

LA DESCENTRALIZACION EN CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE OBRAS PUBLICAS

Alfredo Cilento Sarli *

(*) Profesor Titular del IDEC, UCV.
Investigador Nivel III. PPI-CONICIT.

Resumen

El artículo presenta una síntesis del Estudio sobre Descentralización de la Construcción y Mantenimiento de Obras Públicas, realizado dentro del marco del Proyecto PNUD-COPRE y del Estudio sobre Morfología de la Construcción Pública que contó con el apoyo del CDCH.

El estudio se focaliza en el diagnóstico y análisis de los distintos tipos de productos y actividades de la construcción, relevantes para la definición de la transferencia de competencias del Poder Nacional a las Gobernaciones de Estado, utilizando solo comoreferencia su extensión al Poder Municipal.

Las referencias cuantitativas se concentran en el financiamiento, promoción o producción que se reflejan como intenciones en los presupuestos de gastos de los ejercicios fiscales 1989, 1990 y 1991.

El estudio concluye con la presentación de los cuadros y gráficos que definen el proceso de transferencia de competencias por tipo de obras y actividades, así como la estructura organizativa actual, desconcentrada y finalmente totalmente descentralizada.

INTRODUCCION

El presente artículo constituye una versión resumida del Estudio realizado, dentro del Proyecto PNUD-COPRE (Proyecto VEN/89/501) por el equipo de investigación del Proyecto Morfología de la Construcción Pública, del Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC), de la Universidad Central de Venezuela, el cual contó con financiamiento parcial del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la misma Universidad.

El equipo de trabajo fue coordinado, como investigador responsable, por el Arq. Alfredo Cilento Sarli, participando los siguientes investigadores, asesores y personal auxiliar: Arq. Alfredo Roffé, Econ. Daniel Valero, Arq. Federico Villanueva y Arq. Pedro Hippolyte (Asesor Base de Datos); así como las auxiliares de investigación Audry Geant y Tatiana González.

Para la realización del Estudio se revisó previamente toda la documentación proveniente de los estudios básicos realizados por el IDEC y el Sector de Estudios Urbanos de la FAU, UCV, relativos al funcionamiento estructural del Sector Construcción¹. Se revisaron todas las Memorias y Cuentas de las distintas dependencias del Sector Público (Ministerios e Institutos Autónomos) del período 1988-1990 y finalmente se decidió desarrollar una base de datos a partir de las listas detalladas de las obras incluidas en las

(1) Ver publicaciones del IDEC sobre el Proyecto Industria de la Construcción en Venezuela (INCOVEN) en la Revista Tecnología y Construcción, IDEC-FAU-UCV, Nº 1 a 6.

Leyes de Presupuesto de 1989, 1990 y 1991. Paralelamente se efectuó una detallada revisión de la estructura organizativa, de las funciones y de los principales procedimientos relacionados con la Construcción y Mantenimiento de Obras Públicas (CMOP), en los entes seleccionados del Poder Público.

También se revisó la Base Legal del proceso en estudio. Dada la imposibilidad de obtener, directamente de las Gobernaciones, la información solicitada mediante encuesta, se recurrió también a la utilización de los datos provenientes de las Leyes de Presupuesto, para todas las gobernaciones y para las municipalidades seleccionadas. El trabajo de análisis fue completado con múltiples entrevistas a nivel nacional, estatal y local, lo cual permitió ir conformando las recomendaciones finales del Estudio, que se incluyen también en este Artículo.

Debemos reconocer la valiosa colaboración prestada por la Oficina Central de Presupuesto, la cual nos permitió conformar toda la información cuantitativa del Estudio, que se presenta en forma sintetizada en este Artículo.

1. DEFINICIONES Y ALCANCE

El área designada como "construcción y mantenimiento de infraestructura" corresponde a las actividades de producción, circulación y consumo de los elementos básicos del medio ambiente construido, en las cuales el Estado (Poder Nacional, Gobernaciones de Estado y Municipalidades) interviene como promotor, constructor, financista y consumidor de los productos resultantes. Utilizaremos el término Construcción y Mantenimiento de Obras Públicas (CMOP) a fin de evitar confusiones con las distintas acepciones de la palabra "infraestructura". Esta definición implica la existencia de una extensa variedad de productos de la construcción (viviendas, escuelas, hospitales, autopistas, represas, parques, etc.) y de un conjunto de actividades (compra de tierras, programación, proyectos, contratación, etc.) que pueden ordenarse siguiendo la forma del ciclo del capital-dinero en la rama o industria de la construcción.

Entendiendo, por una parte, que la rama o industria de la construcción, propiamente dicha, incluye sólo las activi-

dades necesarias a la producción localizada de las obras que constituyen el medio ambiente construido, y que esta rama o industria suele ser considerada dentro del Sector Construcción, en el que también se agrupan las industrias productoras y las empresas comercializadoras de insumos y equipos para la construcción.

Por otra parte, el Estudio se centra en el diagnóstico y análisis relevantes para la transferencia de las competencias concurrentes del Poder Nacional al Poder Estatal, utilizando sólo como referencia las transferencias al Poder Municipal. A pesar de ello, manifestamos nuestra convicción de que, en el mediano plazo, la gran mayoría de las actividades de CMOP, deberán ser transferidas al Nivel Municipal, con las mismas limitantes que se señalarán para la transferencia de los servicios involucrados, del Poder Nacional al Poder Estatal.

Para el análisis en el área de CMOP suele utilizarse la denominación genérica de inversión y se suele apelar a diversas taxonomías de familias de productos. Respecto a lo primero (el término inversión) es conveniente aclarar que sólo una parte del producto de la industria de construcción es inversión, en el sentido estricto de que estos productos entran a formar parte del capital productivo, del capital financiero, o del capital comercial, bajo la forma de capital fijo, de empresas públicas o privadas, que producen, comercializan o financian distintos tipos de bienes y servicios.

Pero, otra parte muy significativa del producto de la construcción, la constituyen bienes de consumo prolongado no productivo, que sólo en un sentido muy amplio, pueden considerarse condiciones generales del conjunto de la producción y por ello inversiones productivas. A esta última parte, muy significativa, del producto de la industria, que incluye bienes de consumo individual y colectivo, como viviendas, vialidad, áreas recreacionales, escuelas, centros culturales, etc., no se le puede aplicar los criterios sociales de rentabilidad, además de ser responsabilidad histórica del Sector Público.

Si a lo anterior sumamos que las características estructurales de la industria de la construcción desdoblan al productor en dos agentes diferenciados: el promotor y el constructor, podemos aseverar que es en el área de CMOP,

donde el Estado debe seguir jugando, en cualquier circunstancia, su más importante papel como productor, más específicamente como promotor de bienes.

De lo que trata este Estudio, es de la posibilidad de transferir esa actividad de Promoción, del Poder Nacional a las Gobernaciones de Estado y al Poder Municipal, que constituyen los niveles más adecuados en escala, posibilidad de control y distribución territorial, para optimizar esta acción productiva del Sector Público.

2. LIMITANTES A LA DESCENTRALIZACION

Prácticamente todas las competencias en el área de CMOP son concurrentes entre el Poder Nacional, las Gobernaciones de Estado y el Poder Municipal. Esto, en cuanto al aspecto jurídico del asunto, al que más adelante nos referiremos indicando cómo el Poder Nacional, que no puede quedar vacío de funciones, va a encontrar, en este caso un funcionamiento estructural de la construcción que supone actividades de Supra-Promoción que quedarían fundamentalmente a su cargo.

En cuanto al aspecto técnico-estructural de las características de la construcción, éste no solo supone la ya mencionada división entre el promotor, gestor de la producción y el constructor o productor propiamente dicho, sino que tecnológicamente no pasa de ser una manufactura relativamente atrasada, frente a la verdadera producción industrial y, donde las fuerzas espirituales, es decir, el conocimiento sistemático o trabajo intelectual que determina la producción, es fundamentalmente la ingeniería, uno de los conocimientos más generalizados y abundantes en un país como el nuestro.

