

---

**GESTIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

---



Fundación  
POLAR



---

Normas de  
Requerimientos  
Mínimos  
para el Desarrollo de  
Playas en el  
Litoral Central

**Pedro Pablo Azpúrua**  
**Bernardo Nouel**

Con la colaboración de  
**Gustavo Ferrero T.**  
**Octavio Marcano V.**  
**Juan Andrés Vegas**  
**Gustavo Matamoros**  
**Mariano Salas Berti**  
**Alfonso Rísquez**  
**Pedro A. Doupuy**

*Nota de P. P. A.: Los colaboradores tuvieron una activa participación en la preparación y redacción del documento.*

Mayo de 1956

---



Fundación  
POLAR



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ■ Normas de Requerimientos Mínimos para el Desarrollo de Playas en el Litoral Central

La municipalidad del Distrito Federal, por medio de la Dirección de Obras Municipales, ha elaborado los Planos y Reglamentos de Zonificación para el Área Metropolitana, que comprende la ciudad de Caracas y las poblaciones del Litoral Central. Y considerando que el desarrollo de la capital está íntimamente ligado al del Litoral, y que el aprovechamiento de las playas de este último es parte inherente a dicho desarrollo, ha iniciado un estudio de la costa del Distrito Federal, en el sector comprendido entre el río Mamo y Camurí Grande.

La Administración Municipal, atendiendo al interés general, ha tenido como objetivo primordial de este estudio proporcionar playas adecuadas a los habitantes del área metropolitana, y al efecto se ha comenzado por coordinar los diferentes estudios técnicos que, sobre la costa, han sido hechos por el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Fomento y la Gobernación del Distrito Federal, y los efectuados por diversos particulares interesados en el mismo fin. Se han tomado también muy en cuenta los aspectos sanitarios del problema, en cuanto se refiere a acueductos, cloacas y demás servicios.

Tiene especial interés el hecho de que los diversos estudios adelantados por esta dirección dejan establecido lo siguiente: la costa del Litoral próximo carece de playas naturales, sin embargo algunas extensiones permiten, mediante su debido acondicionamiento (el cual se trata de normalizar), transformarlas en playas aptas para el esparcimiento de los habitantes de la capital, en tal sentido la Gobernación del Distrito Federal ha adelantado ya los estudios para desarrollar una serie de balnearios públicos con todas sus instalaciones, es lógico suponer que dadas las inversiones que deberán hacerse para dicha transformación no podrá el

despacho acondicionar toda la costa susceptible de transformar en playa, por el contrario quedará un amplio margen para que empresas privadas, que llenen los requisitos mínimos que se establecen en las normas anexas, puedan aumentar la capacidad receptiva recreacional del Litoral.

Por otra parte, algunos interesados, como la urbanización Playa Grande, Laguna Beach, Bahía del Mar y el Hotel Nacional del Caribe, han solicitado permisos o manifestado sus deseos de acondicionar las costas de una manera racional, para destinarlos a balnearios. Asimismo, los propietarios de los terrenos de la hacienda Longa España y los de Camurí Grande, que proyectan desarrollos de tipo recreacional y vacacional, tienen el propósito de tratar dichas costas para hacer más atractivas sus urbanizaciones.

No existiendo hasta ahora estudios técnicos que prevean las Normas para tales desarrollos, la Municipalidad preparó, con fecha 17 de marzo del presente año, un anteproyecto de normas para darle forma técnica a dichos desarrollos de playas, con el fin de evitar las interferencias de unos con otros y de prever, hasta donde fuera posible, el equilibrio dinámico de las playas resultantes del tratamiento de la costa, considerada toda como un conjunto. De igual manera se ha tratado de fijar los requerimientos mínimos, de carácter sanitario, para evitar los daños que pudieran ocasionar unos y otros desarrollos. También se ha tomado en cuenta la debida seguridad de los bañistas y se ha previsto los servicios complementarios de carácter general.

Con el objeto de consultar la opinión de los diversos organismos oficiales relacionados con la materia, se envió copia del anteproyecto a las entidades siguientes: Comisión Nacional de Urbanismo, Subsección de Control de Construcciones de la Unidad Sanitaria y División de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Banco Obrero y otras.

También se les dio copia a algunas oficinas de arquitectura e ingeniería relacionadas o especializadas en esta materia.

Con las observaciones y recomendaciones recibidas se elaboró un segundo anteproyecto de requerimientos mínimos para el desarrollo de playas en el Litoral Central.

En este anteproyecto, como reconocimiento a su oportuna colaboración, se hace mención de las siguientes personas: Arq. Gustavo Ferrero Tamayo, Ing. Octavio Marcano Vallenilla, Ing. M. Salas Berti, Ing.

Alfonso Rísquez, Ing. Pedro A. Doupuy, Ing. Bernardo Nouel, y Arq. Juan Andrés Vegas.

El nuevo anteproyecto fue sometido a las mismas personas y entidades; y después de tener ya una forma más estructurada fue enviado al Colegio de Ingenieros de Venezuela, Sociedad Venezolana de Arquitectos y a la Cámara de la Construcción.

En dichas normas no sólo se ha procurado encontrar las soluciones técnicas sino también establecer disposiciones que estimulen al capital privado para el desarrollo de las playas del Litoral Central, a fin de que sean usadas adecuadamente por el mayor número de personas.

Para que las playas llenen su necesaria función de utilidad pública, en dichas normas se establece que sólo se autorizarán aquellas de uso general o colectivo, y las destinadas a clubes privados, cuyo número de miembros esté en relación con la capacidad de la playa respectiva.

Las normas para requerimientos mínimos tan sólo tienen el punto de vista técnico, pues el aspecto legal correspondería a otros despachos.

Por considerarlo previsorio, se ha aumentado hasta 50 m, de acuerdo con la Ley de Navegación (desde la línea de baja marca), la protección *no edificandi*, de 40 m, prevista en el Art. 12 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, vigente; que no permite construir dentro de la franja determinada, contada a partir del límite de la playa.

Dándoles la mayor flexibilidad posible a las normas, de acuerdo con la afluencia de concurrentes a los diversos tipos de playas, se ha establecido una clasificación de las mismas, respecto a su densidad (alta, media y baja), fijándose a la vez una relación en los respectivos consumos de agua, que permitirá intercambiar el uso de unas y otras en un momento dado.

Caracas, 30 de mayo de 1955

Ciudadano  
Presidente del Colegio de  
Ingenieros de Venezuela  
Su Despacho

Los suscritos, nombrados por la Junta Directiva que usted preside, para estudiar el segundo borrador de las “Normas de requerimientos mínimos para permisos de desarrollos de playas en el Litoral”, preparado por la Dirección de Obras Municipales, tenemos a bien informarle:

Consideramos beneficioso el establecimiento de estas normas que permitirán el estudio y construcción de numerosos sitios de recreo para la población metropolitana. Sin embargo creemos que conjuntamente deben establecerse ordenanzas especiales que regulen el funcionamiento de las playas con el objeto de que se mantengan las condiciones establecidas en el proyecto, en lo que se refiere a clasificación, capacidad, y servicios complementarios y de seguridad.

En cuanto al proyecto en sí, sólo tenemos que hacer algunas observaciones que no modifican ni su forma ni su fondo y que enumeramos de seguidas:

- A) En el capítulo I “Memoria Descriptiva” debe hacerse notar expresamente que la clasificación fijada al proyecto de playa será contemplada en la Ordenanza de Zonificación de Departamento Vargas.
- B) Creemos que el plano de situación a que se refiere el capítulo II debe ser en escala 1:2.000, en consideración a la cantidad de detalles exigidos.
- C) En el párrafo b) del capítulo II se debe aclarar que los planos de refracción del oleaje serán hechos tanto para la ola característica como para la ola de tormenta.
- D) En el capítulo IV final del párrafo b), debe fijarse el número de puestos de observación para salvavidas, en función de la capacidad de la playa, creemos que la relación podría ser un puesto por cada 200 personas.
- E) En el capítulo V donde se establecen los servicios que deben preverse para los pequeños puertos o desembarcaderos, no parece conveniente la obligatoriedad del servicio de abastecimiento de combustible. Proponemos que el párrafo sea cambiado para que diga: “Cuando se desee



establecer servicios de abastecimientos de combustibles, se proyectará un sistema que llene los requisitos de seguridad contra incendios etc.”.

De usted,

Alfonso Rísquez  
Carlos Machado Z.  
Gustavo Ferrero Tamayo  
Octavio Marcano

## BORRADOR

### DESARROLLO DE PLAYAS EN EL LITORAL

La Gobernación del Distrito Federal por intermedio de la Dirección de Obras Municipales exigirá para conceder permisos para el desarrollo de playas en el Litoral documentos que contengan los estudios siguientes:

- 1°.- Memoria descriptiva
- 2°.- Situación y capacidad
- 3°.- Seguridad
- 4°.- Servicios
- 5°.- Pequeños puertos o desembarcaderos, si se deseara.
- 6°.- Proyectos

- 1° **Memoria descriptiva:** Indicará la correcta integración al sistema recreacional estudiado por la Municipalidad y su justificación, especialmente en lo referente a la clasificación prevista, a saber:
  - Tipo A) Baja densidad (para personas de poder adquisitivo alto).
  - Tipo B) Densidad media (para personas de poder adquisitivo medio).
  - Tipo C) Alta densidad (para personas de poder adquisitivo bajo).
 Se deberán anexar copias de los documentos de propiedad, de los recibos sobre pago de impuestos y de los permisos previos especialmente de la Dirección de Marina Mercante del Ministerio de Comunicaciones.
  
- 2° **Situación y capacidad:** La situación deberá indicarse en plano a escala 1:5.000 y será necesario que el plano de ubicación indique los puntos de desagüe de las quebradas, así como también las existentes para aguas negras, aguas industriales y aguas de lluvias. La capacidad se calculará en acuerdo con el área producto del “largo útil” (playa acondicionada) de 50 m de profundidad contados a partir de la nueva línea donde batirá la ola atendiendo a los siguientes coeficientes:

Tipo A) 10,00 m<sup>2</sup> por persona a 25 m<sup>2</sup> por persona

Tipo B) 5,00 m<sup>2</sup> por persona a 10 m<sup>2</sup> por persona

Tipo C) 3,00 m<sup>2</sup> por persona a 4,50 m<sup>2</sup> por persona

- 3° Seguridad: El interesado deberá presentar un estudio completo de las playas motivo de solicitud, elaborado por un profesional de ingeniería, legalmente autorizado. Dicho estudio deberá comprender lo siguiente:
  - a) Estudio de las condiciones límite del oleaje existente en la zona en consideración, presentando los dibujos de diagrama de refracción del oleaje (planos de oleaje). Estos planos de oleaje serán preparados para la tendencia general de corrientes transversales, producidas por el oleaje; las zonas de posible resaca, según la dirección extrema de dicho oleaje.
  - b) Con las obras proyectadas ya situadas en planta se deberán producir planos de refracción del oleaje, mostrando la influencia de las nuevas obras e indicando la tendencia de las corrientes que por el oleaje se puedan crear, y los sitios posibles de resaca, tomando en consideración la dirección del oleaje modificado por las obras propuestas. Igualmente deberán señalarse en estos planos las zonas de posibles erosiones, creadas como consecuencia de las obras proyectadas y mostrar las obras de defensa que, para contrarrestar dicho efecto, se han previsto.
  - c) Si las obras proyectadas emergen mar adentro en una longitud apreciable, deberán proveerse de las luces de navegación adecuadas, de conformidad con las indicaciones del Ministerio de Comunicaciones.
  - d) En la zona de playa, deberán proveerse cadenas de flotadores anclados, para delimitar las zonas seguras para los bañistas y que a su vez puedan servir de asidero temporal para el caso en que por cambio de dirección del oleaje, la resaca o las corrientes los pudieran arrastrar hacia este límite.
  - e) Se deberá indicar en el proyecto el proceso de construcción de las varias obras y su secuencia.
  
- 4° Servicios: Se calcularán de acuerdo con la capacidad resultante y comprenderán:
  - a) Servicios sanitarios: acueductos, cloacas.
  - b) Servicios complementarios: sociales, de seguridad y estacionamientos.
  - Servicios sanitarios: El servicio de acueducto será calculado a razón de:
    - Tipo A) 150 lts por persona, por día.
    - Tipo B) 100 lts por persona, por día.
    - Tipo C) 50 lts por persona, por día.

Para el cálculo de la dotación de agua correspondiente, se calculará separadamente lo requerido para uso doméstico y el saldo de personas que lo utilicen, por la tabla arriba expuesta.

La disposición de aguas negras y de lluvia deberá coordinarse con los servicios del sector en acuerdo con los estudios que tenga el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, a fin de evitar la contaminación de las playas.

Deberán instalarse piezas sanitarias en acuerdo con el número de personas en la razón siguiente:

	<b>Nº Hombres</b>	<b>Nº Mujeres</b>
Ducha para cada	40 pers. o fracción	40 pers. o fracción
Lavamano para cada	60 pers. o fracción	60 pers. o fracción
Excusado para cada	60 pers. o fracción	40 pers. o fracción
Urinario para cada	60 pers. o fracción	40 pers. o fracción

Se supondrá 50% hombres y 50% mujeres de la capacidad de la playa. Todos estos servicios en acuerdo con las disposiciones de la División de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Para el cálculo del número de piezas, se calculará separadamente lo requerido para el uso doméstico y el saldo de personas que lo utilicen, de acuerdo con la tabla arriba expuesta.

■ **Servicios suplementarios:** Los comedores y sus anexos deberán calcularse en el orden de las cifras abajo expuestas:

Tipo A) ..... 0,50 m<sup>2</sup>/persona

Tipo B) ..... 0,35 m<sup>2</sup>/persona

Tipo C) ..... 0,25 m<sup>2</sup>/persona

Se recomienda no distanciar los comedores más de 400 m siempre que la topografía del terreno así lo permita.

Las casetas para vestirse se calcularán en el orden de las cifras abajo expuestas:

Tipo A) ..... 0,50 m<sup>2</sup>/persona

Tipo B) ..... 0,35 m<sup>2</sup>/persona

Tipo C) ..... 0,20 m<sup>2</sup>/persona

También complementarios al área de playas se deberá prever un área de estacionamiento en la forma siguiente:

Tipo A) A base de un automóvil por cada 6 personas, y a razón de 30 m<sup>2</sup> por persona.

Tipo B) A base de un automóvil por cada 9 personas y un colectivo por cada 200 personas, a razón de 40 m<sup>2</sup> por colectivo. Se estima 75% con uso carro individual y 25% en colectivo.

Tipo C) A base de un automóvil por cada 12 personas y un colectivo por cada 300 personas. Se estima a 50% en carro individuales y 50% en colectivo.

Todas las playas deberán tener un servicio de primeros auxilios así como también puestos de observación para salvavidas y vigilancia necesaria.

- 5° Pequeños puertos o desembarcaderos: En caso de que los interesados deseen desarrollar, como anexos a las playas, pequeños puertos o desembarcaderos para club de pescadores, deberán tener las previsiones necesarias e instalaciones de agua potable para las lanchas y embarcaciones de mayor tamaño que puedan atracar, de acuerdo con su capacidad total. También deberá prever los servicios necesarios de abastecimiento de combustible, debiendo llenar éstos los requisitos de seguridad, a fin de no perjudicar las playas.

En el extremo final de los malecones de los puertos o desembarcaderos se podrá permitir edificaciones livianas con el destino de club o restaurant; siempre y cuando solucionen satisfactoriamente los aspectos sanitarios y de seguridad.

Asimismo dichos puertos deben abrigar a las embarcaciones contra tormentas de cualquier dirección que pudiera sucederse; y en este caso especial de las del noroeste que son las más frecuentes en el Litoral Central. En todo caso es obligatorio presentar los planos de refracción o difracción del oleaje, con indicación de las zonas de atraque y anclaje.

En las zonas de muelle y atraque el oleaje máximo, en caso de tormentas, no deberá sobrepasar de 40 cms y en la zona de anclaje no deberá ser mayor de un metro.

- 6° Proyectos: El proyecto deberá presentarse en plano a escala 1:500 con indicación de los malecones, dirección de las corrientes, servicio de cloacas, acueductos, etc.

Los planos de detalles de los servicios complementarios deberán hacerse a escala no menor de 1:100 en acuerdo con la ordenanza vigente.

En lo que respecta a la escala de los planos a que se refiere el numeral 3, la escala general de los planos de sondeo y de los planos de oleaje

debe ser 1:2.500. Los planos de detalle en planta de las obras podrían ser en 1:500 y las secciones transversales y detalles de las obras mismas en escala mayor.

**Notas:** 1° El solicitante se comprometerá a llevar a cabo la ejecución de las obras conforme el proyecto aprobado; si hubiere necesidad de cambios deberán ser sometidos a consideración de la Dirección de Obras Municipales por intermedio del profesional responsable, previo acuerdo con los proyectistas.

**Nota:** “Este borrador anula el enviado en anterior oportunidad”.

**En colaboración:**

*Comisión Nacional de Urbanismo:*

Arq. Gustavo Herrera Tamayo e Ing. Octavio Marcano Vallenilla.

*Subsección de Control de Construcciones y Mantenimiento  
de la Unidad Sanitaria de Caracas:*

Ing. M. Salas Berti.

*División de Ingeniería Sanitaria:*

Alfonso Rísquez.

*Dirección de Obras Municipales:*

Ing. P. P. Azpúrua Q., Ing. Pedro A. Doupuy,

Arq. Juan Andrés Vegas, Ing. Bernardo Nouel.

República de Venezuela  
Gobernación del Distrito Federal  
Dirección de Obras Municipales  
Ordenanza para Desarrollos Recreacionales Marinos  
en el Litoral Central

■ **CAPÍTULO I** Disposiciones generales

- — Art. 1º: Cualquier persona natural o jurídica, interesada en realizar un desarrollo recreacional marino de playas y puertos deportivos, dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, deberá presentar ante la Dirección de Obras Municipales una solicitud de permiso y obtener dicho permiso. Tal solicitud deberá contener toda la documentación e información mínima requerida por esta ordenanza, según lo especificado en el capítulo correspondiente y deberá venir acompañada del permiso previo que otorgará la Dirección de Marina Mercante del Ministerio de Comunicaciones.
- — Art. 2º: La solicitud y los documentos a que se refiere el artículo anterior deberán estar firmados por el propietario o por su apoderado y por el ingeniero o arquitecto legalmente autorizado, responsable de la obra.
- — Art. 3º: La aprobación de los planos del anteproyecto para el nuevo desarrollo recreacional marino por la Dirección de Obras Municipales se considerará solamente como una aceptación del diseño del mismo, en cuanto a su conformidad con esta ordenanza, pero no facultará al solicitante para emprender de inmediato ninguna obra hasta tanto los planos, especificaciones y demás documentos del proyecto definitivo no hayan sido debidamente aprobados por la referida dirección.
- — Art. 4º: Al dar comienzo a las obras del desarrollo recreacional marino, una vez obtenida la aprobación del proyecto definitivo, el solicitante quedará obligado a notificarlo por escrito a la Dirección de Obras Municipales, la

cual ordenará, cuando lo juzgue conveniente, las inspecciones que fuesen necesarias para hacer efectivo el cabal cumplimiento de las disposiciones de esta ordenanza.

Igualmente, deberá el solicitante notificar, previamente, el comienzo de la ejecución de las obras, a la Capitanía de Puerto de la jurisdicción a que pertenezca el desarrollo en cuestión.

- — Art. 5º: Para garantizar el cumplimiento estricto de las obligaciones que impone esta ordenanza a los solicitantes de desarrollos recreacionales marinos, deberán presentar al hacer la solicitud de construcción, y al introducir los documentos definitivos del proyecto, una fianza satisfactoria a la Gobernación del Distrito Federal, montante a 10% del costo estimado de las obras aprobadas, y que se extienda durante todo el lapso que pueda durar el desarrollo recreacional marino, cuyo permiso se solicita.
- — Art. 6º: En caso de que el desarrollo recreacional marino no fuese terminado de acuerdo con lo establecido en el proyecto aprobado, según el cual le fue concedido el permiso correspondiente, la Gobernación del Distrito Federal podrá hacer efectivo el cobro de la fianza, ordenando que sean ejecutados por la Dirección de Obras Municipales los trabajos necesarios para completar las obras básicas que garantizan las condiciones higiénicas, sanitarias y de seguridad del desarrollo, debiendo el asegurador abonar a la Gobernación la diferencia del costo definitivo de dichas obras, si éstas fueren mayor que la fianza fijada.

