hacer presente al Ministerio en aquellos estados donde se adelantan o hallan adelantado iniciativa de descentralización, con un mensaje claramente a fin con el proceso (19), c) propiciar la comprensión de una perspectiva integral que ubique el estado en la dimensión real del proceso y del ejercicio de las competencias que se transferirían (20), d) demostrar concretamente que el ministerio posee ventajas sobre la materia que pueden ser aprovechadas por los estados.

Producto final: firma del convenio de cooperación y colaboración en todos los estados.

Fase II: Promoción y Preparación de transferencia

Objetivos:

- a) Promocionar los programas de apoyo legal y fortalecimiento institucional,
- b) Apoyar las gobernaciones y sus asambleas legislativas en la preparación, discusión, y aprobación de las leyes especiales de asunción de competencias,
- c) Preparación el diagnóstico de las capacidades técnicas, administrativas y gerenciales, en materia de conservación vial, de las oficinas regionales del

ministerio y as gobernaciones, para definir los recursos a ser transferidos y el dimensionamiento del programa de fortalecimiento institucional, necesario para cada gobernación y dirección de estado del Ministerio,

- d) Diseñar conjuntamente con la gobernación, el convenio de transferencia.
- e) Productos finales: Aprobación de la ley especial de asunción de competencias y concertación y convenio de Transferencia para proceder a su firma.

Fase III: Transferencia efectiva

Objetivo: a) Hacer la transferencia efectiva, b) iniciar el programa de fortalecimiento institucional

Producto final: Firma del convenio de transferencia y reorganización de las oficinas regionales de conservación vial de las gobernaciones y respectivas direcciones de estado del Ministerio.

ESQUEMAS ORGANIZATIVO

Dirección:

El Despacho del Ministerio ha dispuesto que la coordinación se realice por la Oficina Ministerial de Planificación.

Los dos primeras etapas del proceso son dirigidas desde el Despacho del Ministro y la Oficina Ministerial de Planificación, con una participación activa de la Dirección General Sectorial de Vialidad Terrestre a través de a Dirección de Conservación Vial y las Direcciones del Restado del Ministerio. Apoyo importante al programa provendrá de las Oficinas Ministeriales del personal, Programación y Presupuesto, Administración y Servicios, Consultoría Jurídica y Programas Intergubernamentales.

La tercera etapa será coordinada y supervisada por el Derecho del Ministro y la Oficina Ministerial de Planificación. La implementación y parte operativa, por la Dirección General Sectorial de Vialidad Terrestre, a través de la Dirección de Conservación Vial, con la participación activa de as Direcciones de Estado.

1. GACETA OFICIAL N° 4 153 EXTRAORDINARIA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1991

2. Esta Ley Orgánica es considerada de carácter Constitucional, es decir que posee una entidad especial dentro de las leyes de más alto rango, ya que fue aprobada con más de las dos terceras partes de las Cámaras del Congreso de la República.

3. Artículo 11, párrafo 3° ejusdem

4. Nótese que el objeto de la transferencia es la “función” de conservar, administrar y aprovechar las carreteras, puentes y autopistas, mas no de la “propiedad” de estos bienes.
5. Aproximadamente cinco gobernaciones de estados han adelantado hasta el presente iniciativas concretas de leyes de asumir la totalidad o parte de esta competencia.
6. A partir de este momento, las relaciones entre el MTC y las Gobernaciones deber regirse mediante un acuerdo institucional que permita por un lado resolver asuntos de corto y mediano plazo que surgen de este tipo de proceso, y por otro, inscribir al estado en un proceso más global de manejo de la vialidad a nivel nacional.
- 7- 8De la Cruz, Rafael. La descentralización en Venezuela; un reto para la gestión del Estado Antecedentes y Perspectivas. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas, 1991.
9. Cabe señalar que en materia legal de descentralización y transferencia de competencias sólo se dispone de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y el Reglamento N° 1.
10. Existe consenso en cuanto al tratamiento diferencial en materia reglamentaria o regulatoria técnica según el tipo específico de vía, incluyendo entre ellas a las autopistas interestadales. En la actualidad, la viabilidad del marco regulatorio se dirige más a consideraciones de carácter técnico que se traducirían en normas especiales de operación, administración y mantenimiento por parte de los estados más que en status especial que permitieran que el Ministerio continuase con estas competencias.
11. En la práctica, el ministerio y cada gobernación firmarán “Convenios Operativos de Gestión de la Conservación, Administración y Aprovechamiento de Carreteras, Puentes y Autopistas”, que son leyes entre las partes y deberán regir de manera indefinida las relaciones entre ambas.
12. Aunque normalmente con esta expresión se hace referencia a aquellos de orden financiero, se presentan de manera conjunta por considerarse de alguna manera vinculados a la gestión que se transfiere. Una manejo apropiado de estos desde el inicio del proceso de transferencia permitirá una mayor transparencia y menores problemas.
13. Sobre este punto vale decir que el Ministerio debe asumir una posición de búsqueda de resultados concretos sin descuidar su responsabilidad en cuanto al servicio. Se entiende perfectamente que no le haría ningún favor al proceso de transferencia ni a ninguno de sus actores el poner en riesgo la calidad del servicio.