Bajo estas condiciones técnicas podemos afirmar que no existen restricciones que imposibiliten, a las Gobernaciones de Estado y al Poder Municipal, promover la construcción de obras de cualquier tipo, ya que la producción de la mayoría de las obras de construcción será realizada por empresas privadas o por profesionales en ejercicio privado de la profesión. Las limitantes existentes a la promoción pública de las gobernaciones y municipalidades, dependen fundamentalmente de los recursos financie-

ros para contratar las obras, servicios e insumos necesarios.

El promotor público es, en cierta medida un "cliente" y para serlo no requiere de mayores calificaciones técnicas, sino de un mínimo de competencia administrativa y de eficiencia que proteja sus intereses. Si hay recursos económicos, siempre se podrán comprar los servicios indispensables, a los constructores o proyectistas privados. Por ello podemos afirmar que, tal como ha venido ocurriendo en el país en los últimos años, la transferencia de la competencia de promoción en el área de CMOP depende fundamentalmente de la transferencia de recursos financieros.

Son tareas fundamentales de Promoción: la obtención de la tierra para las obras, la obtención del proyecto y de otras formas de tecnología, la contratación, encargo y pagos al constructor, los controles administrativos, financieros y técnicos directos o de primera línea y la entrega de la obra a los usuarios o a los representantes de su consumo, prestando o no un servicio de producción más complejo, que supone el reingreso de la obra a la producción, como mínimo para conservación y mantenimiento.

Las limitantes a la descentralización provienen, por una parte del ordenamiento jurídico que a nivel constitucional atribuye al Poder Nacional las "obras públicas de interés nacional" con lo cual se ha reservado obras de distinto tipo que más bien son de "interés público", lo cual hace necesario definir o delimitar las obras que pueden constituir "interés nacional". Bajo este criterio se debería definir cuáles tipos de obras son de interés nacional, quedando el resto bajo la competencia de Estados y Municipios.

Otras limitaciones provienen del carácter político administrativo, que no técnico, de la división territorial. De esta manera, el ámbito de consumo de una determinada obra puede ser nacional o regional, más que local, además de que muchas obras implican continuidad territorial, demandando decisiones del Poder Nacional y/o concertación entre varios municipios o gobernaciones. Piénsese en las grandes obras de infraestructura hidráulica para la producción de energía o para los trasvases de cuencas en acueductos regionales o inter-regionales. O en la red ferroviaria o la red de autopistas nacionales.

Sin embargo, es frecuente en otros países, e inclusive entre distintos países, ejecutar con éxito grandes proyectos de construcción, mediante acuerdos entre los gobiernos regionales o los gobiernos nacionales, haciéndose cargo, cada uno de ellos, de una parte de la obra.

Otra limitante alegada, más que comprobada, se refiere a la complejidad técnica de la obra. Es obvio que ésta puede ser mayor en algunos casos. Pero esto aparece desde la obtención del proyecto o de la tecnología desincorporada del proyecto, y esa obtención es por encargo y compra, más que por producción propia del promotor público, sobre todo mientras mayor sea la complejidad de la obra a proyectar. Esto aplica a todo Promotor Público, nacional, estatal o municipal. Al proyectista, al proveedor de tecnología y más adelante al constructor, le es indiferente ser contratado por un organismo público, sea nacional, estatal o municipal; y los promotores públicos, de cualquier nivel, tienen a su alcance una importante oferta nacional e internacional de consultores y contratistas de construcción. Por ello la complejidad de las obras de construcción, que rara vez presenta verdaderos saltos cualitativos, es para nosotros más que una limitante a la descentralización, un ordenador para la gradualidad y profundidad de la transferencia, particularmente del Poder Nacional al Poder Municipal.

Existen acotaciones obvias a nuestra afirmación de que prácticamente puede transferirse toda la CMOP al nivel Estatal y finalmente al nivel Municipal. La vocación territorial y las condiciones particulares de cada división político-administrativa, constituyen algunas de ellas. Otras provienen del acatamiento de normativas de carácter nacional.

3. EL PODER NACIONAL COMO SUPRA-PROMOTOR

Las actividades generales necesarias para garantizar coherencia, continuidad, democratización e integración territorial, en las acciones del Poder Público, así como las relacionadas con el establecimiento de normas nacionales y mecanismos de control, corresponden a funciones "supremas" del Estado en el área de CMOP.

Son actividades de Supra-Promoción en la medida en que no pueden ser asignadas al ciclo de ninguna fracción del capital de promoción (público o privado) o, en la medida en que tales actividades garantizan las condiciones para el conjunto de los ciclos individuales de la construcción.

Mientras más socializada, en el sentido señalado, sea la influencia de una actividad determinada, será en mayor medida competencia del Poder Nacional. Con esto afirmamos que las actividades más generales de supra-promoción, son las correspondientes por excelencia al Poder Nacional, aunque las Gobernaciones y Municipalidades, puedan y deban realizar también actividades similares, en menor grado, o a un nivel menos general.

Mientras exista la necesidad de que tales actividades sean atribución del Sector Público, no habrá un "vacío" en las atribuciones del Poder Nacional, aún en el mayor grado de descentralización.

La inversión en CMOP, a mediano y largo plazo, expresada a través de planes sectoriales y nacionales debe ser compatibilizada por el Poder Nacional, a fin de jerarquizar y dar coherencia a las aspiraciones y formulaciones contenidas en los planes de desarrollo de los Estados o Regiones, elaborados por los Comités de Planificación y Coordinación estatal o por las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Estas últimas con apenas un papel asesor de acuerdo a la LODTC.

Si bien es necesario instrumentar un proceso de planificación "de abajo hacia arriba", para el logro de los objetivos de las políticas generales del Estado, es también necesario que el Poder Nacional establezca las líneas generales de planes y programas de alcance nacional, dentro de los cuales se inserten las demandas regionales y locales. Las mismas consideraciones son válidas para el proceso de formulación del Presupuesto-Programa Nacional que se convertirá en Ley de la República.

De esta manera, las actividades de planificación a mediano y largo plazo, así como la programación y elaboración del presupuesto en su nivel más agregado, clásicas de Supra-Promoción, continuarán siendo competencias indeclinables del Poder Nacional.

Pero, la decisión de Estado que, en este aspecto, es necesaria para la descentralización, es la aceptación y más aún el estímulo, a las Gobernaciones de Estado o consorcios de éstas, para promover grandes proyectos a mediano y largo plazo, como pudiera ser una Siderúrgica o una Planta Hidroeléctrica, en la seguridad de que, en todo caso, habrá una negociación con el Poder Nacional, para la asignación de recursos y más aún, cuando deba recurrirse al financiamiento privado. En tal caso deben salvaguardarse las disposiciones legales vigentes relativas al crédito público.

La Supra-Promoción pública supone el establecimiento de leyes, normas, reglamentos, códigos, instrucciones y otros instrumentos de carácter normativo de alcance nacional, necesarios para el cumplimiento de patrones de seguridad, calidad, confort, ambientales y otros, en las construcciones tanto públicas como privadas.

Los instrumentos normativos de carácter nacional, competencia del Poder Nacional, garantizan la equidad, coherencia y compatibilidad de las acciones del Poder Público. Esta normativa corresponde a legislación y disposiciones urbanísticas, sanitarias, de seguridad (sismos e incendios), mantenimiento de las obras, de diseño y construcción, etc. Pero aún la gestión normativa, que debe corresponder al Poder Nacional (COVENIN), demanda descentralización en aquellos aspectos que se relacionan con las características socio-económicas, ambientales y otros factores propios de la región o localidad, que deberían ser evaluados en su propio ámbito, dentro de los programas de desarrollo de las capacidades regionales en ciencia y tecnología.

Insistimos en que la Promoción de obras de construcción es prácticamente la única producción material de objetos mercancías que realiza el Sector Público; y en la producción material, el estilo burocrático centralista es extremadamente inadecuado. De allí el interés en descentralizar al máximo, a nivel de los interesados, incluso las actividades de Supra-Promoción y en evitar en lo posible que las gobernaciones de estado se vean condenadas al inmediatez, mientras que los grandes proyectos y obras son concebidos, promovidos y distribuidos territorialmente, sólo por el Poder Nacional.