## ■ CAPÍTULO II Requisitos técnicos generales

- — Art. 7º: Todo nuevo desarrollo recreacional marino que se proyecte ejecutar deberá estar correctamente integrado al Plan Regulador del Sistema Recreacional de Playas, aprobado por la Municipalidad del Distrito Federal.
- — Art. 8º: Las disposiciones establecidas en el Plan Regulador del Sistema Recreacional serán de dos clases: obligatorias y facultativas. Se considerarán como disposiciones obligatorias las disposiciones de zonificación y los requerimientos mínimos que para los diferentes servicios se establece en esta ordenanza, y como disposiciones facultativas, aquellas que se proyectan respetando las obligatorias.
- — Art. 9º: Las disposiciones obligatorias y facultativas establecidas en un proyecto, una vez que haya sido aprobado, sólo podrán ser modificadas por



acuerdo tomado por el Concejo Municipal y previo informe favorable de la Dirección de Obras Municipales.

- — Art. 10º: No se llevará a efecto ningún nuevo desarrollo recreacional marino en costas en las cuales, en opinión de la Dirección de Obras Municipales, la demanda para tal recreación no justifique su desarrollo inmediato.

La Dirección de Obras Municipales no permisarará desarrollos recreacionales marinos en zonas que no estén en condiciones de desarrollarse por falta de servicios públicos adecuados por su distancia de otras áreas desarrolladas o por otras deficiencias sociales, económicas y físicas analógicas.

La Dirección de Obras Municipales no otorgará permisos de desarrollos recreacionales marinos en el caso de que las obras marítimas proyectadas perjudiquen las condiciones de estabilidad de otros centros recreacionales vecinos.

- — Art. 11º: No se permitirá ningún desarrollo recreacional marino en costas, cuando, a juicio de la Dirección de Obras Municipales, la forma de desarrollo propuesta resulte ser inapropiada por cualquiera de las razones siguientes:

a) Porque el uso propuesto a los terrenos que se desean desarrollar no se ajusta al desarrollo general más ventajoso para el área en que radica el nuevo desarrollo recreacional marino.

b) Porque el uso de los terrenos que se desean desarrollar no se ajuste a la ordenanza de zonificación o plano regulador.

c) Porque el diseño del nuevo desarrollo recreacional marino no se ajuste al uso de los terrenos que se desean desarrollar.

- — Art. 12º: Basándose en el plano regulador del sistema recreacional, y si así lo estimase conveniente para el ventajoso desarrollo de playas o puertos deportivos, la Dirección de Obras Municipales podrá preparar un plan general de los mismos, que podrá incluir terrenos pertenecientes a distintos dueños, en el cuál la Dirección de Obras Municipales deberá tener en cuenta, además de lo relativo al diseño físico, cualquiera aspecto económico y social que le fueren aplicable.

El desarrollo recreacional marino se hará de acuerdo con el plan así preparado, a fin de que su diseño se correlacione con el desarrollo futuro de la propiedad ajena limítrofe.

En tales casos, la Dirección de Obras Municipales, deberá consultar a los dueños de terrenos vecinos incluidos en tal plan de desarrollo

general, antes de tomar una resolución definitiva sobre parte alguna de los mismos.

- — Art. 13º: Como condición previa a la aprobación de todo proyecto de desarrollo recreacional marino, la Dirección de Obras Municipales considerará el diseño y tipo de desarrollo que se proyecta, de acuerdo con el propósito del mismo, incluyendo el trazado definitivo de las obras marítimas de vialidad, los servicios sanitarios, los sistemas de drenaje de aguas pluviales, la iluminación, el suministro de agua potable, la reservación obligatoria de las áreas mínimas exigidas por zonas verdes y la extensión y forma en que dichas obras han de ser ejecutadas.
- — Art. 14º: En todo nuevo desarrollo recreacional marino, los propietarios quedarán obligados a dotarlo de los servicios de agua potable, cloacas, instalaciones eléctricas, servicios sanitarios, y la Dirección de Obras Municipales no autorizará la utilización de tal desarrollo hasta tanto no estén totalmente concluidos tales servicios.
- — Art. 15º: En todo nuevo desarrollo recreacional marino, queda terminantemente prohibido el bote de tierra en lugares distintos de aquellos señalados para tal fin en el proyecto que fue aprobado.
- — Art. 16º: El nombre propuesto para un nuevo desarrollo recreacional marino no deberá ser igual o parecido al nombre de ningún otro desarrollo que se haya efectuado en el Litoral Central. La designación del nombre del nuevo desarrollo recreacional marino estará sujeto a la aprobación de la Dirección de Obras Municipales. Si el nombre que se pretende dar al nuevo desarrollo recreacional fuese el de algún prócer nacional, éste deberá ser aprobado por el Concejo Municipal.

### ■ CAPÍTULO III Procedimiento

- — Art. 17º: Para facilitar al peticionario el estudio de un nuevo desarrollo recreacional marino, la Dirección de Obras Municipales hará un estudio previo del desarrollo preliminar y dará al interesado las líneas generales que debe respetar su trazado, los usos y densidades, etc., y las indicaciones que crea pertenecientes a fin de adaptarse el estudio, a las líneas generales del plan regulador y a los terrenos adyacentes para las cuales se hayan efectuado con anterioridad estudios relativos al sistema recreacional.

El objeto de la aprobación del anteproyecto preliminar es proporcionarle al interés de la asistencia y el consejo de la Dirección de Obras

Municipales y el de consultar informalmente con su personal antes de preparar el proyecto, con el fin de sacar el mejor aprovechamiento de su diseño.

- — Art. 18º: Si el interesado quiere aprovecharse de las facilidades a que se refiere el artículo anterior, deberá remitir a la Dirección de Obras Municipales lo siguiente:

- a) Una memoria descriptiva en que se indique la correcta integración del desarrollo propuesto al sistema recreacional estudiado por la municipalidad; establecer su justificación especialmente en lo referente a la clasificación propuesta, indicando la capacidad que pretende asignársele a la playa o puerto deportivo, la amplitud que se le dará a los servicios e instalaciones, calculados de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV de esta ordenanza.

Deberá contener esta memoria descriptiva los datos relativos al servicio de acueducto: origen del agua, cantidad, gasto en litros por metro lineal de playa; cloacas; alumbrado, teléfonos, si los hubiera. Indicará, además, las vías de comunicación que conecten al desarrollo con los centros poblados.

- b) Un plano de situación en escala 1:2.500, en donde se muestran los sitios de desagüe de quebradas, las cloacas existentes para aguas negras y aguas industriales y los desagües de aguas pluviales.

- c) Un plano general de las obras proyectadas para la formación de playas o para la creación de puertos deportivos, en escala 1:1.000, en donde se muestren los diferentes servicios sanitarios y complementarios que se establecen en el capítulo IV de esta ordenanza.

En este plano deberán mostrarse los árboles existentes en las inmediaciones, con indicación de aquellos que van a ser eliminados y las nuevas zonas verdes que se integrarán al nuevo desarrollo.

- d) Copias de los documentos de propiedad.

- — Art. 19º: Una vez estudiados por la Dirección de Obras Municipales los planos y demás documentos a que se refiere el artículo anterior, le serán devueltos al peticionario, con indicación de los cambios o sugerencias que se consideren necesarias y/o con las recomendaciones de los estudios para completar un nuevo desarrollo preliminar que venga a quedar en conformidad con esta ordenanza.

La Dirección de Obras Municipales deberá practicar esta devolución dentro de los 15 días siguientes a la fecha de recepción del anteproyecto preliminar.

- ——— Art. 20º: Una vez que se ha llegado a conclusiones informales, de acuerdo con el “Procedimiento Preliminar” a que se refieren los artículos anteriores de este capítulo, en relación con el programa general y el objetivo del nuevo desarrollo recreacional marino, el interesado preparará un anteproyecto incluyendo los datos, objeciones y mejoras y lo enviará en dos copias con una solicitud por escrito a la Dirección de Obras Municipales para su aprobación condicional. Dicho anteproyecto previo, además de lo siguiente:
  - a) Los planos de oleaje para la ola característica y para la ola de tormenta de la costa en consideración, en escala de 1:2.500. Estos planos de oleaje deberán prepararse de acuerdo con las condiciones existentes y con las nuevas condiciones establecidas con la construcción de las obras proyectadas. En estos planos se deberán mostrar las corrientes litorales generales.
  - b) Planos de planta y de secciones transversales y longitudinales de las obras, en donde se muestren las características, tipos de estructura y demás informaciones que den una idea clara de las obras propuestas.
- ——— Art. 21º: La Dirección de Obras Municipales estudiará los planos, dentro de los 30 días después de haberlos recibido, y en caso de encontrarlos de acuerdo con el alcance y objeto de esta ordenanza, sellará los planos y demás documentos y devolverá una de las copias al interesado y la otra será retenida para futura comprobación.
- ——— Art. 22º: La aprobación de un anteproyecto será la base para la preparación del proyecto definitivo y será efectiva solamente durante un (1) año a partir de la fecha en que la Dirección de Obras Municipales le imparta su aprobación, pero este término podrá ser extendido cuando tal extensión no se considere perjudicial al interés público.
- ——— Art. 23º: La aprobación condicional de un anteproyecto no constituye la aprobación final, sino que deberá interpretarse como una guía general para la elaboración del proyecto definitivo, el cual deberá ajustarse en todas sus partes a lo señalado en esta ordenanza.
- ——— Art. 24º: El proyecto definitivo del nuevo desarrollo recreacional marino deberá ajustarse substancialmente al anteproyecto aprobado y deberá ser remitido con una solicitud por escrito al Director de Obras Municipales para su aprobación final.
- ——— Art. 25º: Antes de aprobar en definitiva los planos del nuevo desarrollo recreacional marino, la Dirección de Obras Municipales se cerciorará de que el proyecto no esté en conflicto con disposición o requisito alguno de ley o

de esta ordenanza y los devolverá al interesado con su aprobación o con las modificaciones que crea necesarias, dentro de los 60 días después de su recibo.

El número de copias del proyecto definitivo no será menor de tres, un original tipo sepia y dos copias, conteniendo los planos y documentos que se enumeran a continuación:

**a)** Memoria descriptiva y justificativa del proyecto, que resuma:

- 1) Carácter y principios determinantes.
- 2) Relaciones con centros urbanos más cercanos o sector más próximo.
- 3) Clasificación de las playas.
- 4) Datos acerca de la extensión de los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas negras; evacuación de aguas pluviales; servicios eléctricos complementarios: sociales, de seguridad, zonas verdes y estacionamiento.

En el caso de tratarse de puertos deportivos, deberá indicarse las características de los servicios de abastecimiento de combustible, si se pretenden instalar; instalaciones para varar embarcaciones; servicio de grúas; servicio de extinción de incendios; abastecimiento de fuerza eléctrica; iluminación; servicio de talleres, si se pretendieran instalar hangares para guardar embarcaciones y otros.

5) Descripción de las fuentes de abastecimiento de agua potable. Si, el agua potable va a ser suplida por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, deberá acompañarse una certificación de dicho instituto, en la cual se establezca que se le podrá abastecer los volúmenes diarios requeridos.

- b)** Un informe favorable del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, acerca del sistema de evacuación de aguas negras que se pretende utilizar.
- c)** Un informe acerca de la deforestación y reforestación de la zona, con la debida autorización del Ministerio de Agricultura y Cría.
- d)** Toda aquella información necesaria para la debida comprensión de la solución propuesta.
- e)** Los dibujos del proyecto que deberán comprender: planos de ubicación en escala de 1:1.000; perfiles longitudinales y transversales; planos de los malecones, muelles, rompeolas, servicio de acueducto y cloacas, servicios eléctricos y otros, en escala 1:500; plano de detalles

de las diferentes partes de las obras, secciones transversales y longitudinales en escala adecuada, preferiblemente de 1:100; planos de oleaje, en los que se haya tomado en consideración el efecto que producirán las obras proyectadas en escala de 1:2.500; planos de corrientes, si las obras proyectadas puedan quedar afectadas por dicho fenómeno; plano de cualquier instalación que se pretende establecer, que indiquen en forma clara la totalidad de las obras a ejecutarse.

- f) Los planos completos y aprobados por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; del sistema de tratamiento, si se proyectarse, la clase de materiales y demás detalles.
- g) Los planos completos y aprobados por la División de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, del sistema de cloacas, con pendientes, elevaciones del fondo y tamaños de tubos, sitio de empotramiento o de descarga, clase de materiales y demás detalles.
- h) El diseño del sistema de distribución eléctrica y telefónica, mostrando la situación y el tamaño de los postes, la clase y el calibre de los alambres, los transformadores, los interruptores y demás detalles.
- i) Las especificaciones técnicas de construcción y de los materiales de todas las obras que abarca el proyecto.
- j) Un memorándum de la Dirección de Marina Mercante del Ministerio de Comunicaciones, en el cual se apruebe la construcción de las obras proyectadas dentro de la franja de terreno comprendida entre la línea de marea baja y una línea paralela a la línea de costa actual situada a 50 metros tierra adentro de dicha primera línea.

- ——— Art. 26º: Junto con los planos y demás documentos a que se refiere el artículo anterior, el interesado deberá presentar la planilla, debidamente cancelada, en las Rentas Municipales de los impuestos correspondientes a Bs. 10.000,00 por hectárea o fracción.
- ——— Art. 27º: La aprobación de los planos definitivos será efectiva solamente durante un término de tres (3) años a partir de la fecha en que la Dirección de Obras Municipales haya tomado oficialmente tal acción, pero este término podrá ser extendido cuando tal extensión no se considere perjudicial al interés público.
- ——— Art. 28º: En el caso de que el nuevo desarrollo recreacional marino se vaya a desarrollar en etapas, éstas deberán indicarse en su orden de ejecución y extensión, en los planos antes enumerados.

## CAPÍTULO IV Normas para el proyecto de las obras

### GENERALIDADES:

- Art. 29º: Las obras a proyectarse, a excepción de los diques y rompeolas de protección, espigones y obras portuarias, deberán quedar fuera de una franja de 50 metros de ancho, que corra paralelamente a la línea de marea baja futura.
- Art. 30º: Las obras marítimas de protección, tales como diques reflejantes o rompeolas, deberán ser diseñadas para las condiciones de oleajes de tormenta y olas características y tomando en cuenta la posible influencia de las otras obras marítimas que se pretenden construir. Para el cálculo de la estabilidad de las playas, deberá tomarse en consideración los varios oleajes que puedan presentarse en la zona en estudio, incluyendo el oleaje normal o característico y las olas de tormenta, y a tal fin deberán prepararse los planos de oleaje en los que se tomen consideración la situación actual y las obras que se proyecta construir.

En estos planos deberá indicarse la tendencia general de las corrientes litorales; corrientes normales de resaca; oleaje de resaca dentro de los puertos.

Deberá estudiarse especialmente los posibles sitios en donde producirán erosiones como consecuencia de las obras proyectadas y mostrar las obras de defensa o procedimientos, que para contrarrestar dicho efecto se han previsto.

Al proyectarse obras de protección de un puerto, deberá establecerse un estimado de volúmenes de sedimentos que se acumulen en determinado sitio y si éstos han de perjudicar a la navegación deberán indicarse los sistemas de remoción que se propone emplear, así como los sitios en donde se depositarán los materiales removidos, tomando en cuenta que dichos materiales no deberán ser utilizados, sino depositados en el mar a fin de que sigan su curso normal a lo largo de la costa.

- Art. 31º: Si para la ejecución de las obras se requiere hacer botes de materiales dentro del mar, se deberá indicar claramente en los dibujos, el sitio donde se depositarán y exponer las razones que privaron para la selección de tal sitio y siempre debe ser que no perjudique las obras vecinas ya construidas.
- Art. 32º: Los rompeolas o diques de protección de los puertos o playas deberán estar provistos de faros o balizas, llenando los requisitos establecidos por el Ministerio de Comunicaciones.



- — Art. 33º: Las zonas de playa para bañistas deberán ser provistas de cadenas de flotadores y hoyas, anclados, ligados entre sí por no menos de dos líneas, a fin de delimitar las zonas seguras para los bañistas y que a su vez puedan servir de asidero temporal para el caso de que, por cambio de dirección del oleaje, la resaca o las corrientes los pudieran arrastrar hacia este límite.
- — Art. 34º: Cuando las obras a construirse deban ser desarrolladas en etapas sucesivas, deberá indicarse claramente la magnitud y secuencia de la construcción, así como los lapsos prudenciales que entre una y otra se han estimado.
- — Art. 35º: El proyecto de las obras marítimas deberá presentarse en las escalas indicadas en el aparte e) del Art. 25º del Capítulo III de esta Ordenanza.
- — Art. 36º: Playas, clasificación y determinación de los servicios mínimos indispensables:

Los balnearios se clasificarán atendiendo su densidad en los siguientes tipos, y su población total será determinada conforme con los índices que se expresan en la tabla siguiente:

TIPO A - Baja densidad: de 3 a 5 personas por metro lineal de playa.

TIPO B - Densidad media: de 5 a 8 personas por metro lineal de playa.

TIPO C - Alta densidad: de 10 a 16 personas por metro lineal de playa.

**Nota:** Este cálculo indica la capacidad receptiva de las playas, según su clasificación en función de la cual habrán de calcularse los servicios correspondientes al balneario, los cuales se determinarán adoptando los siguientes requerimientos:

- **Servicio de acueductos:** Para el adecuado funcionamiento de la playa, se calculará una dotación de 500 a 800 litros/ día/ metro lineal de los tipos A-B y C (3,5 y 10 personas); y 800 litros para las mayores (5-8 y 16) de los tipos A-B y C, respectivamente.

Deberá preverse adicionalmente, 2 lts/ día/ m<sup>2</sup>, para zona verde; así como también se calcularán por separado aquellos gastos diferentes a los estrictamente fijados arriba, para el adecuado funcionamiento de la playa.

La evacuación de aguas negras y de lluvia deberá coordinarse con los servicios del sector urbano inmediato al desarrollo recreacional y estar en concordancia con los estudios que haya elaborado el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, a fin de evitar la contaminación de las playas.

Deberán instalarse piezas sanitarias de acuerdo con el número de personas y en la razón mínima siguiente:



	<b>Nº Hombres</b>	<b>Nº Mujeres</b>
Fuentes de agua por cada	60 pers. o frac.	60 pers. o frac.
Duchas para cada	40 pers. o frac.	40 pers. o frac.
Lavamanos para cada	60 pers. o frac.	60 pers. o frac.
Urinario para cada	60 pers. o frac.	60 pers. o frac.
Excusado por cada	60 pers. o frac.	60 pers. o frac.

Para la determinación de los aparatos sanitarios de cada tipo se supondrá la población total dividida en 50% de hombres y 50% de mujeres, quedando entendida que las facilidades para servicios sanitarios complementarios y duchas deben estar completamente separados para cada sexo.

Todos estos servicios deberán estar de acuerdo con las disposiciones de la División de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

A las playas se les deberá suplir de comedores, cuya superficie se calculará con base en las cifras abajo expuestas:

- Tipo A) ..... 0,50 m<sup>2</sup>/persona
- Tipo B) ..... 0,35 m<sup>2</sup>/persona
- Tipo C) ..... 0,25 m<sup>2</sup>/persona

Se recomienda no distanciar los comedores más de 400 metros siempre que la topografía del terreno así lo permita.

Las casetas para vestirse se calcularán en el orden de las cifras siguientes:

- Tipo A) ..... 0,50 m<sup>2</sup>/persona
- Tipo B) ..... 0,35 m<sup>2</sup>/persona
- Tipo C) ..... 0,20 m<sup>2</sup>/persona

Se deberá prever un área de estacionamiento en la forma siguiente:

Tipo A) A base de un automóvil para cada 5 personas y a razón de 30 m<sup>2</sup> por automóvil.

Tipo B) A base un automóvil por cada 10 personas y un colectivo adicional por cada 400 personas, a razón de 40 m<sup>2</sup> por colectivo.

Tipo C) A base de un automóvil por cada 20 personas y un colectivo adicional por cada 200 personas.

Todas las playas deberán tener servicios de primeros auxilios así como también puestos de observación para salvavidas y vigilancia necesaria, de capacidad y número suficientes para satisfacer los requisitos establecidos en el capítulo V.

Los terrenos contados a partir de los 50 m de la nueva línea de playa, que pertenezcan al desarrollo propuesto, se registrarán por el Reglamento de Zonificación del Departamento Vargas y por consiguiente tanto las áreas de ubicación como las áreas verdes deportivas, que deberán ser tratadas adecuadamente, estarán en función de dicha zonificación pero en ningún caso la ubicación será mayor de 15%.