14. La transferencia de los recursos financieros se hará siguiendo las Normas de Transferencia de Recursos Financieros a los Estados. En este caso particular se seguirá la siguiente pauta: a) los estados podrán disponer los recursos a la medida que acepten mecanismos que también transfieran las responsabilidades frente a ellos, b) los estados contarán con los recursos para financiar progresivamente las materias de transferencia; c) en el caso de los fondos provenientes de préstamos multilaterales, i) una vez demostrado que un estado está en capacidad de ejercer la competencia preverá una gradación de complejidad, volumen o del tipo de obra que facilite y haga progresivo el proceso -, mediante una auditoría técnica, podrá disponer de estos fondos que serán administrado de acuerdo a las normas específicas acordadas con los organismos prestamistas, ii) los recursos en ejecución podrán ser objeto de transferencia aún en aquellos casos particulares en que su ejecución cubra más de un año iii) deberán implantarse sistemas que compatibilicen en control y seguimiento de obras con el nivel coordinador nacional de los préstamos, y iv) se preverá el fortalecimiento de las gobernaciones a fin se asegurar la debida ejecución de los préstamos; d) el ministerio podrá presupuestar trabajos de mantenimiento menor y mayor de carreteras, puentes y autopistas y renglones para contingencias cuya ejecución deberá ser igualmente transferida a los estados.
15. Las competencias de planificación nacional y de regulación y normalización técnica (y legal) permanecerán en el nivel central. Es precisamente en estas áreas donde se deben desarrollar fortalezas que faciliten el trabajo de los estados y permitan orientar adecuadamente al sector. Esta política en absoluto se refería a “aguantar” el proceso, “mientras estemos preparados” se refieren más bien a la necesidad de aumentar drásticamente, desde un inicio del proceso las capacidades que le son propias al ministerio en la nueva realidad.
16. Una nueva capacidad que debe desarrollar el ministerio en lo inmediato, y que ya se está en proceso de hacerlo, es la de “fortalecimiento institucional” de las gobernaciones.
17. El ministerio emprendió en un trabajo de desconcentración en materia de conservación vial que representa una ventaja en la actualidad y que concretamente coloca en magnífica posición a las direcciones regionales.
18. La sistematización de este esfuerzo debería culminar con un Servicio de Información que sólo podría ser viable a nivel central. Las necesidades de asistencia técnica para la resolución de problemas técnicos serán mayor a medida que avance el proceso. Esto hace clara la necesidad de una unidad que capture, produzca, analice y distribuya información (en muchos casos de manera repetitiva).
19. Para abril de 1992 al menos los estados Anzoátegui, Aragua, Bolívar, Carabobo, Falcón, Lara, Miranda y Zulia habían adelantado distinto tipo de iniciativas orientadas a asumir competencias en al menos en dos de estos

estados se habían presentado ante sus respectivas Asambleas Legislativas proyectos de leyes especiales. El Estado Zulia aprobó una Ley Especial mediante la cual se asume la conservación, administración y aprovechamiento del Puente General Rafael Urdaneta.

20. La compatibilización de las leyes especiales de los estados es fundamental para adelantar el proceso. Esto es particularmente importante para el manejo de vías interestadales a través de mancomunidades, para abrir posibilidades de financiamiento, para garantizar equidad entre el ministerio y las gobernaciones, etc.