Como consecuencia de todo lo anterior, el Poder Nacional debería reforzar su capacidad de investigación y desarrollo, que le permita evaluar y promover innovaciones y proyectos de inversión, así como las actividades de normalización y control de calidad en el área de CMOP. Un aspecto clave sería el establecimiento de una red de I/D que permita el intercambio de experiencias tecnológicas, de estudios de factibilidad y de construcción de escenarios futuros, facilitando además el intercambio de especialistas y de información entre las distintas dependencias de investigación y desarrollo en construcción, del Poder Nacional, Estatal y Municipal. Dado el carácter estratégico de la ciencia y la tecnología, sería necesario priorizarlas mediante la asignación de recursos y facilidades de todo tipo, incluyendo el estímulo crediticio y fiscal al sector privado, para el consumo de tecnología de producción nacional y para las propias actividades de I/D.

En este aspecto el papel del Estado como Supra-Promotor presenta tal atraso relativo, que podrían concebirse lineamientos partiendo casi de cero y con un relativamente alto estado inicial de descentralización.

4. EL ESTADO COMO PROMOTOR

Las actividades de Promoción en CMOP, son realizadas hoy en día por los tres niveles del Poder Público. La hipótesis fundamental de este estudio es que la amplia mayoría de las actividades de Promoción pública en CMOP pueden y deben transferirse del Poder Nacional al Poder Estatal. Posiblemente también aunque ese no es el fondo de nuestro estudio, dicha transferencia puede continuarse hacia el Poder Municipal; y en algunos casos, eventualmente, hasta niveles más cercanos a la comunidad como sería el de las actividades de mantenimiento en hospitales y escuelas, a título de ejemplo.

Hay actividades de Promoción que corresponden a la primera fase de la circulación del capital dinero de construcción, es decir a la compra de los elementos materiales con forma apta para construir. En esta fase corresponde al promotor la obtención de la tierra, la de los proyectos y la de la tecnología, cuando ésta no está incorporada al proyecto.

La compra del capital fijo, de los insumos de construcción y de la fuerza de trabajo corresponde al constructor propiamente dicho, cuyos servicios son objeto de licitación o contratación por parte del promotor. Sin embargo, suele ocurrir que el promotor asuma algunas tareas de compra, que corresponden al constructor, cuando se trata del suministro de equipos o insumos claves, escasos o producidos por el propio sector público. El promotor también debe adquirir la fuerza de trabajo necesaria para encargarse de la interfase promotor - constructor, es decir las actividades de gestión, administración, inspección y supervisión de los contratos y ejecución de las obras.

En la fase de Producción, la actuación corresponde al constructor, quien controla el proceso de trabajo y la valorización. La gran mayoría de las obras, sino todas, se contratan a terceros y esta compra o encargo es la tarea clave de la segunda fase de la circulación del producto de la construcción. Efectuarla supone ejercer controles de primera instancia, administrativos, financieros y técnicos sobre el constructor o contratista.

Cuando el promotor público encarga la obra para su propio consumo o como representante del consumo colectivo de ella, no hay otra parte de la segunda fase de la circulación. Pero, cuando el promotor cede la obra para su consumo a otro organismo o a un particular, mediando o no una verdadera transacción mercantil, tal cesión constituye la segunda parte del proceso de circulación de producto.

Cuando la cesión se hace a otro organismo, entonces, las actividades necesarias a esta cesión se incluyen como actividades del promotor, correspondientes a dicha segunda parte de la circulación. En algunas obras públicas aparece más bien una transacción mercantil: venta, alquiler o cobro de tarifa a los usuarios o consumidores.

Por último, las actividades de Promoción pública, transferibles del Poder Nacional a los otros dos poderes, incluyen aquellas que se agrupan en el llamado "Corolario" de la circulación: principalmente la previsión y obtención de los fondos, la gestión del reingreso de las obras a la producción para su conservación y mantenimiento y, en los casos aplicables por mediar una operación de venta, el retorno directo del valor de la obra al promotor.

Son este conjunto de actividades de Promoción las que deberán ser objeto de transferencia del Poder Nacional al Poder Estatal, y eventualmente al Poder Municipal.

5. MARCO LEGAL

Las competencias generales del Poder Nacional en el área de CMOP, son las atribuidas en la Ley Orgánica de la Administración Central (LODAC) a los distintos Ministerios que desarrollan actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas. Las competencias de los Institutos y otros entes de la Administración Descentralizada del Poder Nacional, están establecidas en sus respectivas Leyes y Reglamentos, en concordancia con las competencias señaladas en la LODAC, a sus Ministerios de adscripción. Una Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, de la cual existen varios anteproyectos, nunca fue aprobada por el Congreso de la República.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público (LODTC) establece las competencias exclusivas de los Estados, conforme a lo pautado por la Constitución, transfiriéndoles las competencias exclusivas sobre las materias indicadas en su artículo 11, el cual incluye la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas, y la administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Estas competencias deben ser asumidas por los Estados mediante Ley Especial dictada por las respectivas Asambleas Legislativas. El Artículo 4º de la LODTC, según las competencias concurrentes que establece la Constitución, señala los servicios que serán transferidas del Poder Nacional al Poder Estatal, en forma progresiva. Los párrafos 13º y 14º de la Ley Ejusdem, sustentan claramente la transferencia de competencias a los estados en el área de CMOP, al señalar:

Par. 13º. La ejecución de las Obras Públicas de Interés Estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales.

Par. 14º. La vivienda popular urbana y rural. El Artículo 17, al establecer a las gobernaciones la inversión de un mínimo del 50% del Situado Constitucional, define los programas a los cuales se dirigirá, exclusivamente, la inversión señalada.

Estamos pues nuevamente frente a la necesidad de definición de lo que tanto la Constitución como la LODTC denominan "obras públicas de interés nacional" y "obras públicas de interés estatal". Esta calificación vendrá a ser la clave de la descentralización en CMOP.

6. DIAGNOSTICO ORGANIZATIVO

Para el diagnóstico del aspecto organizativo de los Ministerios e Institutos conectados con el área de CMOP se inició el trabajo con el análisis de MINDUR, MTC, MARNR, INAVI e INOS. Los resultados altamente homogéneos obtenidos nos permitieron inferir que no tenía sentido estudiar otros, ya que las estructuras organizativas se mostraron extraordinariamente similares y repetitivas, habiendo muy pocas posibilidades de encontrar variantes de alguna significación.

El análisis abarcó, en primer lugar, el estudio de la estructura organizativa para CMOP en los niveles Directivo-Superior, de Asesoría y Apoyo, Nivel Auxiliar; y Nivel Operativo, este último a nivel Central y Desconcentrado. En segundo lugar, se estudiarán las funciones y procedimientos básicos para lo cual se escogieron algunos ejemplos concretos de procedimientos vinculados a las tramitaciones de contratos de ejecución de obras, de cancelación de valuaciones, cancelación de intereses por retrasos en los pagos de valuaciones, y contratación de personal.

Las conclusiones obtenidas se resumen a continuación:

6.1 Existen muchos niveles jerárquicos y de unidades especializadas que entran en alto grado la operatividad y productividad de los entes públicos considerados. Se ha generado una estructura organizativa que se reproduce a todos los niveles y que se expresa en una jerarquía de unidades conectadas por líneas de mando, pero que opera,

de manera casi explícita, por líneas funcionales que originan una doble estructura real: la jerárquica y la funcional.

6.2 Las funciones finalmente productivas en la fase de Supra-Promoción tienden a concentrarse en las unidades del Nivel de Asesoría y Apoyo, aunque hay excepciones. Las funciones que correspondan a la Promoción, por una parte, el Mantenimiento y Conservación por la otra y, finalmente, la crediticia y de recuperación, en general están ubicadas en unidades operativas, aunque de nuevo hay que indicar la presencia de excepciones. Sin embargo, las unidades operativas no pueden cumplir con la ejecución en su presente forma, sin recurrir a la compleja y entabada organización subyacente que tiene a su cargo la casi totalidad de los aspectos políticos, administrativos, financieros y de control, exceptuando el técnico, implicado por esas funciones productivas.

6.3 Tanto los Ministerios como los Institutos Autónomos han adelantado una política de desconcentración, creando Direcciones con ciertas funciones en las entidades federales. La autonomía de toma de decisiones de estas Direcciones es en general muy limitada. En los Ministerios, sus funciones son básicamente las de tramitadores intermedios entre el sector privado y otros organismos públicos locales y la organización central del Ministerio, especialmente en lo que se refiere a controles y toma de decisiones.