Cuando esta área no sea suficiente para llenar los requisitos de áreas verdes y edificaciones con destino a los servicios del desarrollo se calculará la capacidad del desarrollo a base de los servicios que fueren posibles en dicha área. Esta disminución de la capacidad de la playa por motivo de los servicios deberá quedar expresamente comprobada.

**ÚNICO:** En caso de que la persona natural o jurídica que hubiere sido autorizada para ejecutar un desarrollo de playas, para una determinada clasificación, si desea hacer el cambio para otro tipo diferente al permitido, tendrá que efectuar las correcciones necesarias en las instalaciones, de acuerdo con las normas antes expresadas.

■ **Puertos deportivos:**

- ——— Art. 37: Los puertos deportivos deberán ser capaces de abrigar a embarcaciones contra las tormentas que en cualquier dirección pueden producirse en el Litoral.

Las zonas para atraque de embarcaciones no deberán tener en ningún caso un oleaje que sobrepase de 40 cm y en las zonas de anclaje dicho oleaje no debe superar un metro de altura.

Deberá suplirse un espejo de aguas tranquilas de 350 metros cuadrados por cada embarcación atracada y anclada dentro de la rada.

El canal de entrada al puerto deberá ser establecido en forma tal que permita el acceso de las embarcaciones al puerto en tiempo de tormenta, debiendo quedar el ojo de dicho canal por lo menos una longitud de ola de tormenta más al norte que la línea de rompiente de dichas olas. El ancho mínimo libre de este canal de acceso deberá ser de una escalera de la embarcación mayor que se pretende abrigar en el puerto.

La profundidad mínima requerida para el canal de entrada deberá ser igual al calado de la mayor embarcación que utilizará el puerto, más media amplitud de marea, más media amplitud de la ola de tormenta en cada sitio considerado, más 0,90 metros.

Dentro de la zona protegida de la rada, deberá preverse por lo menos un círculo de maniobras de las embarcaciones, cuya diámetro sea igual a 2,75 x eslora máxima.

Se deberá prever dentro de la rada, y adicionalmente al círculo de maniobra, canales para la circulación cuya superficie sea no menor de 45% del área del espejo de agua.

La capacidad de las zonas de anclaje de las embarcaciones se determinará dividiendo el área asignada para anclaje, entre los factores siguientes:

Para embarcaciones ancladas con una sola ancla:

de 25' de eslora . . . . .	225 m <sup>2</sup>
de 36' de eslora . . . . .	576 m <sup>2</sup>
de 50' de eslora . . . . .	900 m <sup>2</sup>

Para embarcaciones ancladas con dos anclas, una de proa y otra de popa:

de 25' de eslora . . . . .	144 m <sup>2</sup>
de 36' de eslora . . . . .	324 m <sup>2</sup>
de 50' de eslora . . . . .	530 m <sup>2</sup>

La profundidad mínima requerida para la zona de anclaje por debajo del nivel medio del mar, será igual al calado de la máxima embarcación, más media amplitud de la ola, más media amplitud de marca máxima y más 0,50 metros.

Debiendo las embarcaciones deportivas atracar en general perpendicularmente al muelle, la capacidad de atraque en los muelles y malecones de un puerto se determinará dividiendo la longitud total de muelles y malecones por los valores que se establecen a continuación:

■ **Para muelles o malecones provistos de pasarelas de embarque:**

Para embarcaciones hasta de 35 pies; M 1,50 m; para embarcaciones entre 35 y 50 pies de eslora: M 1,70 m; y para embarcaciones de mayor eslora: M 2,40 m.

■ **Para muelles o malecones no provistos de pasarelas de embarque:**

Embarcaciones hasta de 35 pies: M 1,20 m; para embarcaciones entre 35 y 50 pies de eslora: M 1,50 m; y para embarcaciones de mayor eslora: M 2,00 m. Siendo M la manga de la embarcación expresada en metros.

La profundidad mínima enfrente a los muelles y malecones para atraque de embarcaciones será igual al calado de la embarcación, más la media amplitud de la marea máxima, más 0,50 m.

La zona portuaria deberá ser provista de servicios sanitarios, satisfaciendo las razones mínimas siguientes:

	<b>Nº Hombres</b>	<b>Nº Mujeres</b>
Ducha para cada	40 pers. o fracción	40 pers. o fracc.
Lavamanos para cada	60 pers. o fracción	60 pers. o fracc.
Excusado para cada	60 pers. o fracción	40 pers. o fracc.
Urinario	60 pers. o fracción	

Se supondrá que 75% serán hombres y 25% mujeres.

El número de personas que utilizará un puerto deportivo se calculará en la base siguiente: 4 personas por cada embarcación mayor de 25' de eslora anclada o atracada, más 1 persona por cada barco varado en tierra.

- — Art. 38º: Para el desarrollo de puertos deportivos, será necesario satisfacer los siguientes requisitos mínimos: 160 litros de agua por día por cada embarcación atracada en muelle o anclada, según la capacidad establecida, de acuerdo con lo expresado en el artículo 37.
- — Art. 39º: Se deberá prever sitios adecuados para recolectar las basuras a fin de que éstas no sean botadas dentro de la dársena.
- — Art. 40º: Si el puerto fuese dotado de servicios de abastecimiento de combustible, éste deberá ser tal que satisfaga las condiciones de seguridad establecidas por el Ministerio de Comunicaciones, y a tal fin los depósitos de combustibles deberán ser enterrados. Los abastecedores deberán estar provistos de los dispositivos de seguridad que eviten los derrames.

El despacho de combustible deberá efectuarse en una rata entre 94 lts por minuto y 190 lts por minuto.

- — Art. 41º: Toda la zona portuaria deberá ser protegida por un sistema adecuado de extintores químicos, a base de bióxido de carbono, convenientemente distribuidos y en todo caso deberá haber por lo menos un extintor de carretilla con botella de 100 libras de capacidad, para el servicio de abastecimiento de combustible; un extintor del mismo tipo, para protección general de los muelles, y un extintor portátil de botella de 20 lbs de capacidad para cada diez embarcaciones atracadas.

Sistema de hidrantes deberán ser instalados en las zonas en donde se estacionen embarcaciones en seco, en la base de 10 lts por segundo en las zonas donde no haya instalaciones de talleres o servicios especiales y 16 lts por segundo, en las zonas en donde existan dichos servicios. La duración de los incendios se estimará en dos horas.

- — Art. 42º: Si el puerto ha de operar durante las horas de la noche, deberá estar provisto de una iluminación adecuada que garantice la segura circulación

de los muelles y malecones, y en la zona de despacho de combustible deberá haber una intensidad lumínica de 5 lúmenes por pie cuadrado.

- ——— Art. 43º: La zona portuaria deberá ser dotada de un área para estacionamiento de vehículos, a razón de 30 metros cuadrados por embarcación anclada y atracada.
- ——— Art. 44º: Las normas para el cálculo de los muelles, malecones, rompeolas y otras obras portuarias, se regirán por las normas para el cálculo de puertos deportivos que promulgará la Dirección de Obras Municipales, o en su defecto por las disposiciones que les sean aplicable de las normas para el proyecto de obras portuarias que tiene establecidas la Dirección de Puertos y Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas.

## ■ CAPÍTULO V Operación de desarrollos recreacionales marinos

- ——— Art. 46º: Las playas, una vez puestas en operación, deberán tener el servicio de un salvavidas por cada 1.000 bañistas. Estos salvavidas deberán permanecer en sus puestos de vigilancia durante el lapso que esté abierto el balneario público. Los puestos de salvavidas deberán distribuirse convenientemente a lo largo de la playa y balsas situadas aproximadamente hacia el centro de gravedad del conglomerado de bañistas.
- ——— Art. 47º: Deben establecerse puestos de primeros auxilios dotados de pulmones artificiales, máscaras de oxígeno, medicamentos tonificantes para personas agotadas por el cansancio o por el ahogo. El personal que atienda dichos puestos deberá ser debidamente entrenado.  
Deberá establecerse un puesto de primeros auxilios, de acuerdo con lo que fije el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.
- ——— Art. 48º: Deberán preverse, en sitios adecuados de la playa, reflectores suficientemente potentes que puedan en un momento determinado, orientarse a cualquier sitio de la playa o del puerto.
- ——— Art. 49º: En sitios adecuados y próximos a los salvavidas, deberán preverse botes salvavidas con motores fuera de borda, a razón de un bote por cada salvavidas de turno.
- ——— Art. 50º: Los dueños o administradores de centros recreacionales marinos deberán permitir el libre acceso a las varias instalaciones a los inspectores que la Municipalidad, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social o la Capitanía del Puerto envíen periódicamente para verificar si los

diferentes servicios están mantenidos de acuerdo con la clasificación de la playa, cuyo permiso le fue concedido.

- — Art. 51<sup>o</sup>: En el caso en que se desee cambiar de clasificación a la playa, una vez que ésta esté en operación, deberá solicitarse el correspondiente permiso en la forma establecida en esta ordenanza y en todo caso deberán completarse los servicios requeridos para la nueva clasificación de playa deseada.

Caracas, 1<sup>o</sup> de marzo de 1956

Este borrador de ordenanza ha sido elaborado por los ingenieros Pedro Pablo Azpúrua y Bernardo Nouel, con la colaboración de: Arq. Gustavo Ferrero Tamayo, Arq. Octavio Marcano Vallenilla, Arq. Juan Andrés Vegas, Arq. Gustavo Matamoros Mendoza, Ing. Mariano Salas Berti, Ing. Alfonso Rísquez Cotton, Ing. Pedro A. Doupouy H.

Así como también la comisión nombrada por el Colegio de Ingenieros para estudiar las normas de requerimientos mínimos para desarrollos de playas en el Litoral Central; y todos aquellos ingenieros que han dado su opinión, tanto por escrito como verbalmente.

Ciudadano  
Presidente y demás Miembros de la Junta Directiva  
del Colegio de Ingenieros de Venezuela  
Presente.

**ASUNTO:** Informe de la Comisión encargada de estudiar el “Proyecto de Ordenanza para Desarrollos Recreacionales Marinos” remitido por la Dirección de Obras Municipales del Distrito Federal.

En atención a su comunicación de fecha 9 de abril de 1956, cúmplenos dirigirnos a usted para rendir el siguiente informe:

El proyecto de ordenanza sometido a nuestra consideración fue redactado con base en unas “Normas de Requerimientos Mínimos para el Desarrollo de Playas”, las cuales a su vez fueron estudiadas por una comisión técnica designada por el Colegio.

El informe de dicha comisión fue aprobado en Asamblea de fecha 17 de noviembre de 1955 con recomendaciones en cuanto a la forma de expresar las cantidades de agua que debería tener cada tipo de playa y a previsiones sobre zonas verdes.

Por lo tanto, ajustándonos a lo dispuesto en nuestra designación, no hemos entrado a discutir la parte técnica pura de la ordenanza; sino que nuestra gestión se ha limitado a constatar si las recomendaciones del Colegio fueron debidamente atendidas, y a la vez formular algunas observaciones de carácter general, con miras a la redacción final de la ordenanza.

En efecto, las recomendaciones hechas por el Colegio fueron atendidas en debida forma.

Las observaciones de carácter general, a que nos referimos anteriormente, son las siguientes:

- a) En lo que respecta a las disposiciones sanitarias, pensamos que correspondería a los organismos competentes promulgar esa parte de la ordenanza; pero, dado que el presente ordenamiento llena un vacío en el campo de la orientación profesional, es nuestro parecer que debe ser adoptado éste, hasta tanto las autoridades sanitarias elaboren la ordenanza que deba sustituirle.
- b) No parece aconsejable dejar al Concejo Municipal la facultad de modificar las disposiciones obligatorias de la Ordenanza para Desarrollos

Recreacionales Marinos, definidas en el artículo 8º, tal como lo establece el artículo 9º.

- c) Convendría redactar con mayor claridad los artículos 10, 12, 20, 17 y 36.
- d) En la nueva redacción debe tomarse en cuenta que ya existe o va a entrar en vigencia un Plan Regulador del Sistema Recreacional de Playas aprobado por la Municipalidad del Distrito Federal, y que las disposiciones de este último deben coordinarse con las contenidas en el Reglamento de Zonificación del Departamento Vargas y en la ordenanza a que se contrae este informe.
- e) El texto de la ordenanza debe limitarse a disposiciones dejando las explicaciones para la exposición de motivos.
- f) Para mayor claridad debería unificarse la terminología empleada. Por ejemplo el *petionario* debe ser siempre *petionario* y no unas veces *solicitante* y otras *petionario*.
- g) Deberían evitarse las abreviaturas, salvo en casos muy conocidos, tal como metro cuadrado (m<sup>2</sup>).
- h) Sería deseable que las especificaciones fueran expresadas en el sistema métrico decimal y poner las equivalencias con dicho sistema entre paréntesis, cuando se use otro distinto.

En espera de haber dado cabal cumplimiento a la misión que nos fuera encomendada, nos suscribimos.

Atentamente,

José Sandoval  
Manuel A. González Vale  
Rubén Chirino

En sesión ordinaria del 11 de octubre de 1956 se leyó el informe presentado en el mes de junio por la comisión encargada de indicar las observaciones que se consideren oportunas hacer a la redacción final de la “Ordenanza para Desarrollos Recreacionales Marinos en el Litoral Central”, elaborado por la Dirección de Obras Municipales. Sometido a consideración de la Asamblea del Colegio de Ingenieros de Venezuela resultó aprobado.



---

El dilema agrícola  
(una seria  
advertencia  
sobre el problema  
agrícola)

Preparado por  
**Pedro Pablo Azpúrua Q.**  
Asistido por el Ingeniero:  
**Juan Guevara Benzo**

29 de mayo de 1973

---



Fundación  
POLAR



La población dispersa de Venezuela o población rural es prácticamente aquella que habita en poblados menores de 1.000 habitantes y cuya principal actividad son las faenas agrícolas; también existe una población intermedia ubicada en centros poblados de 1.000 a 2.500 habitantes cuya actividad preponderante está en el sector agrícola. Toda esta población rural ha venido disminuyendo porcentualmente de 71,7% en 1941; a 52,1% en 1950; hasta 38,2% en 1961, aunque ha permanecido más o menos constante en valor absoluto durante estos 25 años y se espera que seguirá constante en las próximas décadas hasta el año 2000. En 1971 fue de 27,0%; será de 20,8% en 1980 y para fines de siglo se reducirá a tan sólo a 11,0% de una población de 28 millones de habitantes que se ha calculado tendrá el país.

Estas cifras han hecho perder interés a los políticos que requieren del voto para lograr una mayoría que les permita detentar el poder y poner en práctica sus programas de desarrollo. Pero, el producto del campo va dirigido básicamente para alimentar las ciudades: sus pobladores y las industrias de transformación de estos productos; por consiguiente, una crisis de la agricultura afecta sustancialmente más que a la masa campesina, a la logística de la alimentación de las ciudades. Las condiciones de vida en el campo venezolano, comparativamente con los habitantes de las ciudades, no han sido conocidas conscientemente por ningún país desarrollado que hace que estas gentes y sus ligas campesinas no tengan capacidad para plantear una nueva situación frente a los pobladores urbanos, cuyos sindicatos sí conocen la forma de reclamar cualquier variación de los precios, especialmente la de los productos alimenticios.

Se plantea el grave interrogante: ¿se puede y se debe seguir con una agricultura que, aunque ha aumentado su producto territorial, no ha mejorado su productividad? Los estudios realizados por COPLANARH –"La agricultura deseable" Publicación N° 19– permiten contestar que es impostergable una acción coherente y activa sobre este sector si se quiere

lograr abastecer suficientemente el país de los productos agropecuarios que demanda el desarrollo y exportar aquellos otros que podamos producir con beneficio, o mejor dicho económicamente frente a los precios internacionales, normalmente cambiantes pero con una tendencia de aumento a largo o mediano plazo.

Se debe dejar claramente expresado que, si se logra sacar la agricultura de la situación en que se encuentra, más que el campesinado serían las masas urbanas las beneficiadas, pues la incapacidad por falta de educación y cultura agraria se refleja en una muy baja productividad y es sin duda alguna una de las causas por las cuales el sector está siendo incapaz de abastecer las ciudades a un precio que pueda ser adquirido dentro de las posibilidades reales de sus habitantes. Por esta razón, la crisis agraria podría traer políticamente una opinión pública desfavorable de la administración y por consiguiente los votantes urbanos mostrar una reacción en contra de ella, si no ven que puede resolverse su abastecimiento a precios razonables.

De esta manera los políticos deben considerar el problema agrario no tan sólo como un fenómeno que hay que resolver para evitar ser dependientes del extranjero de productos agropecuarios, sino como un factor político, aunque directamente el número porcentual de votantes campesinos hubiese disminuido sensiblemente en las últimas décadas.

Los problemas que hay que atacar urgentemente son: la educación en el campo, la investigación aplicada y un análisis integral del sector. La educación conduciría a crear una cultura agraria, este hecho no es un fenómeno que puede resolverse a corto plazo, requiere de un esfuerzo sostenido de por lo menos una o dos décadas; la investigación aplicada complementa la cultura agraria; y el análisis integral del sector con la urgencia que amerita –porque si no se hace de inmediato sería demasiado tarde– permitiría fijar estrategias coherentes para lograr incorporarlo al desarrollo social y económico del país.

Se propone para afrontar el dilema agrícola, en primer término, dividir la agricultura en una que podríamos llamar “estratégica” y otra de “menor prioridad”. En la primera el Estado “tendría” que actuar de inmediato y la otra “podría” estudiar las medidas a tomar. Con la primera se deben determinar cuáles serían los renglones agrícolas que “deben” ser producidos, fijando claramente cuáles serían las condiciones requeridas para lograr éxito, y cuáles renglones serían imprescindibles para el

abastecimiento para la alimentación de las masas urbanas y de sus industrias; pero es de vital importancia señalar aquellos renglones que puedan producirse económicamente.

Es bueno tener presente que, sin una adecuada remuneración de los trabajadores del sector, sería inútil todo proceso educativo, porque se caería inevitablemente en un círculo vicioso en el cual aquellos ya preparados emigrarían a las ciudades, quedando sólo los más viejos y los más incapaces y por consiguiente no se lograrían las metas fijadas: producción suficiente en cantidad y productividad.

Entre los estudios que habría que acometer de inmediato, uno sería el de determinar “el costo de la cesta” y “el precio de la cesta” del mercado para la familia urbana, y el interrogante principal ¿puede la mayoría de las familias urbanas pagar “el costo de la cesta”? Seguramente no lo podrán pagar porque, actualmente, ya se quejan del “precio” que tienen que pagar por ella. Por consiguiente, otro estudio que hay que acometer con base en los estudios que ha venido realizando el Banco Central de Venezuela en las diferentes ciudades del país sobre el costo de la vida y el estudio del “Mercavi 70”, sería el de determinar cuál es el “valor aceptable” de la cesta para la mayoría de las familias urbanas.

Con toda seguridad la diferencia entre el costo de la producción de la cesta frente al valor aceptable por las familias urbanas será bastante mayor y tendrá que ser “subsidiada” por el Estado. Además de la anterior, otra manera de medir este subsidio a las familias urbanas sería por medio de los precios internacionales de los productos “estratégicos” frente al valor aceptable de la cesta.

El subsidio habrá que dárselo al agricultor, pero no debe dársele en dinero efectivo en razón de que por su falta de educación lo despilfarraría sin beneficiarlo ni conseguir el objetivo perseguido. Adicionalmente este subsidio debe quedar establecido sólo por un tiempo determinado y se recomendaría darlo por vía de los insumos tales como precios reducidos de los abonos y con un sistema para la adquisición de la maquinaria agrícola, estableciendo mecanismos económicos, tales como el pago de intereses diferenciales entre el valor comercial y el cobrado a los agricultores. Estas serían entre otras las medidas aplicables para lograr un subsidio sano y que conlleve a los objetivos perseguidos.

El subsidio debe tener también “premios” a la productividad, que podría ser condonación de parte del valor de las semillas y de intereses

de los créditos. El subsidio, como se dijo antes, debe ser establecido para un plazo fijo, digamos, de 10 o 15 años y se debe establecer una cronología o itinerario bien definido de cómo se irá reduciendo en el período y ser implacable en esta reducción.

Para lograr que se cumpla el itinerario de reducción del subsidio se tendrá que hacer un gran esfuerzo en:

- educación que conlleve a una cultura agraria, por medio de un instituto especializado, un INCE agrario;
- una investigación teórica y aplicada en técnicas agrícolas; y
- una extensión agraria amplia para los agricultores.