En el INAVI la desconcentración es más avanzada y en el INOS, por el contrario, la intrincada organización y los complicados procedimientos, mantienen al nivel central la mayor parte de las decisiones apareciendo, sorprendentemente, la participación de un organismo externo en funciones de control previo.

6.4 La enmarañada y tortuosa estructura organizativa y funcional que han adquirido los entes públicos que operan en CMOP, y que es característica de su estado presente, es un factor de fundamental importancia que tiene que ser considerado en el proceso de desconcentración y descentralización. Sin un radical programa de desburocratización, con todas sus implicaciones, la descentralización enfrenta la clara posibilidad de estancarse permanentemente.

7. DIAGNOSTICO FINANCIERO-TECNICO

Para la realización de este diagnóstico fue necesario efectuar una profunda revisión de las Memorias y Cuentas de todas las instituciones del Poder Nacional vinculadas a CMOP, así como de las Leyes de Presupuesto, en el período 1989-1991. Se construyó una base de datos con todas las obras incluídas en los listados de las Leyes de Presupuesto, distribuídas según organismos, entidad federal, familia de obras y tipo de actividad. Para las gobernaciones de estado hubo de analizarse solo el presupuesto del año 1991, registrándose las asignaciones a la Partida 70 (obras y servicios para la formación de capital) según el tipo de gasto equivalente a las familias de obras. En el caso de las municipalidades, dado el número de ellas, se seleccionaron 17, de las cuales se registraron los ingresos totales, las asignaciones del situado constitucional y las asignaciones a la Partida 70, del Presupuesto de 1991.

Dado que el número de cuadros con información presupuestaria, incluídos en el Informe Final, resultó muy numeroso, solo se incluyen en este Artículo algunos de ellos a título ilustrativo.

El análisis efectuado para el año 1991 nos permitió estimar la distribución de las asignaciones presupuestarias destinadas a CMOP, que sería la siguiente:

Esto nos revela que el Poder Nacional dispone del 70% de las asignaciones para CMOP, mientras que los poderes Estatal y Municipal tienen asignados el 25% y el 5% respectivamente.

Esta distribución es reveladora del grado de centralización de las inversiones, sobre todo cuando verificamos que la mayoría de los países europeos, y de otras latitudes, efectúan casi toda su inversión, en CMOP, a través del Poder Local.

	Millones . Bs	%
PODER NACIONAL	97.341	69.92
Partida 70	47.194	33.90
Partida 60	37.876	27.20
Partida 80	12.271	8.82
PODER ESTADAL		
Partida 70	34.477	24.76
PODER MUNICIPAL		
Partida 70	7.400	5.32

8. DIAGNOSTICO DE PERSONAL

Dadas las características de la información disponible, no es posible el análisis específico del personal que trabaja en el área de CMOP. Se realizó, sin embargo, un gran esfuerzo para ilustrar la situación del personal en el MTC, MINDUR, MARNR e INAVI, mediante la construcción de una serie de cuadros que permitieron clasificar al personal Directivo, Profesional y Técnico, y Administrativo. En este sentido se trató, dentro de las dificultades señaladas, de identificar algunos parámetros y relaciones cuantitativas, que ilustran de cierta manera los problemas conectados con el personal en el proceso de descentralización del sector CMOP.

Se concluye señalando la necesidad de insistir en que, para el proceso de descentralización, es muy importante dilucidar la forma en que pueda determinarse la distribución del personal existente, para lo cual es urgente estudiar una metodología de análisis que permita efectuar proposiciones concretas en relación a la redistribución del personal. En el Informe Final se han indicado las dificultades más importantes que hay que superar y se han esbozado algunas líneas de trabajo para la producción de esa metodología.

9. PROPOSICION PARA LA DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

9.1 Criterios Generales

9.1.1. La hipótesis central de este trabajo, tal como se desprende de todo el discurso precedente, es que todas las actividades de construcción y mantenimiento de Obras Públicas pueden ser transferidas en el mediano plazo, a niveles estatal y municipal. Las condiciones básicas para que tal transferencia pueda ocurrir, son: la asignación de los recursos presupuestarios y fiscales necesarios y la gradualidad del proceso, que permitan desarrollar, en forma progresiva y sostenida, las máximas capacidades de gestión en gobernaciones y municipalidades.

Estas capacidades de gestión no se refieren solo a la necesidad imprescindible de seleccionar y entrenar efectivamente al personal gerencial, técnico, administrativo y de servicios, sino, a la cuestión crucial del desarrollo de las capacidades e instrumentos financieros y fiscales, indispensables para el logro de una progresiva autonomía de gestión a nivel estatal y municipal.

Sin embargo, es preciso señalar que la transferencia de todas las Competencias concurrentes y residuales, del Poder Nacional, dependerá fundamentalmente de que gobernaciones y municipios estén dispuestos y en capacidad de asumirlas. Es decir, que dicha transferencia difícilmente podrá realizarse por una vía diferente a la de acuerdos bilaterales entre gobernaciones e instituciones del Poder Nacional, pudiendo incorporarse a estos acuerdos, también, las transferencias directas al Poder Municipal.

9.1.2. Un paso determinante para el proceso es el fortalecer al máximo, en el muy corto plazo, los niveles desconcentrados del Poder Nacional, otorgándoles la máxima autonomía posible, lo cual crearía mejores condiciones para la transferencia de competencias, al mismo tiempo que incidiría sobre la capacidad de gestión local. Debe cuidarse, sin embargo, que tal autonomía no se traduzca en mayor peso local del Poder Nacional.

Por lo tanto, la desconcentración a fondo también debe ser concertada en los convenios con las Gobernaciones de

Estado, como paso previo, de corta duración, a la descentralización.

9.1.3. En muchos entes del Poder Nacional, las actividades de CMOP ocupan solo una parte de las actividades, de la gestión y, lógicamente, de los recursos financieros y de personal. Es decir, una alícuota de todos los recursos de la Institución corresponde a CMOP, pero ella no es fácilmente fraccionable o "desgajable" del todo institucional. Esto quiere decir que el proceso de descentralización implicará una revisión total, de toda la estructura organizativa y funcional de los entes del Poder Nacional, incluyendo posiblemente fusiones y eventualmente eliminación de dependencias. Lógicamente tal revisión y las propuestas de reorganización respectivas escapan al ámbito de este Estudio.

9.1.4. El proceso de descentralización implica, necesariamente, reducción de personal en los entes del Poder Nacional, e incremento en los niveles Estatal y Municipal. Debe evitarse entonces, por todos los medios, que la descentralización se transforme en un mecanismo que presione un incremento excesivo de la burocracia Estatal y Municipal, manteniendo al mismo tiempo los niveles burocráticos del Poder Nacional, lo cual se traduciría en un incremento del gasto público, ineficiencia y supervivencia del clientelismo. En ese caso lo lógico sería transferir personal del nivel nacional al estatal, y tomar drásticas medidas de eliminación de cargos vacantes en las instituciones de origen.

9.1.5. No podemos dejar de señalar que, en las distintas reuniones y entrevistas que hemos efectuado sobre el tema, hemos escuchado algunas opiniones que manifiestan dudas, sobre el proceso de descentralización.

La más frecuentes de tales preocupaciones son las siguientes:

- La poca capacidad gerencial, administrativa y técnica, así como las marcadas diferencias de ellas, en gobernaciones y municipalidades.

- El riesgo de dispersión de la capacidad técnica instalada en los entes del Poder Nacional.

- La escala de operación al fraccionarse se reduce, lo cual impide mantener equipos de alta calificación a nivel regional y local.

- El riesgo del caudillismo regional y de diseminación de corruptelas y tráfico de influencias.

- El Poder Nacional disminuiría su capacidad de incidir sobre los grandes problemas nacionales.

- Incremento de los regionalismos y riesgo de ruptura de la integridad territorial.

Es posible que existan otras aprehensiones similares, pero que, básicamente, giran alrededor de la idea de que sólo el Poder Nacional centralizado es capaz de alcanzar altos niveles de eficiencia y pulcritud en el manejo de los fondos destinados a CMOP, lo cual aún existiendo ejemplos positivos, no es la regla general. Además, constituyen el motor del circuito perverso que frena la transferencia de mayores responsabilidades y recursos a los entes regionales y locales con el argumento de que estos no tienen capacidad de asumirlos, capacidades que sólo se podrán incentivar e incrementar si se le transfieren responsabilidades y recursos.