Durante el tiempo que dure este proceso seguramente algunos o muchos de los renglones de la agricultura que hemos denominado de “menor prioridad” o “no estratégica” podrán o tendrán que ir pasando a la “agricultura estratégica”, pero como se ha logrado una mejor educación y una mayor prosperidad económica en aquellos campesinos que han laborado en los productos agrícolas estratégicos, se podrá tener una agricultura rentable en una buena parte de los renglones de la agricultura que necesitamos para el desarrollo.

Pero debe tenerse como principio que este proceso debe ser orientado originalmente por una “política agrícola integral” y con base en las estrategias que fije esta política realizar un “Plan Agrícola a Largo Plazo”. Las estrategias podrán cambiarse en tanto se van teniendo las recomendaciones de los estudios que conllevarían al plan y finalmente quedarían establecidas cuando se hubiese terminado éste. El sistema recomendado parecería poco ortodoxo pero la necesidad de actuar con rápida decisión obliga a que echemos a un lado ese miedo tradicional y casi involuntario al error de posible confrontación, pues el posible error de hoy se verá minimizado si se le mide o se compara con el problema futuro.

La medida recomendable de mayor importancia sería enfocar una revolución agrícola, frente a una reforma agraria de microparcels, la cual ha sido el desiderátum de la revolución liberal en zonas templadas o subtropicales. Esta revolución consistiría en un sistema más adaptado a los trópicos y a la naturaleza del hombre venezolano –que como han comprobado los estudios que adelantó y que no pudo terminar Arcila Faría en la Universidad Central de Venezuela– que no tiene un sentido real de la propiedad de la tierra.

Se podría proponer el desarrollo agrícola por medio de una solución más contemporánea, bien sea por un modelo socialcristiano de la

propiedad comunitaria o por medio de la propiedad colectiva del campo o granjas del Estado de corte marxista y, paralelamente de éstas, empresas privadas de corte netamente capitalista; buscando en esta forma una convivencia que podría llegar hasta la constitución de empresas mixtas para la explotación de la tierra, especialmente en sistemas de riego, y al mismo tiempo organizar estas empresas de carácter colectivo o comunitarias y las empresas privadas para el mercadeo de sus productos en la forma prevista en la “Evaluación de los Sistemas de Riego” realizado en COPLANARH (que se anexa).

Las granjas individuales en pequeñas parcelas es una solución que debe permanecer en tierras de buena calidad, próximas a las ciudades, como parte de una actividad suburbana, que sirvan de auxilio al abastecimiento de las ciudades.

Atentamente,

Pedro Pablo Aspúrua



Fundación  
POLAR

---



---

Bases para una  
proposición de  
Fedecámaras al  
MARNR

**Pedro Pablo Azpúrua Q.**  
Colaboraron  
**Guaicaipuro Martínez**  
**Francisco Aguerrevere**  
**Eloy Lares Monserratte**  
**Beatriz Armada Pérez**

Cambridge, Mayo de 1979

---



Fundación  
POLAR



## COORDINACIÓN CON LA INICIATIVA PRIVADA: BASES PARA UNA PROPOSICIÓN DE LA FEDERACIÓN VENEZOLANA DE CÁMARAS Y ASOCIACIONES DE COMERCIO Y PRODUCCIÓN (FEDECÁMARAS) AL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES\*

### A. Objeto

El presente documento establece las bases para formalizar un acuerdo tendente a regular las relaciones institucionales entre el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y los usuarios de los recursos hidráulicos cuyas actividades sean consideradas como de la libre empresa, en materia de:

- 1) Abastecimiento de aguas tanto para las industrias propias del medio urbano y suburbano como las ubicadas tanto en el medio rural como en las proximidades de las tuberías de distribución interurbanas, con el objeto de lograr una racional aprovechamiento de los recursos y un mayor rendimiento de los inversiones realizadas.
- 2) Aprovechamientos diversos de los recursos hidráulicos por parte exclusiva de la iniciativa privada, o conjuntamente con el sector público.

### B. Exposición

- 1) Debido a la alta tasa de crecimiento de población, que hace que ésta se doble cada veinte años, a la de concentración de poblamiento en el medio

\* Este trabajo tiene por objeto fijar un marco de referencia para conseguir una activa coordinación con la iniciativa privada. Han colaborado en él Guaicaipuro Martínez, Francisco Aguerrevere, Eloy Lares Monserratte y Beatriz Armada Pérez. El primer borrador se presentó en enero de 1978, y fue rechazado por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias en marzo del mismo año. Revisado tomando en cuenta las observaciones del instituto, fue de nuevo presentado a su consideración en mayo y rechazado nuevamente en junio con el mismo informe; posteriormente revisado nuevamente fue de nuevo entregado en mayo de 1979.

urbano y al desarrollo industrial para satisfacer en ciertas regiones del país la demanda de agua potable, el Ejecutivo Nacional ha tenido que construir una serie de “acueductos regionales” o “sistemas de abastecimiento” y tiene programado la construcción de otros.

Los “acueductos regionales” responden a una nueva concepción del abastecimiento aisladamente consideradas, ya que su objetivo es cubrir áreas territoriales que exceden los ámbitos locales o municipales. Ellos constituyen una solución recomendada por el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (1972) como una más moderna y adecuada solución<sup>1</sup> que venía siendo estudiada y aplicada por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) y usada, en menor escala, por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Esta directriz del Plan Nacional de los Recursos Hidráulicos ha sido recientemente desarrollada por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias con la colaboración inicial del Ministerio de Obras Públicas y actualmente con la del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, aportando estos despachos, en algunos casos, las presas construidas no utilizadas oportuna o totalmente, para su integración a los sistemas de abastecimiento.

Estos “acueductos regionales” están dirigidos, primordialmente, al abastecimiento de agua en el medio urbano, pero igualmente pueden alimentar las instalaciones industriales, cuando éstas se encuentren en las zonas suburbanas o en el medio rural, con el compromiso de los usuarios, en estos últimos casos, de aplicar los tratamientos correctivos para obtener niveles de calidad del agua requeridos por los usos de las actividades de los usuarios y de acuerdo con las exigencias de la salud pública, lo cual permitiría que las cuantiosas inversiones requeridas puedan recuperarse con los pagos razonables que harían principalmente las industrias ubicadas en zonas suburbanas o rurales como contraprestación por el abastecimiento de agua, conjuntamente con aquellos que abonasen las industrias y comercios ubicados en el medio urbano.

Para los cálculos tarifarios, los aportes que las industrias y comercios proporcionen para el sostenimiento de tales sistemas constituirán elementos a ser considerados especialmente; y, por otra parte, harían

1. COPLANARH. *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*. Tomo 1 (2 Tomos) Talleres Tipográficos de la Dirección de Cartografía Nacional (MOP) Caracas 1972. Pp. 82/83.

menos onerosas las tarifas de agua para los usos domésticos de aquellos sectores económicamente más débiles. Estos aportes coadyuvarían a sufragar el costo para los usos municipales, tales como el lavado de calles y el riego de parques y jardines públicos.

Puede darse el caso de que, aun habiéndose tomado las mayores provisiones, los volúmenes escurridos disponibles sean menores que las demandas calculadas que pueden comprometer, bajo estas nuevas circunstancias, en cuanto a todas las actividades que se desarrollan en el área abastecida por el sistema; a esto se agrega que la prioridad de los servicios de agua la tienen los usos domésticos, de acuerdo con la normativa establecida en el Código Civil, en la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y en la Ley de Reforma Agraria y sus Reglamentos, así como en las ordenanzas municipales de acueductos, las cuales todas han sido inspiradas en las normas jurídicas nacionales ya citadas.

No obstante, es necesario destacar también que los sistemas han sido proyectados y construidos, preferentemente, para funcionar por gravedad, para reducir los riesgos de interrupciones derivadas de una diversidad de fallas: a) por energía; b) de los equipos mecánicos; y c) por ruptura de tuberías. De todas maneras se hace necesario prever las interrupciones, por bien proyectadas y construidas que hayan sido las obras y por muy cuidadosos que sean su operación y su mantenimiento.

- 2) En atención a que muchas de las empresas industriales, comerciales, agrícolas, turísticas, deportivas, hoteleras y otras de servicios, que se han agrupado en cámaras y asociaciones afiliadas a FEDECÁMARAS, requieren una máxima seguridad en lo relativo al abastecimiento de agua para ser utilizada en sus actividades normales, es de gran interés establecer acuerdos entre las autoridades nacionales responsables de la administración y el manejo de los recursos naturales con los grandes usuarios, representados por las citadas empresas. Tales acuerdos señalados son de interés y conveniencia no solamente para las mismas empresas, sino para sus trabajadores y para los consumidores de sus productos y los usuarios de sus servicios y para el país en general. Los acuerdos deberán abarcar los aspectos siguientes:
  - a) Es necesario establecer un procedimiento claro, preciso y cierto para realizar la “incorporación” de los usuarios a los servicios de los acueductos nacionales o municipales, cuando estos últimos estén bajo régimen de contrato con el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS),

y al mismo tiempo permitir, cuando fuere posible y recomendable, un abastecimiento complementario con aguas de los sistemas de riego, de manera que las actividades industriales, comerciales y otros servicios se puedan realizar con seguridad, a fin de evitar pérdidas por las posibles interrupciones de los “sistemas de abastecimiento” de agua.

- b) Resulta conveniente establecer las bases de un régimen administrativo que fije las responsabilidades y las obligaciones de quienes prestan el servicio de agua, sean éstos nacionales o municipales; de quienes autoricen la utilización del recurso, así como las obligaciones que contraerían los usuarios.
- c) Es preciso establecer también mecanismos que conduzcan a la necesaria simplificación y racionalización de los requisitos para la obtención de los permisos para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y otros recursos naturales, cuya utilización esté íntimamente ligada a la de los aprovechamientos hidráulicos, tales como: el riego; la acuicultura; el mejoramiento de los rendimientos de la salud y calidad del ganado; la bonificación de tierras periódica o permanentemente inundables; para el abastecimiento de nuevos desarrollos turísticos, recreacionales o deportivos fuera de las áreas urbanas; para los desarrollos piscícolas y la pesca continental en escala industrial; y para la producción de energía hidroeléctrica.

- 3) Aun cuando la administración de estos sistemas pueda traer aparejada ciertas ventajas, por requerir de una operación y mantenimiento menos gravosos, lo que seguramente conduciría a un reanálisis del régimen tarifario vigente, deben preverse las eventuales fallas y las consecuencias de las interrupciones del servicio porque esta incorporación al servicio de acueducto es normalmente vinculante y disposición expresa en las ordenanzas municipales, lo que obliga a los usuarios a “incorporarse” a las redes de tubería de los servicios de acueducto tal como se ordena en el área metropolitana de Caracas (artículo 3 de la Ordenanza sobre Acueductos del Distrito Federal y artículo 4 de la Ordenanza sobre servicios Municipales de Acueductos y Cloacas del Distrito Sucre del Estado Miranda<sup>2 y 3</sup> y otras municipalidades cuyas ordenanzas traen disposiciones

2. Concejo Municipal del Distrito Federal “Ordenanza sobre Acueductos”. Gaceta Municipal Extra N° 95 del 8 de octubre de 1960. Modificado parcialmente el 24 de enero de 1966, publicado en la Gaceta Municipal N° 11.820 del 11 de febrero de 1966.

3. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, Gaceta Municipal del 31 de enero de 1966.

similares). Esta obligación también es norma de carácter nacional, establecida en el artículo 7 de las “Normas Sanitarias para Proyectos de Construcción, Reparación y Reforma de Edificios” publicadas por Resolución del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.<sup>4</sup> El administrador del sistema sería responsable de los daños que puedan ocasionar las fallas que le sean imputables, aun cuando se establezcan normas para evitar dicha responsabilidad, la cual puede ser causa de demandas por daños y perjuicios. En todo caso los daños a la región o área territorial servida deben evitarse mientras sea posible.

Por recaer el mayor peso de los gastos de operación y mantenimiento, así como los costos derivados de la amortización de las inversiones sobre los grandes usuarios y particularmente sobre quien realice actividades industriales y comerciales, han sido éstos severamente castigados en muchas oportunidades al serles aumentadas las tarifas, como ha ocurrido recientemente con la Resolución N° 4.504 del Ministerio de Fomento<sup>5</sup> que establece un nuevo régimen tarifario nacional modificado posteriormente por Resolución N° 2.390 del mismo Ministerio.<sup>6</sup> Es conveniente tratar de evitar cualquier aumento adicional de costo del servicio a los usuarios, derivado por las fallas que puedan producirse.

Adicionalmente puede suceder que el crecimiento rápido de pueblos y ciudades como resultado del desarrollo opcional, el aumento de población y la política de desconcentración industrial hagan necesarios nuevos requerimientos financieros que no siempre están disponibles, para ampliar y complementar los “acueductos regionales”. Debido a la ya citada prioridad de los usos domésticos se podría racionar el uso a las industrias y comercios, o aumentar aún más las tasas de contraprestación del servicio para obligar a “contraer” el consumo, aunque ello redunde en detrimento de sus actividades, por no poder trasladar oportunamente su costo a los consumidores o verse obligados a hacerlo tardíamente cuando los daños ya suelen ser irreversibles.

- 4) No sólo han constituido factores adversos para las empresas integrantes de las cámaras y asociaciones de comercio y de industrias los problemas derivados de las fallas ocurridas en la operación de los sistemas de

4. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Resolución N° 4 del 16 de noviembre de 1961. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 752.

5. Gaceta Extraordinaria N° 2.077 del 15 de agosto de 1977.

6. Gaceta Extraordinaria N° 2.267 del 12 de junio de 1978.

abastecimiento y de las altas tasas por la contraprestación de los servicios, sino también las disposiciones gubernamentales como las dictadas por Resolución Conjunta del 30 de enero de 1969 por parte de los ministerio de Obras Públicas y Sanidad y Asistencia Social, ratificada el mismo año,<sup>7</sup> por la cual se resuelve eliminar la utilización de los pozos privados en el término de seis (6) meses a partir de la fecha de publicación de la Resolución en la Gaceta Oficial y al mismo tiempo proceder al abastecimiento de agua mediante la utilización del servicio público de acueducto a cargo del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, pero manteniendo dichos pozos para las industrias para ser usados sólo en casos de emergencia y previa autorización del instituto.

Se basan estas resoluciones, principalmente, en el artículo 19 de la Ley de Sanidad Nacional, en el artículo 79 de la Resolución N° 4 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 16 de Noviembre de 1961 “Normas Sanitarias para Proyectos de Construcción, Reparación y Reforma de Edificios”,<sup>8</sup> en los artículos 3°, 4° y 6° de la “Ordenanza sobre Acueductos” del 24 de enero de 1966,<sup>9</sup> en el Contrato con la Municipalidad del Distrito Federal con el Instituto Nacional de Obras Sanitarias<sup>10</sup> y en la Ordenanza<sup>11</sup> y Contrato similar con el Distrito Sucre del Estado Miranda.

Para dictar esta medida se invocó que el Sistema de Acueducto y Alcantarillados de la Zona Metropolitana de Caracas estaba en capacidad de abastecer normalmente las necesidades de agua mediante servicio continuo y permanente, cualitativa y cuantitativamente adecuado; y, además, que el interés público sanitario recomendaba conservar las aguas del acuífero del valle para asegurar el futuro,

*... de tan vital elemento a la salud, tanto en el Área Metropolitana de Caracas como donde se estimare necesario...*<sup>12</sup>

Esta decisión estuvo correcta en su oportunidad, pero las circunstancias presentes ya no son las mismas. Veamos las razones.

7. Gaceta Oficial N° 28840 del 31 de enero de 1969. Posteriormente les dan un plazo adicional de seis (6) meses, ratificando la decisión por Resolución Conjunta (N° 70 MOP y N° 16 MSAS) del 28 de agosto de 1969, publicada en Gaceta Oficial N° 29.008 del 29 de agosto de 1969.

8. Gaceta Oficial N° 752 del 26 de febrero de 1962. *Opus cit.*

9. Gaceta Municipal del Distrito Federal N° 11.820 del 11 de febrero de 1966.

10. Torrealba Narváez L. *Compilación Legislativa Municipal del Distrito Federal*, 2ª edición oficial. Caracas 1971. Pp. 101/107.

11. Gaceta Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda del 31 de enero de 1966. *Opus cit.*

12. Resolución Conjunta MOP-MSAS del 28 de agosto de 1969. *Opus cit.*



En aquella oportunidad la capacidad de los sistemas Tuy N° 1 y Tuy N° 2 era ampliamente suficiente para cubrir la demanda para el momento y la futura previsible del área metropolitana de Caracas, el nivel del acuífero había bajado sustancialmente, el costo del combustible fósil era casi veinte por ciento (20%) del costo actual y con una ligera tendencia de aumento; pero la realidad presente es que la ciudad cada día se ha tornado más compleja en su administración. Caracas se ha convertido en la ciudad de los servicios del país, como bien le corresponde por ser asiento de la capital de la República y por su peculiar ubicación. A estas circunstancias se sumaría la política de desconcentración industrial, así como otras económicas tales como: el elevado costo de los terrenos donde están ubicadas, las dificultades del personal obrero y directivo para trasladarse desde sus residencias hasta los sitios de trabajo, etc.

A pesar de todas estas consideraciones que justifican desarrollar una mas enérgica política de desestimular el crecimiento industrial no sólo de Caracas y de su área de influencia, sino también de la cuenca del lago de Valencia y del Tuy Medio, las industrias requerirán un tiempo prudencial para trasladarse fuera del área metropolitana de Caracas, pues es necesario que las inversiones en las instalaciones y edificaciones industriales se amorticen a pesar del peso de los otros factores adversos antes señalados.

A esta situación tan compleja, en cuanto a las industrias instaladas en el área metropolitana de Caracas y en su zona de influencia, hay que agregar los efectos que pueden sobrevenir al dar cumplimiento al Decreto sobre la “Desconcentración Industrial”<sup>13</sup> el cual establece que mientras las industrias tengan que permanecer en dicha área no debe hacerse más gravosa su situación, corriendo adicionalmente el albur de las interrupciones de su abastecimiento y de la escasez, hoy real, de un servicio ya costoso, cuya onerosidad tiende a aumentar constantemente con grave incidencia en los costos de producción.

Al mismo tiempo para instrumentar y garantizar la política de desconcentración industrial y atemperar el crecimiento de Caracas y de la zona centro norte costera en general, es necesario que aquellas industrias que se instalen en otras poblaciones tengan garantizados del modo más

13. Decreto N° 1.477 del 23 de marzo de 1976; publicado en Gaceta Oficial N° 30.950 del 26 de marzo de 1976, que reglamenta el Decreto N° 134 del 4 de junio de 1974.

seguro posible sus servicios de agua y cloacas a un costo razonable, para poder realizar sus actividades en forma adecuada y además para poder atender satisfactoriamente los problemas inherentes a la escasez de personal entrenado.

Asimismo, es necesaria esta seguridad para otras instalaciones tales como las deportivas; siembra de verduras y flores, actividades suburbanas, recreacionales y turísticas; las cuales normalmente demandan aguas de igual calidad que las urbanas. Todas estas actividades generalmente pueden pagar aguas costosas y bien pueden llevarse a cabo en las zonas rurales.

Sin embargo, algunas áreas merecen un régimen especial para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Se tiene conocimiento cierto de que las aguas del subsuelo de los valles del río Guaire han sido objeto de recuperación desde 1969, pero hasta ahora ha sido lenta y será mas lenta en el futuro, si se llegase a la necesidad de aprovechar sus reservas, pues las superficies captantes de agua se encuentran hoy, en su mayoría, ocupadas por áreas urbanas, por lo cual toda utilización de este recurso debe ser sólo para casos de emergencia muy justificada, dándose en todo caso preferencia al aprovechamiento de las aguas superficiales disponibles, haciéndoles los tratamientos necesarios y especiales para garantizar su calidad, tanto físico-química como bacteriológica para los fines propuestos

Un régimen similar de explotación sería el aplicable a las cuencas del río Tuy, en sus valles de Tejería-El Consejo y del Tuy Medio (zona de Ocumare-Cúa-Santa Teresa-Santa Lucía), así como en la cuenca del lago de Valencia y en el Zulia en las formaciones del Milagro en Maracaibo y sus alrededores.

- 5) Basada en todas estas consideraciones, la FEDERACIÓN propone que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables establezca una política nacional de máximo “Aprovechamiento Integral de los Recursos Hidráulicos” para el abastecimiento de las industrias en el medio urbano, suburbano y de las zonas rurales por donde pasan las tuberías de los acueductos que interconectan las ciudades y poblados para ser servidos por dichos sistemas, o en las vecindades de los sistemas de riego, *concediendo o autorizando a las empresas industriales existentes o para instalarse el uso de aguas subterráneas superficiales disponibles no aprovechadas por estos sistemas*, como un “abastecimiento complementario y

de seguridad” las razones que apoyan tal resolución son: la posible escasez debido a períodos secos extremos no previsible; o al aumento de demandas no previstas; o por los posibles fallos de los sistemas. En todo caso, el abastecimiento complementario por aguas subterráneas y superficiales no se aplicaría en las áreas calificadas como de régimen especial, según el último párrafo del punto anterior.