Como hemos reiterado a lo largo de este Artículo, no tenemos dudas acerca de la posibilidad de transferir a los niveles Estatal y Municipal, las competencias en CMOP que hemos indicado, y consideramos que los riesgos que envuelven la tolerancia del Estado y la Sociedad a la corrupción, el clientelismo político, el tráfico de influencias, la prevaricación y otros vicios que giran alrededor del gasto público, en general, y del gasto en CMOP, en particular, son los mismos con o sin descentralización.

9.1.6. Prioridades en transferencia de competencias. Hasta presente (diciembre de 1991) hemos encontrado que el mayor interés de las gobernaciones se ha concentrado en la solicitud de transferencia de los servicios educacionales y de salud, en la creación de institutos regionales para afrontar los programas de vivienda y en la asunción de la competencia exclusiva en la operación y administración de los puertos. También ha habido interés en lo relativo a las operaciones de aeropuertos y de algunas obras de vialidad

como la Autopista Regional del Centro. La gobernación del Estado Zulia ha sido pionera al concretar, en forma definitiva, la transferencia de la operación, administración y mantenimiento del Puente General Rafael Urdaneta (Puente sobre El Lago).

9.1.6.a. En las áreas de Educación y Salud, las solicitudes de transferencia hace énfasis en la operación y manejo de los recursos de los centros de salud y educativos a fin de mejorar la calidad de los servicios. Sería necesario entonces que, al mismo tiempo que los ministerios de Sanidad y Educación participan en el proceso, mediante la firma de acuerdos de cogestión temporal de los servicios, MINDUR se incorpore al proceso de transferencia de competencias en lo relativo a la construcción de las edificaciones. De todas formas, los acuerdos de Sanidad y Educación deben también cubrir las actividades de mantenimiento, conservación, reparaciones, ampliaciones, etc., a cargo de FIMA y FEDE, Fundaciones dependientes de esos ministerios.

9.1.6.b. En el caso de los programas de viviendas, consolidación de barrios, créditos populares y otros, correspondientes al Área de Asistencia I, de la Ley de Política Habitacional, varias gobernaciones han creado, Institutos Regionales de Vivienda (o similares), otras gobernaciones ya contaban con entes descentralizados de ese tipo. Estas instituciones pueden asumir de inmediato, o en el muy corto plazo, la transferencia de los nuevos recursos destinados a la promoción de viviendas del Área de Asistencia I. De hecho, todas las gobernaciones reciben, por mandato de la LPH, un 5% adicional sobre el Situado para tal fin. Como los fondos de la LPH son distribuidos por el Consejo Nacional de la Vivienda, nada impide que los fondos del Área de Asistencia I, sean asignados en su gran mayoría (y no sólo el 5% del Situado) a las gobernaciones. A nuestro juicio, sólo debería retener el Poder Nacional los fondos asignables al financiamiento del "segundo piso" a proyectos específicos que presenten los Institutos Regionales o Municipales de Vivienda.

Esta última función sería retenida por un Fondo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano, que sustituiría a INAVI y FONDUR.

Es evidente, que la transferencia de competencia en el área de vivienda, sólo se completarla al transferir a los Institutos Regionales o Municipales, el Patrimonio del INAVI, fundamentalmente constituido por los saldos adeudados por los adjudicatorios de viviendas y créditos, viviendas en alquiler y edificaciones comerciales, de oficinas, etc. Para que esta transferencia pueda hacerse en forma transparente, el INAVI debe, previamente, limpiar y conciliar las cuentas de los adjudicatorios, problema éste bastante más complejo de lo que parece a simple vista.

En cuanto al Programa de Vivienda Rural, Acueductos y Cloacas Rurales que desarrolla el Servicio Autónomo de Vivienda Rural, la transferencia a los Institutos Regionales o Municipales de Vivienda, debe preservar prioritariamente el objetivo sanitario-preventivo del Programa.

Dado que el Consejo Nacional de la Vivienda debe distribuir anualmente los recursos provenientes del 5% del Presupuesto Ordinario, debe asignarse prioridad a la transferencia de competencia en el área de vivienda, en el Presupuesto de 1992, para lo cual deben resolverse algunos escollos de carácter político.

9.1.6.c. En resumen, pensamos que se deben concretar las gestiones que propusimos en nuestro informe preliminar de Marzo de 1991, a fin de adelantar iniciativas que faciliten el proceso de transferencia de competencias:

- Nombramiento de Comisionados del alto nivel en MINDUR, MTC, MARNR, MAC y MSAS para coordinar las acciones necesarias a los fines de la firma de los Convenios de Delimitación y Transferencia de Competencias.

- Asignar prioridad inmediata al área de Vivienda y Consolidación de Barrios, para concretar la transferencia a partir de 1992.

- Incluir en el proceso de transferencia de los Servicios de Salud y Educación, la consideración de las actividades en CMOP que desarrolla MINDUR.

- Iniciar la transferencia de otras actividades, como las relacionadas con la construcción y mantenimiento de instalaciones recreacionales, deportivas y culturales, en las cuales tradicionalmente han tenido ingerencia gobernaciones y municipalidades.

9.2 Cuadro de distribución de competencias propuesto para ser incluido en el reglamento N° 2 de la LODTC

Con base en la distribución de competencias propuestas en el Informe Final, se elaboraron los cuadros que se presentan a continuación, donde se indican los servicios y la tipología de obras, correspondientes a las competencias transferidas, que constituyen el objetivo final de la descentralización en CMOP.

En Octubre de 1991 dicha distribución comenzó a discutirse en el Gabinete de Infraestructura, con el fin de incorporarla al Reglamento N° 2 de la LODTC.

También se anexan tres gráficos correspondientes a la estructura actual, de transición y final, que hemos propuesto para el sector CMOP en los niveles Nacional, Estatal y Municipal.

NOTA: Para información más detallada sobre los aspectos tratados en este Artículo, favor consultar el Informe Final del Estudio sobre la Descentralización de la Construcción y Mantenimiento de Obras Públicas. Primera Etapa del Estudio sobre Morfología de la Construcción Pública. Proyecto IDEC-CDCH/PNUD-COPRE. 1991.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL AREA DE CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE OBRAS PUBLICAS (CMOP)

Revisión 16-10-91

	PODER NACIONAL	PODER ESTADAL	PODER MUNICIPAL	OBSERVACIONES
1. SUPRAPROMOCION				(1) Disposiciones de carácter estatal
• Políticas nacionales	X	-	-	(2) Ordenanzas municipales de urbanismo arq. y construcción
• Planes nacionales	X	-	-	(3) Para vivienda e infraestructura turística
• Planes sectoriales	X	X	X	(4) M.R.I.
• Presupuesto y plan operativo nacional	X	-	-	(5) Obras calificadas de interés nacional como excepción
• Presupuesto y plan operativo regional	-	-	-	(6) Obras de carácter supralocal
• Planes regionales y locales	-	X	X	(7) Obras de carácter local
• Políticas de investigación y desarrollo	X	-	-	
• Legislación básica en CMOP	X	-	-	
• Normas, Códigos, Reglamentos manuales, etc.	X	X (1)	X (2)	
• Auditoria técnica	X	X	X	
• Asistencia técnica	X	X	X	
• Financiamiento general	X	X	X	
• Financiamiento 2º piso	X (3)	-	-	
• Seguimiento y evaluación. Proceso descentralización	X(4)	-	-	
2. PROMOCION				
• ACTIVIDADES	(5)	(6)	(7)	
• Obtención de tierras	X	X	X	
• Programación y proyectos de obras	X	X	X	
• Licitación y contratación	X	X	X	
• Construcción directa	-	-	X	
• Inspección y supervisión	X	X	X	
• Dotación y equipamiento	X	X	X	
• Ordenación de pagos	X	X	X	
• Recuperación de la inversión	X	X	X	

CMOP.2

3. PROMOCION FAMILIA DE OBRAS				
• Educativas	•Educación Superior (8)	• Educación Superior • Educación Básica y Diversificada • Educación Especial • Educación Preescolar • Ciencia y Tecnologías	•Educación preescolar	(8) Mindur y Universidades
• Asistenciales	•Edificaciones de interés nacional	• Hospitales Tipo III • Hospitales Tipo II • Hospitales Tipo I • Ambulatorios • Hospital especializado	•Ambulatorios •Otros	(9) Gobernaciones y Universidades
• Socio asistenciales		• Albergues • Ancianatos • Guarderías, Jardín de infancia y símil	•Albergues •Ancianatos •Guarderías, jardín de infancia y símil •Comedores •Módulos de servicio	
• Deportes y Recreación		• Instalación de alta competencia • Complejos feriales • Parques estatales • Parques recreación de uso intensivo	•Campos de juego •Parques y recreación local •Parques urbanos •Parques recreación de uso intensivo	
• Culturales y religiosas		•Bibliotecas •Museos •Edificios de culto •Culturales y de arte •Otros	•Bibliotecas •Museos •Edificios de culto •Culturales y de arte •Otros	
• Administración y servicios	• Edificios sede	•Sedes goberbaciones •Palacio de Justicia •Tribunales	•Sedes alcaldías •Notarías, etc.	
• Servicios de infraestructuras (Agua potable)		•Sistema de agua potable •Fuentes •Obras de captación •Aducciones •Estaciones de bombeo •Plantas de potabilización	•Sistema de agua potable •Fuentes •Obras de captación •Aducciones •Estaciones de bombeo •Plantas de potabilización •Red de distribución y almacenamiento	

•Cloacas			•Sistemas de saneamiento •Redes cloacas y colectores •Estaciones de bombeo •Tratamiento •Disposición final •Efluentes	(10) Consorcio de gobernaciones
•Electricidad		•Sistema de saneamiento •Estaciones de bombeo •Tratamiento •Disposición final •Efluentes		(11) S.A. Vialidad Agrícola
•Transporte y Comunicaciones	•Aeropuestos internacionales •Puertos internacionales •Ferrocarriles y estaciones •Autopistas	•Superestaciones eléctricas •Tendido de baja tensión	•Embarcaderos y terminales de pasajeros •Vialidad urbana	(12) Sólo actividades de Suprapromoción a cargo de C.N.V. e INAVI-FONDUR
•Hidráulicas e infraestructura ambiental	•Grandes obras hidráulicas y obras mayores de infraestructura ambiental	•Represas y diques •Puertos •Terminales de Pasajeros •Estación de Ferrocarriles •Autopistas (10) •Vialidad estatal •Vialidad agrícola (11)	•Canalización de ríos y quebradas •Obras de saneamiento y protección ambiental •Arborización urbana •Rellenos sanitarios •Acondicionamiento de playas	(13) Institutos Regionales de vivienda
•Militares y seguridad pública	•Defensa nacional	Edificaciones policiales •Penitenciarías •Comisarías •Prefecturas •Otras	•Módulos policiales •Otras	(14) Institutos Municipales de vivienda
•Vivienda y Urbanismo	•Nuevas ciudades •Vivienda (12)	•Parcelamientos •Vivienda Urbana •Vivienda Rural •Créditos •Administración y recuperación •Reordenamiento y Consolidación de barrios (13)	•Parcelamientos •Vivienda Urbana •Vivienda rural •Créditos •Administración y recuperación •Reordenamiento y consolidación de barrios (14)	

CMOP.6

4. MANTENIMIENTO, CONSERVACION, AMPLIACION, MEJORAS, ETC.	15	16	17	(15) Obras calificadas de interés nacional
• Legislación básica	X	-		(16) Obras de carácter supralocal
• Normas, códigos, reglamentos, manuales, etc.	X	X	X	(17) Obras de carácter local
• Programación y proyectos	-	X	X	
• Licitación y contratación	-	X	X	
• Ejecución directa	-	X	X	
• Inspección y supervisión	X	X	X	
• Dotación y equipamiento	-	X	X	
• Ordenación de pagos	-	X	X	

DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS 1989-1991 A C.M.O.P. DEL PODER NACIONAL (Porcentajes)

ENTIDAD FEDERAL	SITUADO CONSTITUCIONAL RANKING	CENSO 1991	ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS									
			MINDUR	MTC	MARNR	MAC	INAVI	INOS	VR (2)	FEDE	FIMA	
DTO. FEDERAL	1	11,6	12,6	2,5	3,5	3,1	8,0	0,6	--	5,6	7,8	
ZULA	2	9,4	12,3	9,4	5,0	15,1	7,4	6,8	5,9	0,1	8,4	1,2
MIRANDA	3	8,1	10,3	7,7	14,8	9,6	3,0	8,5	2,4	1,3	3,2	0,7
CARABOBO	4	6,4	8,0	3,9	6,7	6,4	2,1	5,6	4,8	0,3	2,1	7,4
LARA	5	5,8	6,6	4,3	4,7	2,9	2,6	6,0	2,1	2,1	3,4	1,6
ARAGUA	6	5,6	6,2	5,0	3,5	3,1	3,0	6,6	4,7	1,5	1,1	3,6
ANZOATEGUI	7	4,6	4,8	3,0	5,3	2,1	6,4	4,1	0,3	--	1,9	1,4
BOLIVAR	8	4,6	5,0	1,8	1,2	0,6	1,6	4,2	--	--	1,6	1,8
TACHIRA	9	4,5	4,5	2,9	5,4	2,3	1,6	5,0	0,7	--	2,1	1,1
SUCRE	10	4,1	3,8	4,9	5,0	3,9	2,5	4,4	2,4	4,3	5,1	3,0
FALCON	11	3,7	3,3	6,0	3,1	3,1	6,4	4,0	1,4	70,5	1,7	1,5
MERIDA	12	3,5	3,1	3,4	6,6	1,3	3,2	3,2	1,7	--	2,2	--
TRUJILLO	13	3,4	2,7	3,4	3,1	14,3	4,9	2,6	0,4	1,8	0,7	1,6
PORTUGUESA	14	3,3	3,2	3,2	1,5	4,0	3,3	3,3	0,6	--	1,9	3,1
GUARICO	15	3,2	2,7	1,7	3,5	1,2	9,2	2,8	0,9	0,8	1,9	1,0
MONAGAS	16	3,2	2,6	2,4	3,0	3,8	2,4	3,9	2,4	1,7	1,8	2,2
BARINAS	17	2,9	2,3	3,1	2,7	2,6	4,3	3,2	1,0	0,5	0,7	2,4
YARACUY	18	2,7	2,1	1,6	2,7	1,1	3,3	4,0	2,1	0,8	0,9	1,0
NUEVA ESPARTA	19	2,3	1,5	3,1	0,6	1,6	0,5	1,9	1,2	--	0,8	1,0
APURE	20	2,2	1,6	1,8	2,3	4,4	5,7	2,4	0,5	0,3	2,9	0,5
COEDES	21	2,0	1,0	2,2	1,3	1,1	1,8	2,5	1,1	1,2	1,8	1,6
DELTA AMACURO	22	1,6	0,5	0,7	0,2	0,6	1,5	1,9	--	3,7	0,7	1,0
AMAZONAS	23	1,6	0,3	0,9	0,9	0,2	0,8	1,3	--	3,2	0,3	0,6
TERRITORIO NACIONAL (3)	--	--	--	11,1	14,6	11,5	19,7	3,7	59,4	5,7	47,2	53,0
TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) O.C.E.I. Censo de 1990, distribución porcentual de la población

(2) Vivienda Rural solo 1991 (1989 y 1990 no distribuidos)

(3) Asignaciones no distribuidas (La mayor parte corresponde a mantenimiento y conservación)