*De esta manera se podrían cubrir las demandas industriales durante las posibles fallas en el suministro ordinario sin perjuicio del uso doméstico o, en todo caso, sin reducirlo a límites que puedan causar daños a la salubridad pública.*

Estas instalaciones podrían, en casos extremos, coadyuvar a las demandas estrictamente sanitarias y a la de los usos colectivos como: colegios, hospitales, cuarteles, entre otros, con lo cual se garantizaría su normal funcionamiento.

Se entiende que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y las autoridades sanitarias velarán por la calidad de las aguas que van a ser utilizadas mediante supervisores, así como cuidarán el establecimiento de normas y otros controles que deberán cumplir y acatar los beneficiarios directos de los “abastecimientos complementarios”.

Adicionalmente estas instalaciones podrían ayudar a suplir aquellos volúmenes de agua que fuesen requeridos para apagar incendios en las industrias; para el mantenimiento de áreas arboladas; y para la prevención y control del fuego que pueda amenazar estos bosques. Todo ello podría realizarse sin recargar los sistemas de abastecimiento ordinario.

Asimismo conviene que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables incluya también en esta política la utilización para el aprovechamiento no consuntivo de los recursos hidráulicos y la rápida autorización para determinados usos, tales como las obras e instalaciones de plantas hidroeléctricas, granjas de peces (acuicultura en general) y para actividades industriales, agrícolas, turísticas, deportivas y hoteleras en áreas distantes de los servicios de electricidad y de los acueductos urbanos o regionales, cuando el desarrollo de tales actividades se considere oportuno y conveniente.

Los “acueductos regionales” deben administrarse en conjunto e interconectarse cada vez que técnicamente sea posible a fin de formar “unidades de administración hidráulica” y sus administraciones deben operar en “sistemas de administración hidráulica” como verdaderas

“macrorredes de abastecimiento”, procurando evitar que las faltas de algún “acueducto regional” independiente pueda causar graves daños en el área y no pueda ser aliviada por otros sistemas. También podría pensarse en constituir “empresas mixtas” o de carácter privado para operar y hasta para construir estos sistemas de abastecimiento y aprovechamiento de los recursos hidráulicos cuando existan suficientes elementos técnicos que así lo aconsejen.

La política nacional de un máximo “Aprovechamiento Integral de los Recursos Hidráulicos” se establecería de acuerdo con las “directrices” y medidas que se concretan en la proposición.

## ■ C. Proposición

Las directrices para regular los “aprovechamientos complementarios” han de ser las siguientes:

- 1) De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente –leyes orgánicas del Ambiente y de la Administración Central– al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables le corresponde normar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y las obras hidráulicas, dentro de las cuales se encuentran los abastecimientos municipales bajo el régimen de contrato o concesión con el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), así como los acueductos regionales construidos por el Gobierno nacional. Las instalaciones y operaciones necesarias para realizar los aprovechamientos citados se llamarán “abastecimiento complementario”.
- 2) Los costos de los “abastecimientos complementarios” o “de seguridad” para las actividades industriales, comerciales, agrícolas, turísticas, deportivas, hoteleras, entre otras, serán en todo caso financiados por los usuarios directos en forma colectiva con el carácter de concesionarios del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables o del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) cuando estuviese dentro de las atribuciones establecidas en su Reglamento<sup>14</sup> por medio de “contratos de autorización”.
- 3) Para el régimen administrativo coordinado de los “acueductos regionales” o “sistemas de administración hidráulicas” con los “abastecimientos complementarios”:

14. Decreto N° 164 del 11 de junio de 1974, publicado en Gaceta Oficial N° 30.427 del 18 de junio de 1972.

- a) El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables o el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) deberá establecer, de acuerdo con el Ministerio de Fomento, un régimen tarifario para el cobro de la contraprestación del servicio de agua servida por los “acueductos regionales”, cuyo monto se fijará teniendo en consideración los costos de operación, mantenimiento y amortización de las inversiones realizadas. Asimismo; y en cada caso, se consignará en el “contrato de incorporación” la tarifa que deberá pagarse por los consumos suplidos por el “acueducto regional” al cual se ha incorporado. Igualmente se establecen las tarifas en el “convenio de autorización” para el agua usada por “abastecimiento complementario”; esta tarifa estará constituida por una parte en dinero en efectivo; la cual en ningún caso podrá ser inferior a treinta por ciento (30%) de la tarifa establecida en la Resolución del Ministerio de Fomento N° 4.564<sup>15</sup> ya citada o en aquella que pueda sustituirla; la otra parte tiene por objeto compensar los gastos de operación y mantenimiento y la amortización de las inversiones realizadas por el interesado en el “abastecimiento complementario”. Para las actividades de investigación, científicas, educacionales, deportivas, así como cualquier otra finalidad no comercial, podrán regir tratos especiales. Entendiéndose que en todos los casos los costos de operación y mantenimiento son por cuenta de los usuarios.
- b) El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, o el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), instalaría un medidor en los “abastecimientos complementarios” para determinar el volumen de agua consumido y de esta manera facturar el recibo correspondiente. Debe dejarse claramente establecido en cada “convenio de autorización” que este servicio es una gracia de la administración y que cualquier falta al cumplimiento estipulado puede anular la autorización sin dar origen a indemnización alguna. El usuario suministraría al ente nacional la información fehaciente del consumo de energía, si lo hubiese, así como lo que hubiese pagado por este servicio.
- c) Sin perjuicio de las supervisiones o visitas de inspección por parte del ente nacional, los usuarios mantendrán bajo control y

15. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2.077 del 15 de agosto de 1977. *Opus cit.*

administración las instalaciones del “abastecimiento complementario” mientras no hubiesen consumido el agua, mediante la segunda parte de la tarifa establecida completase el costo de la obra, amortizable ésta, en el tiempo que se fije en cada caso, de acuerdo con sanas normas administrativas de aceptación general nacional e internacional. Los intereses de la inversión se calcularán de acuerdo con el valor del mercado al momento de establecerse las bases del “contrato de incorporación” al “convenio de autorización”.

- d) Una vez que se hubiese pagado el costo de las obras, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, o el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), podrá contratar con los mismos usuarios la operación y el mantenimiento de estas instalaciones, mientras dure su vida útil; en dicho caso el pago en efectivo de la tarifa no podría ser menor a ochenta por ciento (80%) de lo establecido en la mencionada Resolución N° 4.564 o en aquella que la sustituya. La diferencia con la tarifa establecida (20%) se considerará como los costos de operaciones y mantenimiento, los cuales, por consiguiente, correrán por cuenta de los usuarios.
- e) Por otra parte, aquellas industrias instaladas en las zonas suburbanas o en medio rural, en las proximidades de las tuberías interurbanas de los sistemas, podrían incorporarse a los “acueductos regionales”. En el “contrato de incorporación” y en los “convenios de autorización”, se establecerán todas las directrices previstas en los numerales 1° al 3° ambos inclusive, para las industrias o comercios ubicados en el medio urbano.
- f) Aun cuando los “acueductos regionales” hubiesen previsto el abastecimiento de las instalaciones turísticas recreacionales u hoteleras, también podrán estas actividades solicitar “abastecimientos complementarios”, tanto si están ubicadas en el medio urbano, bien en el rural.
- g) Los requerimientos del agua para las instalaciones piscícolas con fines de desarrollo de una acuicultura, para la siembra de legumbres y flores, o para abreviar ganado de engorde; así como los requerimientos de agua para la cría de porcinos, aves y otros animales de cría, también podrán pedir incorporarse a los “acueductos regionales” y solicitar al mismo tiempo los “abastecimientos complementarios” que sólo serán concedidos cuando las autoridades lo consideren procedente.

- 4) En todo caso, las aguas residuales industriales, las sustancias corrosivas y materiales que puedan causar daños a la red de cloacas públicas o perjudicar los procesos de tratamiento existentes o previstos, no podrán ser descargados directa ni indirectamente a la red de cloacas y sistemas de alcantarillados de aguas servidas, salvo que sean sometidas previamente a tratamiento y acondicionamiento satisfactorio, a juicio de las autoridades del ambiente.
- 5) Cuando en las instalaciones extraurbanas o en el medio rural no fuese posible descargar en cloacas destinadas a recolectar aguas servidas o usadas, dichas instalaciones sólo se podrán “incorporar” o establecer “convenios de autorización” cuando se hubiese comprobado que la disposición final de los residuos líquidos, sólidos o gaseosos puede ser calificada como no dañina por las autoridades del ambiente. Iguales consideraciones se tendrán para las aguas negras o aguas servidas de las instalaciones turísticas, vacacionales o recreacionales, entre otros.
- 6) En el caso de pequeñas plantas de producción de hidroelectricidad, por tratarse de una actividad “limpia” y cónsona con las políticas de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de conservación de los recursos naturales energéticos no renovables, deberán ser auspiciadas y aprobadas especialmente cuando sirvan a instalaciones agrícolas, turísticas, deportivas y hoteleras. En estos casos debe considerarse la conservación y mejora de la fauna acuática continental. Asimismo, deben estimularse otros aprovechamientos de los recursos hidráulicos para usos no consuntivos dentro de una política nacional de máximo aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos.

## ■ D. Recomendación

Estas directrices deben quedar sancionadas por decreto presidencial o por una resolución conjunta de los Ministerio de Fomento, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de Sanidad y Asistencia Social, en la que se disponga que en función de los políticas de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, de desconcentración industrial y de la salubridad pública se establecen las normas para la operación y administración de los “abastecimientos complementarios”, como parte de la política nacional de máximo “Aprovechamiento Integral de los Recursos



Hidráulicos” para complementar y dar seguridad a los usuarios urbanos y extraurbanos de los “acueductos regionales”, sin detrimento de la sana administración de las inversiones realizadas por el Estado y, por consiguiente, de sus amortizaciones oportunas. Asimismo, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debe ser autorizado para permisar las plantas hidroeléctricas con el mismo carácter de “aprovechamientos complementarios”, de lo cual ha de informar al Consejo Nacional de la Energía. De la misma manera deben autorizarse las obras de otros aprovechamientos no consuntivos de los recursos hidráulicos.

También podrá comenzarse este programa con un convenio entre el Ministerio del Ambiente y la iniciativa privada, representada por FEDECÁMARAS, para la operación y administración de los “abastecimientos complementarios”, de acuerdo con las mismas bases sobre las cuales pudiera promulgarse el decreto o la resolución antes citada.

Esta proposición sería la primera etapa de un convenio de mayor extensión que podría cubrir otras áreas administrativas que sean competencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en aquellas regiones donde no existen aún acueductos regionales ni obras hidráulicas construidas para el aprovechamiento conjunto de los recursos naturales al servicio de las diversas actividades económicas.



---

TARIFAS DE  
PROPÓSITOS  
MÚLTIPLES

Definición de un  
Sistema de Tarifas de  
Propósitos Múltiples  
para el cobro de los  
servicios de aguas y  
cloacas en Venezuela

Pedro Pablo Azpúrua Q.  
Eloy Lares Monserratte

Presentado en Panamá, agosto de 1982

---



Fundación  
POLAR



## TARIFAS DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES

El presente es un documento síntesis de los trabajos elaborados por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias siguientes:

- 1) “Sistema de Tarifa de Propósitos Múltiples para el cobro de los Servicios de Agua y Cloacas en Venezuela” (enero 1980).
- 2) “Desarrollo del Régimen Tarifario para las principales Áreas de Consumo” Informe de Avance (Tarifas Promocionales) (enero 1981).
- 3) “Prospectiva de las Tarifas de Propósitos Múltiples” (1982).

*La Municipalidad que fije arbitrariamente tarifas, sin medir o tasar racionalmente el servicio que suministra, corre el riesgo de ver cómo se incrementan exageradamente los gastos sin que los ingresos aumenten y por lo tanto la administración se convierte en una carga.*

*(...) Ahora bien, cuando el Instituto Nacional de Obras Sanitarias comienza a desarrollar sus actividades en algún sitio del país, ha tenido por norma invariable la de salvaguardar y defender la salud pública del lugar dentro de su radio de acción, dictando todas aquellas providencias que se consideren necesarias para que la estadística de mortalidad por enfermedad de origen hídrico se reduzcan lo más pronto posible a su mínimo.*

Informe al Ilustre Concejo Municipal del Dtto. Libertador del Estado Mérida sobre el funcionamiento administrativo del acueducto de la ciudad de Mérida.

**Pedro Pablo Azpúrua Q.**  
(1948)



Fundación  
POLAR



## Í N D I C E

- **TARIFAS DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE TARIFAS DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES PARA EL COBRO DE LOS SERVICIOS DE AGUAS Y CLOACAS EN VENEZUELA**

- Resumen Tarifas de Propósitos Múltiples
- **1. Introducción**
- **2. Objetivo y propósitos de la tarifa**
- **3. Criterios para definir el precio medio de agua y la estructuración de la tarifa**
- **4. Criterios para la implantación del sistema de tarifas de propósitos múltiples**
- **5. Acotación final**

Bibliografía

Glosario



Fundación  
POLAR



---

## RESUMEN

---

### **TARIFAS DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES**

#### **Definición de un Sistema de Tarifas de Propósitos Múltiples para el Cobro de los Servicios de Agua y Cloacas en Venezuela**

1. Los crecientes requerimientos de agua potable por parte del medio urbano, unidos al hecho de que con mayor frecuencia se hace necesario utilizar fuentes de abastecimiento más alejadas para cubrir esas necesidades, han conducido a la construcción de costosos y complejos sistemas de abastecimiento.
2. Ante esta realidad, las autoridades del Instituto Nacional de Obras Sanitarias han considerado necesario definir una “política tarifaria” que permita realizar fácilmente ajustes periódicos al instrumento de cobro, en la búsqueda de la autosuficiencia financiera de la institución considerada como un todo, y de cada una de las unidades a las que le ha sido encomendada la administración.
3. El “sistema o modelo tarifario”, producto de la política tarifaria definida, debe responder no solamente a las políticas económicas, sanitaria, social, hidráulica y de ocupación del espacio de carácter nacional, sino que debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las características particulares de cada una de las poblaciones.
4. El abastecimiento de agua potable al medio urbano, su distribución a todos los usuarios y la posterior recolección de aguas servidas, han sido siempre considerados por Venezuela como servicios públicos esenciales que deben ser retribuidos por parte de los usuarios. De aquí que constituya un objetivo básico de la tarifa el lograr su autosuficiencia financiera. Tal condición constituye, además, un requerimiento legal en Venezuela, en virtud de lo que al efecto señala el estatuto del Instituto Nacional de Obras Sanitarias.

5. Finalmente cabe destacar que el “Modelo de Tarifas de Propósitos Múltiples para el Cobro de los Servicios de Agua y Cloacas” que se presenta es una proposición formal a ser aplicada en Venezuela.

*La palabra sistema  
viaja de boca en boca, sin pasaporte,  
mudando de nombre  
ya se llama método... ya modo...  
ya manera... ya plan...  
Al fin, viene, a descubrirse que,  
ninguno de los nombres  
que se da, es el suyo  
sistema... es un conjunto de agentes,  
obrando de acuerdo.  
Aunque sus acciones difieran,  
para producir un efecto determinado.*

Simón Rodríguez<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Los crecientes requerimientos de agua potable por parte del medio urbano, unidos al hecho de que con mayor frecuencia se hace necesario utilizar fuentes de abastecimiento más alejadas para cubrir esas necesidades, han conducido a la construcción de costosos y complejos sistemas de abastecimiento. Estos calificativos de costosos y complejos se derivan tanto de las inversiones de capital que dichas obras demandan, como por las exigencias para su eficiente administración, operación y mantenimiento. Si adicionalmente a estas consideraciones se añade la inflación, fenómeno mundial que se ha venido acentuando en el país, la consecuencia ha sido un incremento de gastos, por lo que el costo medio del agua<sup>2</sup> en los distintos acueductos obliga a que los precios para el

1. Escritos de Simón Rodríguez. Compilación por Pedro Grases. Tomo III (3 Tomos) 1958.

2. No se ha dejado de considerar la conveniencia del análisis de un precio equivalente al “costo marginal”. En el trabajo preparado para el estudio del Sistema de Tarifas de Propósitos Múltiples, se presentan las dificultades del procedimiento y se propone adoptar un método para establecer los precios del agua que, teniendo como base el “costo medio” como valor de referencia, establezca una escala de precios variables que incluye el concepto de costo marginal, además de otra serie de criterios que son indispensables tener en consideración.



cobro de la prestación del servicio deben ser incrementados, y consecuentemente la necesidad de una revisión constante del régimen de tasación por contraprestación, o, al menos, a que su vigencia sea de plazos relativamente más cortos a los acostumbrados por la Administración y los beneficiarios. La prolongada postergación de decisiones relativas a modificaciones en las tarifas de agua del Instituto Nacional de Obras Sanitarias de Venezuela, por parte de las municipalidades, ha traído como consecuencia un estado deficitario de la casi totalidad de las administraciones de los acueductos y del propio instituto.

Ante esta realidad, las autoridades del Instituto Nacional de Obras Sanitarias han considerado necesario definir una “política tarifaria” que permita realizar fácilmente ajustes periódicos al instrumento de cobro, en la búsqueda de la autosuficiencia financiera de la institución considerada como un todo, y de cada una de las unidades a las que le ha sido encomendada su gestión y administración.

La “política tarifaria” definida, se materializa a través de un “sistema tarifario”, que permite al mismo tiempo cubrir los costos del servicio de agua o conocer anticipadamente el “sacrificio fiscal” en que habría que incurrir para subsidiar el manejo de un servicio que es costoso.

El “sistema tarifario” producto de la “política tarifaria” debe responder no solamente a las políticas económica, sanitaria, social, hidráulica y de ocupación del espacio de carácter nacional, sino que debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las características particulares de cada una de las poblaciones para las que se definirán las tarifas respectivas, entre las que están la relativa complejidad o simplicidad del correspondiente acueducto, y por ende el costo del agua, los diferentes usos y caudales requeridos y el régimen de las demandas de agua; y las características de la distribución del consumo y las posibilidades socioeconómicas de los beneficiarios finales.

En todo caso, las consideraciones tomadas en cuenta conducen hacia una orientación de los usos actuales del agua hacia su mejor aprovechamiento.

Un aspecto también importante en Venezuela ha sido la determinación de las localidades donde ocurren las demandas más significativas, para de esta forma ubicar las “principales áreas de consumo”. De esta manera han sido definidas un conjunto de áreas territoriales en las cuales el instituto debería poner un mayor énfasis en su administración,

por ser en estas áreas donde se encuentra un mayor número de suscriptores o consumidores; donde se produce y se consume mayor volumen de agua, y donde se factura y obtienen los mayores ingresos por contraprestación del servicio, siendo por consiguiente donde cualquier acción que tome el instituto para el mejoramiento del servicio será apreciada por un mayor número de personas y donde se podrá obtener un incremento sustancial en las recaudaciones como consecuencia de las mejoras administrativas.

## 2. Objetivo y propósitos de la tarifa

El abastecimiento de agua potable al medio urbano, su distribución a todos los usuarios y la posterior recolección de aguas servidas, han sido siempre considerados en Venezuela como servicios públicos esenciales, que deben ser retribuidos por parte de los usuarios. De aquí que constituya un objetivo básico de la tarifa el lograr la autosuficiencia financiera. Tal condición constituye, además, un requerimiento legal en virtud de lo que al efecto señala el Estatuto del Instituto Nacional de Obras Sanitarias.<sup>3</sup>

Pero las tarifas no constituyen exclusivamente instrumentos para dar cumplimiento a objetivos financieros, son además factores importantes para la satisfacción de otras políticas gubernamentales, que por ser elementos estratégicos dentro de la política general de desarrollo económico-social deben también ser acogidas.

Dentro de estas políticas, tiene especial prioridad la sanitaria, ya que los servicios de acueductos y cloacas son obras necesarias, por no decir imprescindibles, para la prevención de las enfermedades de origen hídrico.<sup>4,5 y 6</sup> En consecuencia, la efectividad de las tarifas para el cobro del servicio debe considerarse como un instrumento determinante para que toda la población tenga garantizados sus requerimientos mínimos de

3. Venezuela. Instituto Nacional de Obras Sanitarias. Decreto (Ley de Creación). N° 71, 15-4-43. Reglamento: Decreto N° 104 del 22-5-43 con reformas parciales entre esta fecha y la última de 29-10-75.