Fuente: OCEPRE. Elaboración propia

SITUADO, POBLACION Y ASIGNACION PRESUPUESTARIA DEL PODER NACIONAL. 1989- 1991

ENTIDAD FEDERAL	SITUADO CONSTITUCIONAL		POBLACION		ASIGNACIONES PODER NACIONAL (+)	
	RANKING	%	RANKING	%	RANKING	%
DTO. FEDERAL	1	11.3	2	11.6	5	5.0
ZULIA	2	9.4	1	12.3	2	6.6
MIRANDA	3	8.1	3	10.3	1	9.0
CARABOBO	4	6.4	4	8.0	4	5.2
LARA	5	5.8	5	6.6	8	4.1
ARAGUA	6	5.6	6	6.2	7	4.2
ANZOATEGUI	7	4.6	8	4.8	9	4.0
BOLIVAR	8	4.6	7	5.0	19	1.7
TACHIRA	9	4.5	9	4.5	11	2.6
SUCRE	10	4.1	10	3.8	6	4.3
FALCON	11	3.2	11	3.3	3	5.3
MERIDA	12	3.5	13	3.1	10	3.9
TRUJILLO	13	3.4	14	2.7	12	3.2
PORTUGUESA	14	3.3	12	3.2	18	2.2
GUARICO	15	3.2	15	2.7	14	2.8
MONAGAS	16	3.2	16	2.6	13	2.9
BARINAS	17	2.9	17	2.3	15	2.6
YARACUY	18	2.7	18	2.1	16	2.5
NUEVA ESPARTA	19	2.3	20	1.5	21	1.3
APURE	20	2.2	19	1.6	17	2.2
COJEDES	21	2.0	21	1.0	20	1.6
DELTA AMACURO	22	1.6	22	0.5	23	0.8
AMAZONAS	23	1.6	23	0.3	22	0.8
TERRITORIO NACIONAL (3)	-	-	-	-	-	20.2
TOTALES	-	100,0	-	100,0	-	100,0

(*) Asignaciones a los 9 Entes Públicos incluidos en la Base de Datos del Estudio. Elaboración propia.

INVERSION POR FAMILIAS DE OBRAS Y ORGANISMOS
TOTAL TERRITORIO NACIONAL / PERIODO: 1989- 1991
(Cifras en Miles de Bolívares)

TIPO DE OBRA	Organismos									
	MINDUR	INAVI	MTC	MARNR	INOS	VR	MAC	FEDE	FIMA	TOTALES
Residenciales	8.200	19.391,90 6	20.000	19.600	--	2.417,230	25.000	--	--	21.881,93 6
Industriales (Apoyo a la Prod.)	519.390	--	--	--	--	--	--	--	--	519.390
Hoteles, Restaurantes,	138.920	--	1.620	100	--	--	--	--	--	140.640
Oficinas, Bancos, Comercios	965.090	--	48.500	--	--	--	--	--	--	1.013,590
Educación Superior, Ciencia y	3.306,586	--	1.200	4.100	--	--	--	--	--	3.311,886
Educacionales (otras)	2,231,580	--	900	--	--	--	--	4.433,077	--	4.665,557
Hospitales	1.429,830	--	--	--	--	--	--	--	1.378,120	2.807,950
Asistenciales (otras)	1.324,800	--	--	--	--	--	--	--	1.644,842	2.969,642
Recreacionales y Deportivas	1.100,980	--	1.750	41.500	--	--	--	--	--	1.144,230
Culturales y Comunes	2.221,630	--	79.750	--	--	--	--	--	--	2.301,380
Agrícola	--	--	--	600	--	--	2.179,230	--	--	2.179,830
Militares	251.790	--	64.000	--	--	--	--	--	--	315.790
Otras Edificaciones	1.309,060	--	116.110	182.860	--	--	--	--	--	1.608,030
Urbanismo Agregado	936.740	--	48.500	--	--	--	2.755,000	--	--	3.740,240
Autopista	--	--	10.886,47 0	--	--	--	--	--	--	10.886,47 0
Vialidad (otras)	2.000	--	24.483,32 0	15.000	2.500	--	479.920	--	--	24.982,74 0
Obras Hidráulicas y Ambientales	--	--	10.000	4.158,250	6.375,055	17,000	1.146,940	--	--	11.707,24 5
Plazas, Parques, Recreac. y	277.780	--	--	83.450	--	--	--	--	--	361.230
Instalaciones Hidráulicas	81.370	--	--	477.480	5.040,263	248,750	--	--	--	5.847,863
Instalaciones Eléctricas	800	--	--	--	9.700	--	--	--	--	10.500
Construcciones Petroleras	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Infraestructura de Transp. no Terr.	313.450	--	1.712,510	35.400	--	--	--	--	--	2.061,360
Otros	11.000	--	225.935	475.250	1.491,048	1,500,000	--	--	--	3.703,233
Adquisición de Tierras	--	627	--	--	45.851	--	--	--	--	46.478
Totales	16.430,99 6	19.392,53 3	37.700,56 5	5.493,590	12.964,41 7	4.182,980	6.586,090	2.433,077	3.022,962	108.207,2 10