4. Azpúrua Q., P. P. "Water Supply Managements in Latin American". Notes and Comments. *Journal A.W.W.A.* Vol. 60, N° 6. June 1968.

5. Azpúrua Q., P. P., C. Martínez Pérez, P. F. Millán R. y otros "Experiencia de tres años en la Administración de Acueductos de Caracas". *Journal A.W.W.A.* Vol. 63, N° 3. February 1971.

6. Wannoni L., L. "Contaminación y contaminantes ambientales: causa, efectos y control". Trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (1979).

agua potable, que cumpla con todos los requisitos sanitarios, tanto en cantidad como en calidad.

El cumplimiento de las políticas social, hidráulica y de ordenamiento territorial constituye otro de los propósitos que deben ser considerados en el diseño de la estructura de las tarifas.

Con relación a la primera, lo referente a la distribución del ingreso constituye propósito de primer orden en la estrategia de desarrollo. Por eso, sin propiciar irrestrictamente el uso de técnicas discriminatorias entre categorías y tipos de usuarios en razón de su capacidad económica, se propugna el empleo de las tarifas como instrumento de que permita ajustar los consumos de los grupos sociales de diferente capacidad económica a sus necesidades reales, sin detrimento de la calidad de la vida.

En cuanto a la política hidráulica, a través de la tarifa se debe propender a lograr un máximo aprovechamiento del recurso agua a fin de que pueda diferirse lo más posible llegar al horizonte de la total utilización de los recursos hidráulicos disponibles, considerando otros usos y finalidades que tiene que cumplir el agua; la tarifa debe constituir, en este sentido, un factor a través del cual se induzca a los suscriptores a realizar un uso más racional del recurso.

Y también, dentro de este mismo orden de ideas, las tarifas deben ser elementos coadyuvantes a la concreción de una política de ocupación del espacio que tome en cuenta la disponibilidad real de los recursos naturales y su localización, la mejor distribución de la población y de sus actividades económicas, así como también debe considerar las limitaciones ecológicas y su relación con el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales en el territorio nacional.

### 3. Criterios para definir el precio medio del agua y la estructuración de la tarifa

La definición de un modelo de tarifa que conjugue tanto el objetivo de autosuficiencia financiera de los servicios de acueducto y cloacas como los propósitos de otras políticas gubernamentales, demanda el establecimiento de una serie de criterios económicos y sociales que sean tolerables económicamente por la comunidad vista como un todo: “Nivel Potencial de Retribución”.

En primer lugar, hay que determinar la magnitud del ingreso que debe generar la tarifa para garantizar el mantenimiento, desarrollo y

continuidad del servicio, lo que ha sido denominado, el “Nivel General de Recaudación”.

El establecimiento del “Nivel General de Recaudación” constituye la base para conocer si el “costo” del agua en cada acueducto puede ser cubierto por el servicio; es además elemento de juicio indispensable para decidir el precio del agua que permita la autosuficiencia del acueducto, tasando de diferente manera los diversos usuarios, de forma que la recaudación total logre realmente cubrir los egresos que han sido previstos por gastos de administración, operación y mantenimiento y los derivados de las inversiones de capital.

Para el establecimiento del “Nivel Potencial de Retribución” lo normal es que el “costo medio” del agua se equipare al “precio medio” que se obtiene al conciliar y aplicar los parámetros del costo real del servicio, las políticas que se desean instrumentar por medio de la tarifa y la capacidad de pago de la comunidad servida, a la cual se le va a aplicar la tarifa.

Desde un punto de vista social es deseable que la serie de precios que conforman la estructuración una tarifa sea la expresión de una justa retribución y debe reflejar, hasta donde sea posible, la composición de costos implícita en la prestación del servicio a cada tipo de suscriptores.

Para coadyuvar el cumplimiento de la política sanitaria se postula el criterio de que las tarifas deben “exonerar” a todos los suscriptores del pago de un volumen de agua equivalente al “requerimiento mínimo sanitario”. La adopción de este criterio no cierra el paso al establecimiento de un cobro base o pago mínimo por servicio, a aquellos suscriptores que se encuentran por debajo de un determinado consumo. Este planteamiento básico tiene consecuencias financieras para los servicios de acueducto, ya que ello implica el establecimiento de un subsidio a los consumidores de menores volúmenes de agua. El subsidio en consideración debe ser absorbido totalmente por los suscriptores residenciales que consuman los mayores volúmenes de agua, por ser éstos normalmente los de mayores ingresos.

Un aspecto que merece atención especial es el relativo a las tasas para usos comercial e industrial, a los cuales se les ha dado un trato justo para el cobro, proponiéndose que a estos usuarios solamente se les tase con el “precio medio” del agua hasta un consumo equivalente a su dotación de operación o “demanda racional”,<sup>7</sup> y un precio rápidamente

7. En Venezuela se fija según las normas sanitarias y es aprobado por el Ministerio de Fomento para el caso de los proyectos industriales.

ascendente para los excesos. Para el cumplimiento de la política de ordenación del territorio se pueden recomendar subsidios para las ciudades o áreas territoriales donde se desee inducir el desarrollo; se sugieren también tarifas con un “precio medio” equivalente al costo medio del agua, afectado por un coeficiente mayor de uno, para aquellos acueductos de localidades en las que se quieran tomar medidas “desaceleradoras” o disuasivas al desarrollo, para dar cumplimiento a políticas de desconcentración industrial o de evitar la ubicación de industrias en las zonas de limitadas disponibilidades de agua.

No es recomendable que las tarifas a establecerse para los usos industriales y comerciales subsidien los costos del servicio a los usos residenciales, en virtud del efecto de redistribución de la riqueza.

Por otra parte, no hay que olvidar que los aumentos en los costos de producción merman posibilidades a la industria nacional con fines de exportación, lo cual debe ser otro factor a tomar en consideración dentro de la política económica.

Para que el Estado obtenga una participación en los beneficios que obtienen quienes utilizan el agua como insumo en sus actividades comerciales, existen otras vías indirectas, como las patentes de industria y comercio por las municipalidades y el impuesto sobre la renta para la administración central.

El agua es un recurso vital cuyas disponibilidades en el tiempo tienden a hacerse cada vez más escasas en términos absolutos. La tarifa debe constituir un instrumento que induzca al aprovechamiento racional del recurso, de manera de disuadir su despilfarro y mal uso. Para lograr este propósito se ha introducido el concepto de “demanda racional”. Con el objeto igualmente de inducir el ahorro de agua, se propone que los precios de los consumos superiores a la “demanda racional” se incrementen progresivamente.

El análisis económico incorporado para la determinación del “Nivel Potencial de Retribución”, en los estudios del nivel de tarifas del servicio de suministro de agua prestado por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, estuvo condicionado a la necesidad de identificar en primer lugar un perfil de tarifas que tendrán un carácter promocional como etapa de transición para una mejor aproximación de lo que debía ser una “tarifa racional”. Como consecuencia de tal orientación en la fase inicial se concentró la atención en la incidencia del proceso inflacionario en los

resultados financieros del INOS y en la necesidad del reajuste tarifario; así mismo se investigó la capacidad de pago de la población urbana, como marco de referencia de lo que se identificaría finalmente como “precio justo” del agua. En relación con la escalación de costos por el efecto de la inflación se pudo demostrar que el Instituto Nacional de Obras Sanitarias venía enfrentando una inevitable reducción de su capacidad financiera, al punto de que el precio real del agua se había reducido hacia fines de 1980 a la mitad de lo que normalmente se venía cobrando por su suministro. Esto justificaba por sí solo aumento del precio, pero se consideró prudente la determinación del nivel del mismo que sería tolerable económicamente para evitar una situación de injusticia social y de elevado nivel de incobrabilidad de la facturación.

El análisis de la capacidad de pago de la población fue acotado por el examen de la estructura del gasto de consumo de las familias, encontrándose que existía un margen significativo de reajuste del precio del agua, toda vez que el gasto en este servicio esencial apenas representaba 0,4% del gasto mensual de las familias, mientras que gastos no esenciales (cigarrillos, bebidas alcohólicas, juegos de azar y 5 y 6<sup>8</sup>) significaban hasta 4,0% del presupuesto familiar, o sea, 10 veces más. De acuerdo con esta comparación se consideró que no era socialmente cuestionable que el INOS tratara de obtener una mayor retribución monetaria por el suministro del agua. Con esa base y luego de un laborioso cálculo de la distribución del ingreso familiar y los ingresos promedio y totales de las 37 ciudades más importantes del país, se decidió aplicar el criterio de que la población podría pagar una tarifa tal que el gasto por consumo de agua representaría entre 2% a 3% del presupuesto familiar mensual, con lo cual de todas formas sería inferior al monto del ingreso que dedicaba a fines de consumo no esencial e incluso nocivos a la salud. Este criterio estaba además avalado por el hecho de que en la práctica tal incidencia equivalía a un rango entre 7 a 12 salarios directos anuales<sup>9</sup> como base de cálculo para la máxima proporción de gasto en agua por familia.<sup>10</sup> Debe significarse que la incidencia que finalmente se adopta consideró socialmente más aceptable la distribución del aumento de tarifa de tal forma

8. El “5 y 6” es una modalidad de juego de las carreras de caballos.

9. Pagos realizados por la “lista de pagos” sin incluir los salarios indirectos derivados de la Ley del Trabajo y de los Contratos Colectivos.

10. Azpúrua Q., P. P. y otros. *Experiencia de tres años... Opus cit.*

que a las familias de ingresos bajos no se les aumente el precio, a los de ingresos medios cerca de 2% y a los de ingresos altos cerca de 2,5% como ha sido usado a nivel internacional.<sup>11</sup>

Luego se realizó un estudio económico relacionado con un análisis más preciso del efecto inflacionario y la capacidad de pago, se completó con el estudio de la reacción de los consumidores ante las variaciones de los precios para cada nivel de ingreso familiar; este estudio se concentró en las 16 ciudades más importantes del país.

Con relación al efecto inflacionario se ratificó el elevado incremento del costo de inversión en los nuevos acueductos o en la ampliación de los existentes, lo cual se reflejará también en el monto de depreciación imputable y en el servicio de la deuda que tuvo que asumir el Gobierno Nacional; y permitió la correspondencia entre el “costo medio” y el “precio medio” del agua a largo plazo, que permite visualizar el momento u oportunidad en que se tendrá que enfrentar una nueva elevación de las tarifas para mantener la condición de equilibrio financiero que se haya asumido como representativa del “justo precio”.

En el análisis se ha dejado expresamente indicado que el alza de tarifas debe estar sujeto a la necesidad de responder a aquella incidencia inflacionaria que no pueda ser absorbida mediante incrementos de productividad que permitan compensar el incremento de costos, con una mayor eficiencia operativa y administrativa. Es un criterio que debe ser claramente establecido para no desvirtuar la justicia económico-social de la tarifa que no puede autorizarse un aumento del precio del agua que no haya sido precedido del esfuerzo de eliminar deficiencias administrativas o técnicas, que pueden ser causa de costos elevados, pues ello implicaría cobrarle a la población la ineficiencia de los funcionarios y toda la base de racionalidad de este proyecto se estaría perdiendo.

Debe resaltarse que el efecto inflacionario es una variable exógena que no puede ser totalmente compensada por la administración, pero que impone una conducta austera y de exigente control de costo. Es un hecho que pasa frecuentemente inadvertido que las empresas que terminan por controlar el mercado, y que confieren estabilidad a una economía, son

11. Reis, M. R. Convenio en el Área de Saneamiento: Banco Nacional de la Vivienda y Edo. de San Pablo (Brasil), órgano de la Sociedad Interamericana de Ingeniería Sanitaria. Oct/Dic.1977.



aquellas que con su creciente productividad le hacen contrapeso a la escalación de costos.

Otra importante perspectiva del análisis fue aclarar el concepto de “justo precio”, no es un problema de exclusiva consideración de costos e ingresos, como frecuentemente se estudia en el sector privado. En el caso de los servicios públicos que generalmente operan en régimen de monopolios de ofertas y donde el Estado debe vigilar más estrechamente el interés social, la fijación de un “precio justo” debe considerar la capacidad de pago del demandante potencial, no sólo porque existen factores económicos sino los que responden a su política social.

De acuerdo con tal criterio la determinación de capacidad de pago como porcentaje de gastos dentro del presupuesto familiar (o con base en el número de salarios anuales) para calcular el máximo social de “retribución tolerable”, o en otras palabras “precio social del agua para cada ciudad”. La comparación entre “costo medio” y “precio social medio” indicó que en algunas ciudades no era posible cubrir el “costo medio”; en esos casos se desarrolla la tarifa sobre la base del “precio social medio tolerable” y se plantea a largo plazo ir ajustándola en la medida en que la distribución o el nivel del ingreso familiar mejore en la ciudad correspondiente. Esto crea una situación de subsidio que se absorbe con el aporte presupuestario nacional al INOS: “sacrificio fiscal”.

Un aspecto importante del estudio fue determinar además la reacción de los consumidores ante el aumento del precio del servicio.

En los países desarrollados, y en particular en Estados Unidos de América, se guía la fijación de tarifas por el dictado de la elasticidad de la demanda, que expresa las reacciones de la población ante el precio, por la vía del reajuste del consumo. Este criterio también fue utilizado en este estudio como “prueba de control”, para demostrar el rigor y la validez de la racionalidad que implícitamente se espera de la población con el sistema de tarifas progresivas crecientes según el volumen de agua consumido. El resultado del informe indicó que las tarifas propuestas son altamente confiables, no sólo porque se ajustan a la capacidad de pago de cada estrato de población, sino porque contienen una flexibilidad intrínseca que le permite a cualquier consumidor ajustarse voluntariamente al consumo que puede pagar, sin sacrificar lo que se considera el “consumo mínimo sanitario” atendiendo a su condición social o cultural.



#### 4. Criterios para la implantación del Sistema de Tarifas de Propósitos Múltiples

Para la implantación del “Sistema de Tarifas de Propósitos Múltiples” se hicieron los siguientes estudios:

- 1. La definición del marco de referencia nacional técnico jurídico indispensable para la formulación e implantación de las nuevas tarifas. En este sentido, fue necesario una evaluación jurídica y de las recomendaciones técnico-administrativas a la luz del ordenamiento legal vigente vinculado con la materia.
- 2. La cuantificación del ingreso que debería generar la aplicación de la tarifa respectiva en cada localidad, de forma que el mismo garantice el mantenimiento, desarrollo y continuidad del servicio. El conocimiento de este parámetro se requirió para la definición del “costo medio” del agua en la localidad y la adopción del precio medio o “precio justo” del agua.
- 3. Definición en cada localidad de su correspondiente “requerimiento mínimo sanitario”:
  - a) Para suscriptores domésticos o residenciales, el “requerimiento mínimo sanitario” es aquel volumen mensual de agua potable que requiere una familia promedio para colmar sus necesidades de subsistencia, el cual podría ser exonerado de pago. La exoneración de pago del “requerimiento mínimo sanitario” no le cierra el paso al establecimiento de un “cobro base o pago mínimo por servicio” a suscriptores de bajos consumos.  
Adicionalmente, a través de la estructura de precios de las nuevas tarifas se persigue que el subsidio acordado por el “requerimiento mínimo sanitario” sea absorbido totalmente por los suscriptores residenciales que consumen mayores volúmenes de agua, que son normalmente los de mayores ingresos.
  - b) Para los suscriptores comerciales e industriales, no se establece “requerimiento mínimo sanitario”, por cuanto estos suscriptores no deberán recibir agua a precios subsidiados, ni tampoco cubrirán el subsidio establecido para los consumidores residenciales de bajos volúmenes.
- 4. Definición en cada localidad de su “demanda racional”:
  - a) Para suscriptores domésticos o residenciales, la “demanda racional” representa el volumen mensual de agua potable requerida por una familia promedio para satisfacer sus necesidades normales, haciendo

uso racional del recurso. La tarifa es creciente a partir del “requerimiento mínimo sanitario”, y, al igualar el consumo a la “demanda racional”, el precio promedio que se cobrará por el servicio deberá ser el “costo medio” del agua. Los precios por encima de la “demanda racional” se incrementan progresivamente, el pago de estos consumos será el que cubrirá el subsidio de los consumidores de bajos volúmenes.

- b) Para suscriptores industriales y comerciales, la “demanda racional” es igual a la dotación que le es fijada a cada suscriptor siguiendo los criterios establecidos en la normativa vigente. Las tarifas son uniformes para estos consumidores hasta un volumen equivalente a su “demanda racional”, y el precio por la contraprestación sería el “costo medio” del agua. Los precios de la tarifa, por encima de la “demanda racional” se incrementan progresivamente, constituyendo sobretasas, que persiguen determinar la racionalidad de los consumos industriales y comerciales, y a la vez inducir a estos suscriptores a racionalizar sus consumos o a que soliciten una nueva dotación o redotación.

Se establece que las tarifas para los usos industriales y comerciales no deben subsidiar los costos del servicio de los usos residenciales o domésticos, en virtud del efecto negativo que se produciría en el propósito de lograr una más deseable redistribución de la riqueza. En efecto, al pagar el agua consumida, para los suscriptores comerciales e industriales ello representa la adquisición de uno de sus insumos necesarios o, lo que es lo mismo, constituye uno de sus costos de producción, los cuales son lógicamente incorporados al precio final de sus productos, lo que significa en definitiva que el sobre costo que supondría el pago del subsidio a los usos residenciales terminarían pagándolo todos los consumidores por igual.

- 5. Las tarifas a establecerse para consumidores industriales y comerciales serán definidas con base en el modelo tarifario, indistintamente de la naturaleza de la propiedad de las empresas industriales o comerciales; o, lo que es lo mismo, las tarifas serán aplicadas con criterios similares a empresas particulares, empresas mixtas del Estado con particulares, empresas del Estado, incluidas las empresas de propiedad municipal.
- 6. Para los casos en que el suscriptor sea el Gobierno nacional (administración central o descentralizada), los gobiernos regionales o las municipalidades, diferentes a las actividades industriales y comerciales, se establecerá un régimen especial, en el cual el criterio fundamental será el pago del

servicio prestado. En caso de que el Estado decida subsidiar alguno de sus órganos, deberá utilizar una fórmula distinta a la de la obtención de servicios públicos con trato preferencial.

- 7. Una vez conocidos y adoptados todos los parámetros señalados se “estructurarán” las respectivas tarifas a cada localidad, con lo cual será posible definir metas de autofinanciamiento por “etapas” que son el marco de referencia de los presupuestos-programas.
- 8. Se considerará la creación de tasas especiales a efecto del cobro de los servicios de drenaje, tratamiento de aguas servidas, reinstalación de servicios, derechos de incorporación, aguada marítima, colocación de medidores adicionales, entre otros.

El gráfico N° 1 es una expresión gráfica adimensional de las tarifas propuestas.

## ■ 5. Acotación final

De la confrontación realizada entre las tarifas anteriores a 1980 que venía cobrando el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, con el marco conceptual desarrollado para definir el modelo de tarifas propuesto, se desprende como conclusión fundamental que dichas tarifas no podían garantizar la autosuficiencia financiera de los diferentes acueductos. Este aspecto debe constituir elemento de juicio fundamental, porque legalmente existe la obligación de equilibrar los ingresos y los gastos del INOS.

Pero el objetivo de carácter financiero no se alcanzará exclusivamente disponiéndose de nuevas tarifas, sino que viene siendo acompañado por el INOS por un esfuerzo significativo para mejorar la eficiencia administrativa de sus servicios. En este sentido se ha impuesto poner en marcha las siguientes metas:

- Mantener en un mínimo aceptable los costos de administración de cada acueducto.
- Mejorar el mantenimiento de los activos fijos en operación, con vistas a reducir a cantidades aceptables las pérdidas de agua en los sistemas de almacenamiento y distribución.
- Establecer un sistema de contabilidad efectivo, que permita conocer con la mayor precisión posible los ingresos y egresos de cada acueducto.

- Hacer un esfuerzo significativo para organizar y hacer más efectivos los procesos de identificación de suscriptores, lectura de medidores, facturación, cobranza y sanción a los morosos.

La aplicación de nuevas tarifas para las diferentes poblaciones del país y la eficiencia de la administración de cada acueducto pueden evaluarse con base en el cumplimiento de las políticas contempladas en las tarifas y en la autosuficiencia financiera alcanzada.

Se han desarrollado para el control administrativo modelos matemáticos sencillos que permiten analizar la variación de los diferentes parámetros financieros del servicio. Estos modelos pueden verificar la sensibilidad de los diferentes términos a la variación de los otros y de esta forma adquirir un sentido cuantitativo de cuáles son los aspectos prioritarios que deben resolverse para que la administración sea realmente eficiente.

El esfuerzo sistemático para mejorar la eficiencia administrativa de los servicios de acueducto se ha iniciado por las ciudades que constituyen las “principales áreas de consumo”, pues ellas inciden en más de 70% en los parámetros administrativos.

La administración de los acueductos requiere, además de tomar las previsiones antes señaladas para mejorar su eficiencia, del establecimiento de un sistema de procesamiento de estadísticas de operación que permite principalmente conocer los histogramas reales de consumo y de consumidores; los regímenes de demanda de las diferentes clases de suscriptores y precisar las “demandas racionales” de los consumidores comerciales e industriales.

A título de conclusión global debe señalarse que el “Sistema de Tarifas de Propósitos Múltiples” para el cobro del servicio de agua en Venezuela, así como las dimensiones y complejidad operativa y administrativa de los entes estatales, tal es el caso del INOS, responsable de la prestación de un servicio esencial y difundido en todo el ámbito nacional, reclama una organización ágil, eficiente y controlable, que permita el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles, que confiera fluidez, realismo y racionalidad a la toma de decisiones empresariales, así como el ejercicio práctico y verdadero de las herramientas de planificación y control financieros, todo lo cual debe traducirse en estándares de productividad física y administrativamente más adecuados que los tradicionales obtenidos.

En tal sentido, la descentralización espacial y una concepción organizativa apropiada a las necesidades, intereses y particularidades de las regiones y localidades atendidas o por atenderse constituyen un imperativo. Este criterio ha venido consolidando la intención plasmada en el VI Plan de la Nación<sup>12</sup> de adelantar la descentralización de los servicios productivos prestados por el Estado, mediante la constitución de empresas regionales o locales con suficiente autonomía operativa y decisional, a objeto de cumplir cabalmente las responsabilidades que tienen signadas. La implementación de esta moderna concepción es indispensable para la buena aplicación del sistema de tarifas de propósitos múltiples, entre cuyos principios se encuentra el coadyuvar a la organización del espacio económico, el de equidad en la distribución de los costos y de la riqueza social, así como la del criterio de capacidad de retribución.

Finalmente cabe destacar que el “Modelo de Tarifas de Propósitos Múltiples para el Cobro de los Servicios de Agua y Cloacas” que se presenta como una proposición formal a ser aplicada en Venezuela, no constituye un instrumento rígido para el que existe la disyuntiva de adoptarlo o rechazarlo. La intención ha sido desarrollar un modelo de tarificación que tome en cuenta todos los factores que se ha considerado deben reflejarse en una tarifa de agua y que sirva de marco conceptual para la determinación de las tarifas específicas de los diferentes servicios de acueducto del país. En la medida en que se disponga de mayor información básica sobre la operación de los acueductos, sobre las demandas per cápita, sobre las demandas industriales y comerciales y sobre los avances tecnológicos, podrá ser necesario reevaluar el marco conceptual para determinar los demás aspectos que deben y puedan incorporarse a él.

12. Venezuela. Cordiplan. VI “Plan de la Nación” (1981). Es el instrumento realizado por la nación como marco de referencia a las acciones para el logro del desarrollo económico y social y orientador concreto para las inversiones de la administración nacional.

## B I B L I O G R A F Í A

- (1) Venezuela. Instituto Nacional de Obras Sanitarias. Decreto (Ley). N° 71, 15-4-1943.
- (2) Azpúrua Q., P. P., “Water Supply Managements in Latin America. Notes and Comments”. *Journal AWWA*, Vol. 60, N° 6. June 1968.
- (3) Azpúrua Q., P. P., C. Martínez P., P. F. Millán R. y otros. “Experiencia de tres años en la administración del acueducto de Caracas”. Multigrafiado. 1968. Sinopsis. “The Caracas Water utility: Overall Appraisal”. *Journal AWWA*. Vol. 63, N° 3, February 1971.
- (4) Wannoni L. L., “Contaminación y contaminantes ambientales: causas, efectos y control”. Trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (1977).
- (5) Reis, M. R., Ministro del Interior del Brasil. Discurso sobre Convenios en el área de saneamiento suscrito entre Banco Nacional de la Vivienda y el Edo. de Sao Paulo (Brasil) (12 de Agosto de 1977) en órgano de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria (Oct./Dic. 1977).
- (6) Venezuela. Cordiplan. “VI Plan de la Nación” (1981).

## G L O S A R I O

- A continuación se incluyen una serie de términos que son de uso común entre los técnicos cuyas actividades están directamente relacionadas con el estudio, proyecto, construcción, administración, operación y mantenimiento de los sistemas de acueductos y cloacas, y se ha pensado deben ser definidos de acuerdo con la interpretación que le han dado los autores.

### Acueducto:

Es aquella parte del sistema de distribución, recolección y disposición final constituida por las tuberías de aducción que conducen el agua potable desde la planta de tratamiento de aguas crudas, por los estanques compensadores, por los alimentadores y por las redes de distribución de agua potable que la ponen al alcance de cada usuario o consumidor.

### Cloacas:

Es aquella parte del sistema de distribución, recolección y disposición final constituida por las tuberías y conducciones por medio de las cuales se efectúa la recolección de las aguas usadas dentro del perímetro urbano. Las tuberías y conducciones de aguas usadas o residuales provenientes de las industrias, aunque forman parte del sistema, no están incluidas dentro de este rubro, por cuanto tienen un tratamiento diferente.

### Consumo básico:

Es el volumen mensual de agua potable que un suscriptor comercial o industrial debería consumir, haciendo un uso racional del recurso, de acuerdo con el tipo de actividades que realiza, las áreas que destina para ello y la capacidad de producción de sus instalaciones.

El consumo básico es fijado por el organismo central responsable de la prestación de los servicios de acueductos, cloacas y drenaje, con arreglo a la normativa aplicable a cada caso; sin embargo, en ningún caso el consumo básico podrá ser inferior a la “dotación”.

Para los suscriptores comerciales e industriales el consumo básico coincide con su demanda racional.

### Contribuciones:

Son todos aquellos pagos que se le hacen al Estado o a sus entes descentralizados, a fin de financiar con esos recursos los gastos de los servicios

y demás fines públicos que presta el Estado, ya sea directamente o a través de sus entes descentralizados.

**Costo medio del agua:**

Es el costo promedio de cada unidad de volumen de agua potable producida y puesta a disposición de los suscriptores, que resulta de tomar en consideración tanto los activos en operación como las inversiones que serían necesarias para la ejecución de todas las obras de aprovechamiento previstas en el programa de construcciones respectivo, de acuerdo con el mejor itinerario de acción, así como también los gastos que se prevén para su administración, operación y mantenimiento y las pérdidas normales en las redes.

**Demanda racional para usuarios domésticos o residenciales:**

Es el volumen mensual de agua sanitaria y epidemiológicamente potable que requiere una familia promedio para satisfacer sus necesidades normales de agua, haciendo un uso racional del recurso. Será fijado para cada localidad, en atención al nivel relativo de desarrollo económico y social, a las condiciones climáticas y a las costumbres de las diferentes poblaciones, y en ningún caso podrá exceder de 45 m<sup>3</sup>/mes.

También podría definirse como el volumen mensual de agua potable que demanda una familia, para el cual el precio promedio que se cobra por el servicio es equivalente al “costo medio” del agua.

**Demanda racional para usuarios comerciales e industriales:**

Es el volumen de agua sanitariamente potable que demanda cada usuario comercial o industrial, fijado en cada caso al solicitar su incorporación a los servicios nacionales de acueducto y cloacas, siguiendo para ello los criterios establecidos en las normas aplicables.

**Demanda sanitaria:**

Es el volumen mínimo mensual de agua potable que demanda una familia promedio para satisfacer exclusivamente los usos domésticos. Oscila entre los 20 y los 30 m<sup>3</sup>/mes.

**Demandas de agua potable:**

Son los volúmenes de agua potable, que a un precio predeterminado pueden ser requeridos por una persona para su consumo.

El concepto de “demandas de agua potable” tiene una connotación eminentemente económica, y el conocimiento de su magnitud y tendencia es



imprescindible para la realización de las ampliaciones racionales y lógicamente económicas de los sistemas.

**Dotación:**

Es el volumen mensual de agua potable que un suscriptor debería consumir haciendo uso racional del recurso, de acuerdo con el tipo de actividades que realiza y las áreas que destina para ello.

La dotación se determina con arreglo a los criterios establecidos en la normativa sanitaria aplicable a cada caso. Para los suscriptores domésticos o residenciales, la dotación puede ser igual, mayor o menor que la demanda racional, por cuanto aquélla depende del área y del número de habitaciones y de instalaciones sanitarias de la vivienda.

**Dotación a los efectos de facturación:**

Es el volumen mensual de agua potable que tiene derecho a consumir un suscriptor doméstico o residencial por haber efectuado el “pago mínimo por servicio”. Tanto el “pago mínimo” o “cobro base” como el volumen citado son fijados al definirse la tarifa.

**Dotación a los efectos de programación de los servicios públicos:**

Es el volumen mensual de agua potable que demanda un usuario para satisfacer sus necesidades normales de agua, haciendo uso racional del recurso, el cual es fijado a cada suscriptor en el momento en que solicita su incorporación a los servicios públicos de acueductos y cloacas, siguiendo los criterios establecidos en las normas sanitarias para los usuarios domésticos y comerciales, y adicionalmente acogiendo las normas correspondientes del Ministerio de Fomento para los usuarios industriales.

**Impuestos:**

Son todas aquellas contribuciones que tienen que hacerse al Estado con las cuales se financian los servicios en los cuales es imposible identificar el beneficiario directo o cuantificar el servicio prestado; o cuando el Estado no desee hacer un cobro individualizado.

**Necesidades de agua potable:**

Son los volúmenes de agua potable que se requieren para satisfacer todos los usos que se generan dentro del medio urbano imputables a una persona. Las “necesidades” incluyen, además de los usos propiamente domésticos, la parte alícuota imputable a cada persona del agua necesaria para los otros usos que se generan en el medio urbano, tales como usos municipales,

fuentes decorativas, limpieza de calles, pérdidas en las redes, usos comerciales, industrias propias del medio urbano, etc.

El concepto de “necesidades de agua potable” constituye una expresión netamente dirigida a los fines del desarrollo, y la estimación de sus magnitudes debe ser realizada con visión prospectiva.

**Nivel general de recaudación:**

Es la cantidad total de dinero que debería recaudar anualmente la administración de un servicio para atender sus gastos de administración, operación, mantenimiento, desarrollo y continuación de la prestación de servicios (construcciones de sus ampliaciones y mejoras), para poder alcanzar su autosuficiencia financiera.

**Nivel potencial de retribución:**

Es la cantidad total de dinero con la cual se estima que una localidad o área territorial cubierta por un servicio de acueducto, cloacas y drenaje, es capaz de contribuir para los gastos de administración, operación, mantenimiento y desarrollo de este servicio, dependiendo de su nivel relativo de desarrollo socio-económico.

**Precio:**

Es cada uno de los componentes de una tarifa; indica el monto que hay que pagar como contraprestación por cada unidad o tipo de servicio recibido.

**Precio del agua:**

Es la cantidad que se debe cobrar a los beneficiarios por la utilización del agua; el cual podría ser mayor o menor que el “costo medio”, según el resultado de dar cumplimiento a las diversas políticas que tengan que aplicarse en el área territorial definida.

**Precio medio del agua:**

Es el precio promedio de cada unidad de volumen de agua producida, que partiendo del conocimiento del “costo medio” del agua, se tomaría como patrón para establecer la estructura de las tarifas. El “precio medio” del agua será fijado en cada caso y para cada servicio, tomando en cuenta las inversiones realizadas y los planes de desarrollo, así como el nivel potencial de retribución de la respectiva área servida, y podrá ser igual, mayor o menor que el costo medio del agua para la localidad o área territorial servida.

### Principales áreas de consumo:

Son las áreas territoriales o localidades urbanas servidas por acueductos que administra el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, que conjuntamente representan alrededor de 70% de los parámetros siguientes: población urbana, número de suscriptores servidos, volumen anual de agua producida y consumida, y cantidad de bolívaes facturados y recaudados.

### Requerimientos de agua potable:

Son los volúmenes de agua potable demandados por una persona, cuando el precio al cual se le pone a su disposición es de tal monto que no se provoque una “contracción de su uso”, evitándose la elasticidad en la demanda.

El concepto de “requerimientos de agua potable” tiene un sentido básicamente de orden social, y es factor primordial para la programación de los servicios públicos.

### Requerimiento mínimo sanitario:

Es el volumen mensual de agua potable que requiere una familia promedio para cubrir estrictamente sus necesidades de subsistencia en condiciones sanitarias aceptables. Será fijado para cada localidad, en atención al nivel relativo de desarrollo económico y social, a las condiciones climáticas y a las costumbres de las diferentes poblaciones, y no podrá exceder de 15 m<sup>3</sup>/mes.

### Sistema de abastecimiento:

Son aquellas obras hidráulicas y sanitarias por medio de las cuales se logra el aprovechamiento del agua necesaria para satisfacer la demanda de abastecimiento de una o de varias localidades urbanas. Eventualmente, dichas obras pueden satisfacer también demandas de usos extraurbanos (industrial, turístico, hotelero o agroindustrial).

Los sistemas de abastecimiento comprenden las obras de almacenamiento, de captación y de aducción desde las fuentes hasta las plantas de tratamiento de aguas crudas para potabilizarlas, inclusive.

### Sistema de distribución y recolección:

Es aquella unidad operativa de una localidad o centro poblado, integrada por el acueducto y las cloacas, las cuales funcionan como un sistema inseparable.

### Sistema de drenaje urbano:

Son todas aquellas obras de conducción hidráulica destinadas a evacuar las aguas de lluvia que caen sobre las áreas urbanas hasta un emisario principal, con el fin de evitar que las mismas causen daños a las personas o las propiedades, u obstaculicen el normal desenvolvimiento de la vida en dichas áreas.

### Sistema de purificación de efluentes:

Son aquellas obras hidráulicas y sanitarias por medio de las cuales se restituyen las aguas usadas a unos estándares mínimos de calidad, aceptables por los usuarios de los cuerpos de agua situados aguas abajo, así como también las obras para su disposición final.

Los sistemas de purificación de efluentes comprenden las instalaciones de purificación de líquidos cloacales, tanto domésticos como industriales, y las tuberías y conducciones para la disposición de los efluentes.

### Tarifa:

Es la forma de presentar una tasa o un impuesto para el conocimiento del público; es en consecuencia una tabla o catálogo contentivo de los diferentes rubros indicativos de los tipos o cantidades de servicios ofrecidos con su respectivo precio.

### Tarifas a la demanda de agua y tarifas al gasto máximo:

Son aquellas tarifas diseñadas especialmente para el cobro del agua en forma tal que se le carga al suscriptor sobre la base del caudal máximo de agua solicitado. Cuando se aplica esta forma de tarifación, el criterio de dotación diaria o mensual no es el más importante sino el de requerimiento instantáneo máximo necesario. Normalmente la estructuración de estas tarifas incluyen cargos complementarios para casos circunstanciales, como por ejemplo: volumen consumido muy pequeño durante el período; repetición muy frecuente del gasto máximo (pico); requerimiento de volúmenes de agua muy por encima del gasto instantáneo máximo solicitado durante períodos muy prolongados o muy frecuentes, etc.

### Tarifas continuas:

Son aquellas tarifas en las que existe un régimen de precios para cada una de las diferentes cantidades de servicio prestado; en el caso de acueductos, al igual que en las tarifas escalonadas, se le carga al suscriptor el agua consumida durante el período a un precio unitario variable que depende

del volumen demandado, pero en este caso el precio unitario estipulado en la tarifa se aplica a la totalidad del volumen correspondiente a ese precio.

#### **Tarifas Escalonadas:**

Son aquellas tarifas en las que existe un régimen de precios para ciertos agrupamientos de cantidades de servicio; en el caso de acueductos al igual que en las tarifas continuas, se le carga al suscriptor el agua consumida durante el período a un precio unitario variable que depende del volumen demandado, con la particularidad de que para un determinado consumo se aplica un precio unitario correspondiente y para cada sucesivo grupo de volúmenes se aplican precios unitarios diferentes. Las tarifas escalonadas pueden ser crecientes o decrecientes.

#### **Tarifas planas:**

Son aquellas tarifas mediante las cuales se le carga al suscriptor una cantidad fija, independientemente de la cantidad del servicio prestado; en el caso de acueductos, la cantidad fija que se carga no depende del volumen de agua demandado durante el período.

#### **Tarifas racionales:**

Son aquellas tarifas que, además de tener en consideración el cumplimiento de una serie de objetivos y propósitos de carácter sanitario, económico y social coherentes con los planes nacionales de desarrollo, conducen a una utilización racional del agua y permiten garantizar la autosuficiencia financiera de los servicios de acueducto, cloacas y drenajes, o conocer anticipadamente el sacrificio fiscal en que habría que incurrir.

#### **Tarifas transicionales o promocionales:**

Son aquellas tarifas que se adoptan para un determinado servicio durante un período de transición, mientras se estructura una tarifa racional; tienden a promover agrupaciones racionales de consumidores y de consumos.

#### **Tarifas uniformes:**

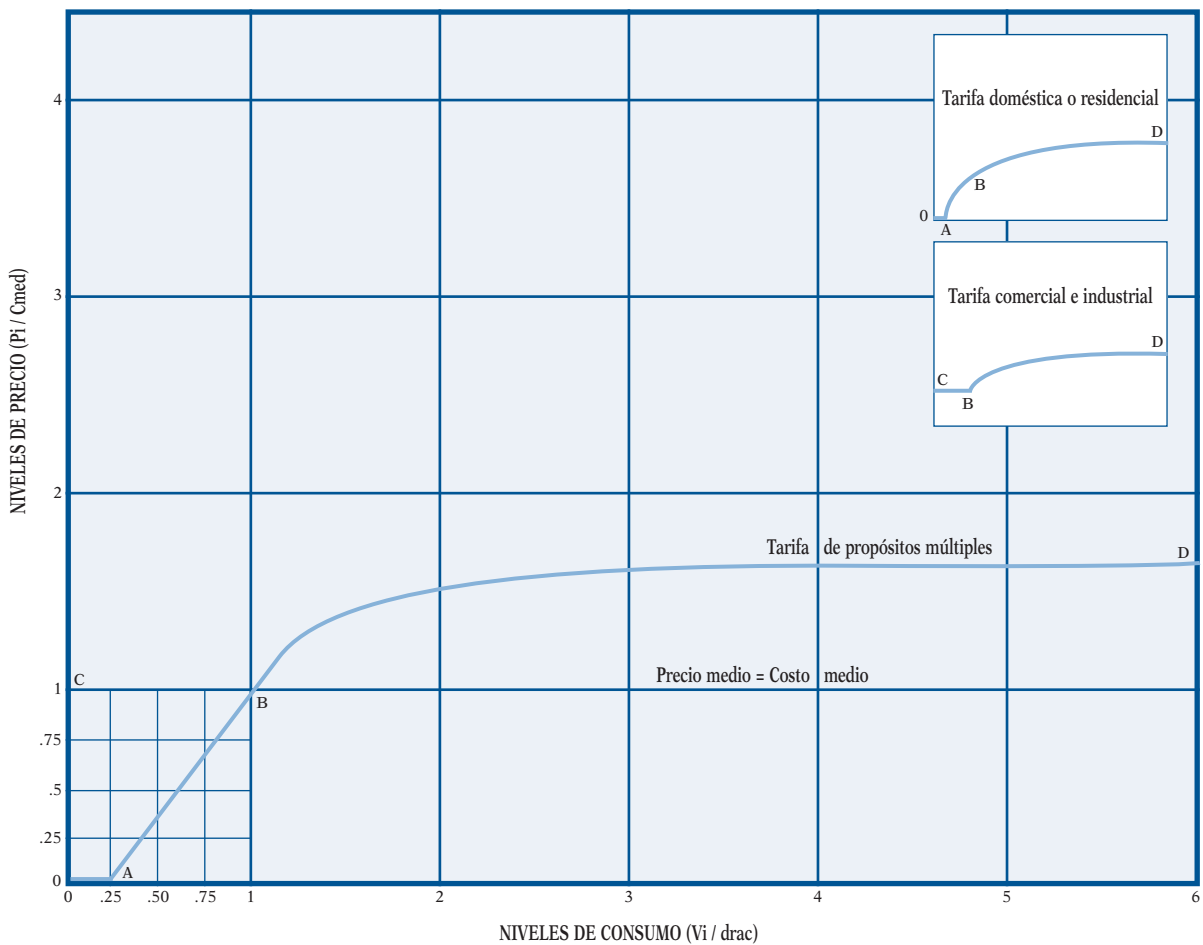
Son aquellas tarifas mediante las cuales se le carga al suscriptor proporcionalmente al servicio prestado; en el caso de acueductos, el agua consumida durante el período se carga a un precio unitario constante.