ESTRUCTURA C.M.O.P.ACTUAL

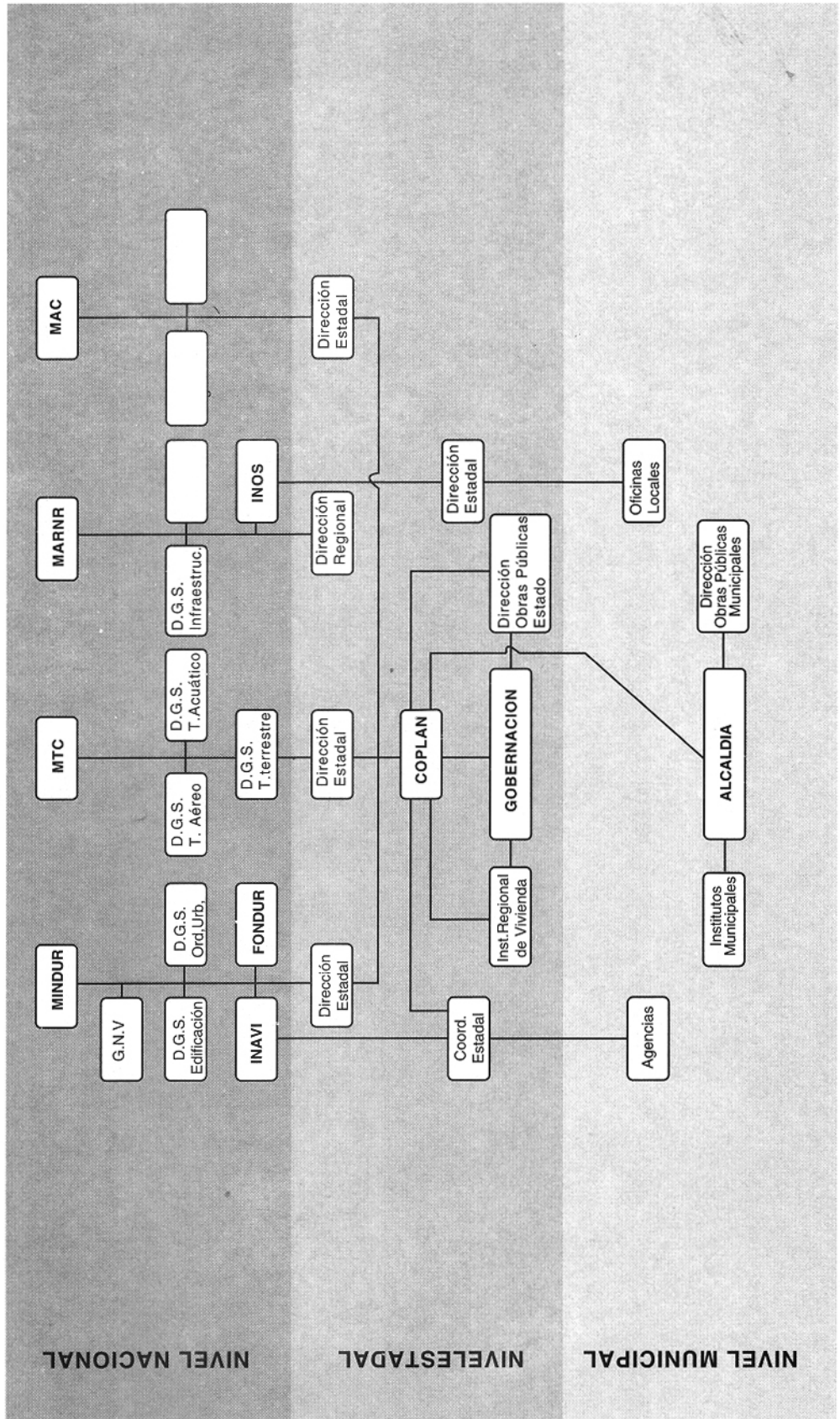


GRAFICO VI.4

ESTRUCTURA C.M.O.P. TRANSICION - DESCONCENTRACION TOTAL

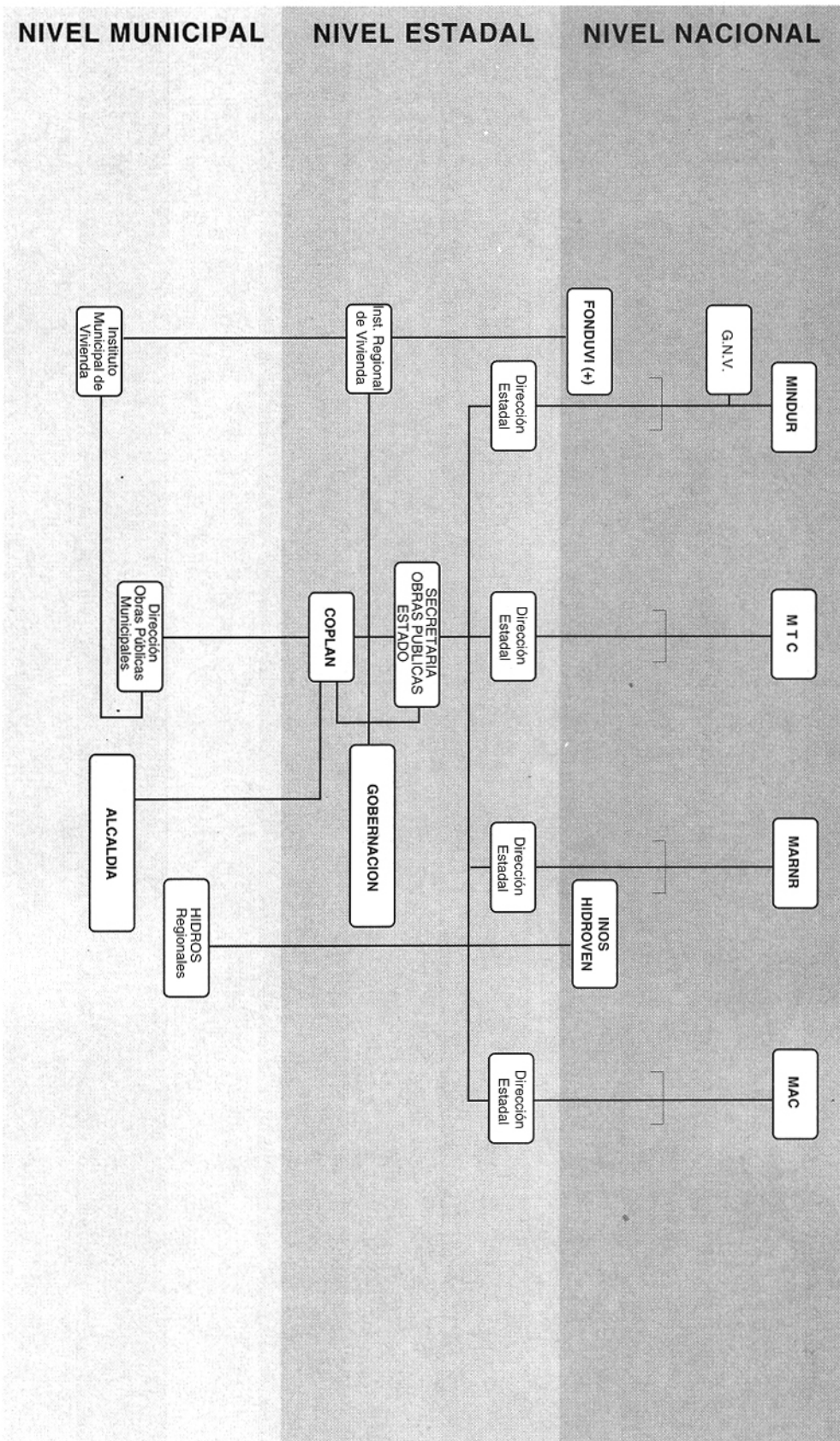


GRAFICO VI. 5

ESTRUCTURA C.M.O.P.FINAL- DESCENTRALIZACION TOTAL

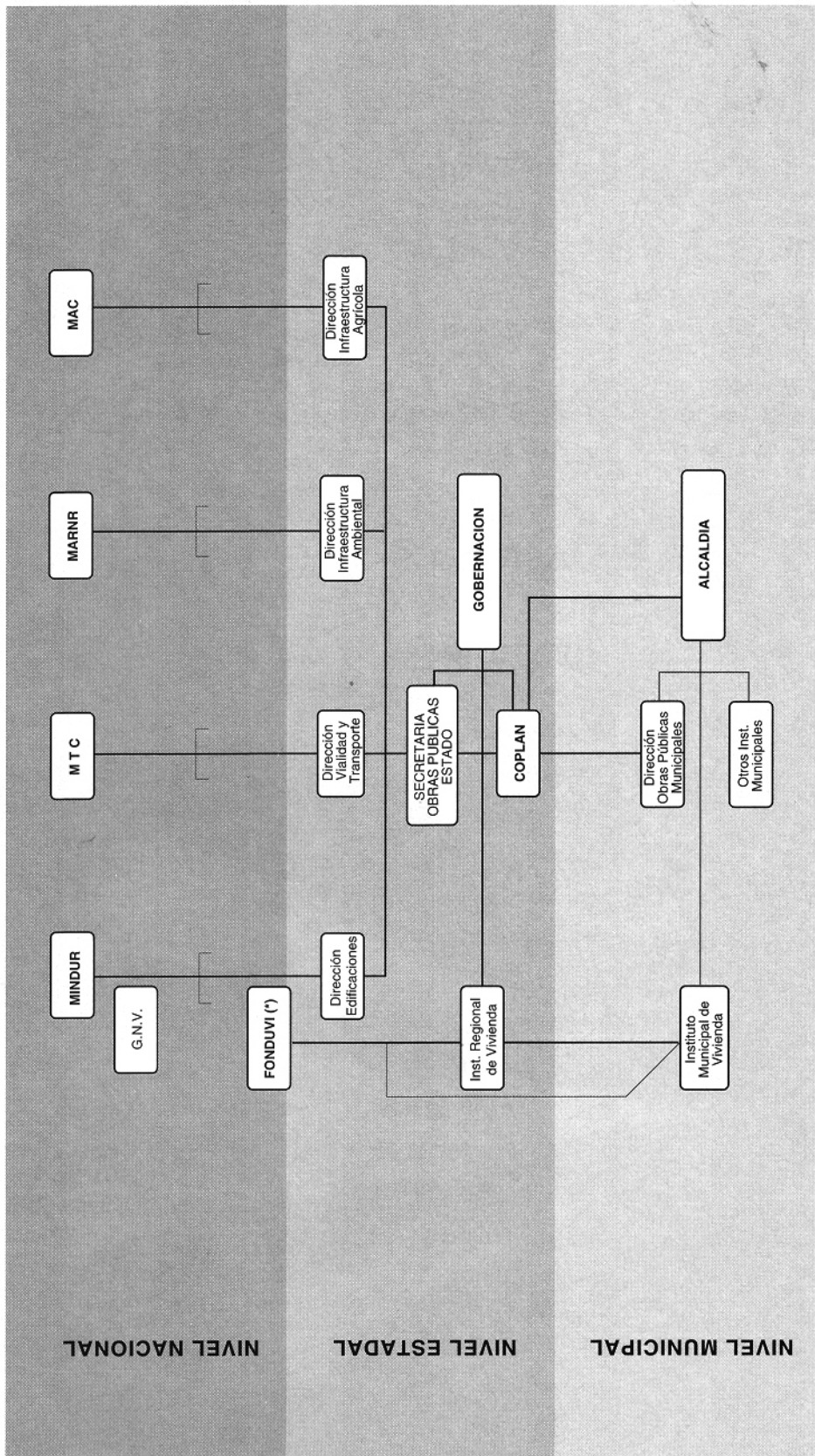


GRAFICO VI.6

(*) Fondo Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (propuesto)