**Tasas:**

Son todas aquellas contribuciones que tienen que hacerse como contraprestación por un servicio recibido. Cuando se pagan tasas, normalmente existe una relación directa entre la estructura de costos del servicio y la tasa que se cobra como contraprestación, y es condición para poder identificar fácilmente el beneficiario del servicio y la cuantificación del mismo.

**G R Á F I C O 1**

**MÓDELO DE TARIFA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES**



Fuente: Sistema de tarifa de propósitos múltiples para el cobro de los servicios de acueducto y cloacas en Venezuela. Publicación "INOS". Enero 1980.

---

Consideraciones  
generales acerca del  
derecho de  
incorporación a los  
sistemas de  
acueductos y cloacas

**Pedro Pablo Azpúrua Q.**  
**Betty Espinoza**

Noviembre de 1982

---



Fundación  
POLAR





## Í N D I C E

### ■ CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL DERECHO DE INCORPORACIÓN A LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTOS Y CLOACAS

- 1. Los derechos de incorporación, naturaleza ¿Base legal o contractual?
  - 1.1. Redotación
  - 1.2. Clasificación según su oportunidad de prestación
    - 1.2.1. Derechos de incorporación cuya factibilidad de prestación inmediata.
    - 1.2.2. Derechos de incorporación que carecen de sistemas para su prestación, pero que resultan imprescindibles para el resguardo de la salud pública.
- 2. Clasificación de los derechos de incorporación, según el tipo de servicio prestado.
  - 2.1. Derecho de incorporación de acueducto
  - 2.2. Derecho de incorporación de cloacas
  - 2.3. Derecho de incorporación al drenaje urbano
  - 2.4. Derecho de incorporación de purificación de efluentes
- 3. Modalidades de cobro actuales de los derechos de incorporaciones
- 4. Exoneraciones o reducciones
- 5. Acotación final



Fundación  
POLAR



## 1. Los derechos de incorporación, naturaleza ¿Base legal o contractual?

### 1.1. REDOTACIÓN

#### 1.1.1. Suscritores domésticos

En los casos de que cualquier suscriptor doméstico, radicado en un medio urbano ya desarrollado, ya hubiese pagado los derechos de incorporación correspondientes a un determinado tipo de vivienda y posteriormente construye un edificio con mayor demanda de agua, procede el pago de la diferencia entre la dotación original del inmueble y la de la nueva edificación.

#### 1.1.2. Suscritores comerciales o industriales

Cuando un suscriptor comercial o industrial o el INOS considere que la dotación inicial fijada es insuficiente, se admite la posibilidad de concederle una redotación. Esta redotación procede cuando en la práctica del desarrollo de sus actividades demostrase que requiere un mayor volumen o caudal de agua al que originalmente había solicitado y cuando, por razones obvias, se determina la factibilidad de concederlo, en cuyo caso se cobra la diferencia entre el consumo “básico original” y el “consumo nuevo requerido”. (3)

### 1.2. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE INCORPORACIÓN, SEGÚN SU OPORTUNIDAD DE PRESTACIÓN

#### 1.2.1. Prestación inmediata.

1.2.2. Aquellos que carecen de un sistema de abastecimiento, recolección y purificación para prestarlo, pero existe la necesidad de realizarlo o la obligación legal de suministrarlo, en resguardo de salud pública.

Esta clasificación permite determinar la forma de pago, con el propósito de evitar cualquier cobro indebido, en razón de que el servicio no pueda prestarse pues en el caso de que este pago se haya realizado y se

trate de la clasificación prevista en el punto 1.2.1. la responsabilidad la asume el Ejecutivo Nacional, la Municipalidad o el INOS, según el caso.

1.2.3. Cuando existe un sistema que esté en capacidad de suministrar servicios a la comunidad urbana del solicitante y el “interesado” no lo puede garantizar independientemente, pero está en la obligación de suministrarlo, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Sanidad Nacional, otras leyes y en las normas dictadas al efecto; o no puede darlo por razones “legales locales”, como es uso corriente en las Ordenanzas Municipales de Acueductos y Cloacas, que obligan a conectarse al sistema cuando ellos existen. (4) En tales casos, es justo que el organismo (público o privado) que ha hecho las inversiones, para que el interesado pueda disponer en la oportunidad que él lo desee de los servicios en cuestión, deba cobrar como contrapartida el costo del servicio prestado.

Es normal y muy poco probable que el régimen administrativo del “servicio” no sea en régimen de monopolio, lo cual hace que deba normarse el derecho de incorporación (5) en forma clara y justa tanto para “el administrador” como para “el administrado” de manera de evitar el abuso derivado de la naturaleza del monopolio.

No procede ni conviene su cobro por las razones dadas anteriormente ya que el INOS, asume las obligaciones derivadas de la Ley de Sanidad Nacional y la Ley Orgánica del Ambiente, situación que puede agravarse si se “distraen” los fondos recaudados con fines diferentes a los servicios, para un servicio que realmente no se preste, sino en forma esporádica y muy incompleta; sólo basta leer los informes de COPLANARH y del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, para darse cuenta del deplorable estado sanitario en que se encuentran los ríos.

Por otra parte la administración (INOS) ha venido cobrando este derecho de incorporación sin estudios de cada caso en particular ni para comunidad urbana individualmente sino por vía de un estimado general, lo que obliga a un pago similar para una pequeña comunidad que podría resolver el caso con procedimiento simple, que para comunidades más complejas y de grandes densidades de población y consecuentemente para grandes volúmenes de agua usada, que requieren determinados estudios de medios y modos de resolver el problema, la mayoría de los casos con plantas de muy complejos tratamientos y funcionamiento que requieren grandes inversiones, para construir las instalaciones y costosa operación y mantenimiento.

Para su cobro en la práctica ha sido “agregar”, a manera de “cláusulas supletorias”, “condicionando” la firma del contrato o convenios de los otros “derechos de incorporación” que sí puede prestarlos el INOS y por consiguiente cobrarlos porque nadie puede negar que son prestados en forma similar a lo que se le suministra a toda la comunidad.

También es cierto que si el INOS no establece una manera de cobrar este “derecho de tratamiento” de efluentes para hacerlas aptas a las actividades, futuras o actuales, aguas abajo, jamás se cobrará y todo el costo de las inversiones recaerá en el presupuesto de gastos públicos o sobre las tasas de cobro de la contraprestación de los servicios que se prestan, sería por otra parte injusto exonerar totalmente a los causantes de la contaminación o del deterioro de las condiciones de aquellas actividades poluentes, puesto que la realidad existente es que se están transformando en una situación peligrosa y probablemente, de no hacerse algo en este campo de la salud pública, esta situación se transformará en intolerable y la comunidad podría hacer reclamos en forma violenta.

En resumen el INOS en *una forma indiscriminada no puede cobrar un servicio que no presta y mucho menos que destine los fondos recaudados a un destino diferente a los que fueron previstos*, pero por la otra parte el INOS debe aprovechar la oportunidad de “comprometer” con quien quiere hacer el uso de los derechos de incorporación, aprovechando la oportunidad de establecer un *modus operandi* para el “cobro futuro” de este derecho de “incorporación de purificación de afluentes” con garantías suficientes para poder cobrarlo en la oportunidad que el INOS preste servicio, si es que éste desea y puede correr el riesgo del tratamiento de las aguas usadas.

Se trata de establecer un procedimiento que permita por una parte *poder cobrar el derecho de purificación de afluentes en la oportunidad de prestarse o estar “decidida” su prestación por parte del INOS* y por la otra cubrir este ente de las obligaciones derivadas de las leyes de Sanidad Nacional y Orgánica del Ambiente.

Se ha estimado conveniente estudiar la factibilidad de establecer como forma de pago por parte del interesado la construcción de obras necesarias para la prestación de los servicios que requiere y que no han sido programadas por el INOS.

## ■ 2. Clasificación de los derechos de incorporación, según el tipo de servicio prestado

### ■ 2.1. DERECHO DE INCORPORACIÓN DE ACUEDUCTO

Permite el uso de los sistemas de abastecimiento, los estanques compensadores y las plantas de tratamiento de aguas crudas para su potabilización, para darle servicio a un “usuario individual”, dentro del área urbana desarrollada o en alguna extensión de terreno prevista en el Plano de Ordenación Urbana que desee desarrollar, para luego por vía de aceptación del Municipio “incorporarla” a la comunidad urbana ya existente.

### ■ 2.2. DERECHO DE INCORPORACIÓN DE CLOACAS

En la misma forma en que el interesado ha hecho su incorporación al servicio de acueductos tiene que hacer su conexión legalmente a los sistemas de recolección, una vez usadas las aguas, ante la imposibilidad de ponerlas en forma indiscriminada fuera del área de terreno donde fue usada, por consiguiente debe conectarse a las cloacas o tuberías recolectoras de las aguas servidas. (6)

Puede suceder que el sistema no disponga de un medio de recolección de aguas usadas en el sitio que el interesado desee hacer su construcción o desarrollo, en cuyo caso podría darse la autorización y proceder una vez que éste hubiese hecho las instalaciones y se comprometa al pago del “derecho de incorporación de cloacas” tan pronto se pueda hacer la conexión a las tuberías colectoras.

Si en el tiempo transcurrido entre el desarrollo o construcción no puede conectarse al sistema de cloacas, tiene que garantizar toda la normativa legal en defensa de la salud colectiva, prevista en la normativa sanitaria y normas correspondientes (pozos sépticos, sumideros, etc.). (7)

Mientras no pueda prestarse el servicio de recolección “no procede el cobro” por justicia, como obligación entre las partes, pero sí podría establecerse convenios particulares entre el interesado y la administración, dando una “garantía tal” que permita la exigibilidad del cobro una vez “incorporado realmente” al servicio.

### ■ 2.3. DERECHO DE INCORPORACIÓN AL DRENAJE URBANO

El cambio de régimen de escurrimiento obliga a realizar cada vez más obras costosas cuyos beneficios deben pagarlos especialmente los beneficiarios. Es un derecho que se desarrolla como necesidad de prever,

por norma establecida por el INOS, la obligación de evacuar las aguas de lluvia en las áreas a urbanizar y en segundo término a la necesidad de retirar las aguas de las calles, superficies de los predios y luego en inmuebles urbanos, hasta conducir las a los emisarios secundarios y principales.

El cálculo de la contribución por este concepto ha sido realizado suponiendo que los contribuyentes sólo paguen el valor de las inversiones de las canalizaciones secundarias y terciarias, puesto que, por una indefinición legal de las obligaciones de quien debe realizarlas hasta las canalizaciones a los emisarios principales, se ha considerado obligación del Ejecutivo Nacional y nunca de la administración de los sistemas operados y administrados por el INOS. (8)

Su cobro ha sido en la práctica el costo estimado del “sistema de drenaje” (sin incluir las canalizaciones de los emisarios principales) y dividido por el área bruta servida.

Forma de cálculo derivado de las inversiones para las obras requeridas y de los montos a pagar.

Monto de las inversiones realizadas para la construcción de obras y otros costos inherentes a las instalaciones de:

- a) Almacenamiento, captación, aducción, tratamiento de aguas crudas, estanques de almacenamiento y alimentadores en cuanto al derecho de incorporación al acueducto; redes matrices de recolección de aguas negras, en cuanto al derecho de incorporación a las cloacas.
- b) Capacidad de producción garantizada de agua potable de las obras de captación y aducción para satisfacer la demanda, en litros por segundo.
- c) El monto que cada suscriptor deberá pagar por concepto de los derechos a los que se refiere esta sección será igual al producto de multiplicar el costo medio por la tarifa correspondiente a la cantidad en litros por segundo que le sea asignada al suscriptor, como dotación a consumo básico.
- d) El derecho de incorporación a los sistemas de drenaje urbano se expresará en bolívares por área servida en metros cuadrados, y se determinará sobre la base de los siguientes elementos:
  - Monto de las inversiones necesarias para realizar las obras y otros costos inherentes a las instalaciones destinadas a la prestación de los servicios.
  - Área bruta o total servida por dichas obras

El monto que cada suscriptor deberá pagar por concepto de incorporación a los sistemas de drenaje urbano será igual al producto de multiplicar por costo medio la tarifa correspondiente al área del terreno, expresada en metros cuadrados, del inmueble para el cual se pida la incorporación.

Considerando las características del inmueble por incorporar a los sistemas de drenaje urbano se podrá establecer contribuciones diferentes:

Características del inmueble servido	Porcentaje de la tarifa a aplicarse (%)
Área techada o cubierta de pavimento	100
Área de parques y jardines y zonas verdes	50

#### ■ 2.4. DERECHO DE INCORPORACIÓN DE PURIFICACIÓN DE EFLUENTES

Este derecho de incorporación es de data más reciente, se ha prestado a mayores reclamos e inconvenientes para determinar la oportunidad de su cobro por una parte y por otra parte porque el INOS **asume con su cobro todas y cada una de las obligaciones y responsabilidades previstas en la Ley de Sanidad y en la Ley Orgánica del Ambiente (9)** especialmente con esta última porque el principio de “quien contamina paga”, al pagarlo a quien causa daño, sería un riesgo incalculable, lo que tiene que establecerse como principio es calcular el costo de poner el agua en condiciones tales de no comprometer la salud pública, una vez devuelta el agua usada y tratada a los emisarios principales de manera de reducir los problemas de salud pública y que los recursos naturales no renovables no se deterioren o se degraden.

En resumen, los recursos hidráulicos deben poderse usar por las actividades que se desarrollan o puedan desarrollarse aguas abajo, siempre y cuando no modifiquen o degraden otros recursos y a los ecosistemas naturales o los que se desee crear no se degraden de una manera irreversible sin perjuicio de las previsiones de la normativa sanitaria.

Se trata de establecer un procedimiento que permita, por una parte, **poder cobrar el derecho de purificación de efluentes en la oportunidad de prestarse o estar “decidido” su prestación por parte del INOS** y, por la otra, cubrir este ente de las obligaciones derivadas de las leyes de Sanidad Nacional y Orgánica del Ambiente.



## Tipos y formas de cobrar el derecho de incorporación de efluentes

Los derechos de incorporación a los sistemas de purificación de efluentes serán de dos tipos:

- a) De incorporación a los sistemas de purificación de efluentes domésticos.
- b) De incorporación a los sistemas de purificación de efluentes que contienen poluentes industriales, cuando estos sistemas tengan que funcionar separadamente de los contemplados en el párrafo anterior.

En cuanto a la incorporación de los sistemas de efluentes domésticos se propone el siguiente procedimiento por etapas para garantizar su pago oportuno:

- a) En el “contrato general de incorporación” se fija una cláusula donde se determina el pago del “derecho de purificación de efluente” como una “obligación” debidamente garantizada, con garantía suficiente, que puede ser hipoteca de segundo (2do) grado, sobre el terreno si es un lote, o de primer (1er) grado sobre una o varias parcelas que son parte de una mayor extensión (en el caso de la urbanización); otra garantía podría ser bancaria o caución real que pueda garantizar su pago oportuno.
- b) El pago de intereses de esta obligación bajo las circunstancias actuales no procede por ser injusta, por ser sólo una de previsión de “pago futuro”, por un servicio que no se tiene la posibilidad de prestarlo por no haberse realizado las obras.

La obligación de pago se hace real tan pronto el INOS en su programa de inversiones de cinco (5) años como parte del Plan de la Nación decida la realización de las obras necesarias para prestar este servicio, estableciendo en esta forma el pago de intereses, equivalente a los que se pagan en el mercado en esa oportunidad y se comenzarán a cobrar tan pronto entren en operación las obras necesarias para el tratamiento y purificación; en la cláusula de “obligación” se establecería la modalidad de pago.

Otra modalidad para el pago sería establecer para el caso de incorporación de urbanizaciones o de edificios en condominios que el agente financiero hiciese por cuenta del promotor o propietario una retención a la alícuota de la incorporación para ser depositada en una cuenta en fideicomiso en una oportunidad de venderse el lote de terreno, con o sin casa, o el apartamento según sea el caso. Los intereses de los dineros depositados serían para el promotor o propietarios.

En esta modalidad de pagar, los intereses pasarían al INOS tan pronto inicie las inversiones de las obras necesarias para la prestación del servicio de tratamiento de efluentes.

Estos fondos en fideicomisos sólo pueden ser retirados para las construcciones de este tipo de obras sanitarias y muy recomendable sería que sólo fuesen para prestarle servicio con los que están comprometidos con el pago ya efectuado.

En cuanto al pago para el derecho de incorporación de efluentes que contienen poluentes industriales que pongan en peligro la salud pública, las conducciones u otras instalaciones, es aún el problema más complejo y tiene que preverse en todo caso que ninguna industria puede vertir aguas industriales a los colectores generales de aguas domésticas sin previamente haber tratado o eliminado totalmente o reducido a límites tolerables la polución de agentes (10) usados en sus procesos, pues de no hacerlos ellos complicarían las plantas convencionales de tratamiento de las efluentes y si el INOS cobra “derechos de incorporación de efluente” sin tomar esas previsiones asume una grave responsabilidad frente a la salud pública colectiva, local, regional o zonal.

Una vez realizados los tratamientos industriales y asegurado que dichos efluentes pueden ser vertidos a los colectores generales de agua doméstica, sin perturbar el normal tratamiento de estos efluentes se **establecería el pago de incorporación de efluentes de acuerdo con la calidad del agua resultante de la planta instalada como parte de la actividad industrial.**

En aquellas instalaciones industriales de cierta envergadura y que no pudiesen o no hubiese posibilidad de verterlos en los colectores de agua básicamente usados con fines domésticos se obligaría a la actividad industrial hacer un tratamiento integral que garantice la salud pública y las actividades aguas abajo, en dicho caso no procede cobro alguno por no existir “incorporación” sino solamente que esta actividad industrial ha dado cumplimiento a la Ley de Sanidad Nacional, a su Reglamento y a la Ley del Ambiente y a sus Reglamentos.

**Forma de cálculo derivado de las inversiones para las obras requeridas y de los montos a pagar.**

El derecho de incorporación a los sistemas de purificación de efluentes se expresará en bolívares por litro por segundo y se determinará sobre la base de los siguientes elementos:

- a) Monto de las inversiones realizadas para la construcción de las obras y otros costos inherentes a las instalaciones del respectivo sistema de purificación de efluentes.

- b) Capacidad de tratamiento de las instalaciones de purificación de líquidos cloacales existentes en el respectivo sistema de purificación de efluentes.
- c) El monto que cada suscriptor deberá pagar por concepto de derecho de incorporación a los sistemas de purificación de efluentes será igual al producto de multiplicar costo medio por (la tarifa) correspondiente la cantidad en litros por segundo que le sea fijada al suscriptor como dotación o consumo básico.

Como parte de un proceso completo e integral de recibir, usar, disponer y devolver el agua de manera tal que no dañe la salud pública.

### 3. Modalidades de cobro actuales de los derechos de incorporación

El cobro por los derechos de incorporación de acueductos, cloacas y drenajes urbanos, se estableció sobre la base de las inversiones para poner en condiciones de potabilidad el agua en la “puerta del usuario”, debidamente garantizado el servicio en relación con el volumen de agua requerido por el interesado y con la recolección de las aguas servidas, en esta forma el “administrador” toma para sí las obligaciones derivadas de la vigilancia de la salud pública en forma directa, aunque ya la pueda tener en forma colectiva por régimen monopolista de la administración del “sistema”.

Este pago debe estar distribuido en una forma u otra en relación con el progreso de la construcción propuesta por el interesado, puesto que el servicio realmente se presta una vez que la obra en construcción (sea edificio o una urbanización) ha entrado en servicio.

La práctica ha hecho que se haga por vía de un “pago anticipado” al INOS, de acuerdo con contratos o convenios de hecho, que, aunque injusto en su forma y fecha de pago, ya se ha hecho costumbre, aunque este “pago anticipado” encarezca las realizaciones para las cuales el “derecho de incorporación” es solicitado.

Buena parte del agua se escurre en forma natural por las calles ya construidas, porque lo que hacen las tuberías es conducir en forma ordenada y de haberse incorporado los terrenos al desarrollo urbano.

En cuanto a la forma de calcular la incorporación de drenaje urbano, 40% a 50% aproximadamente correspondería a la administración

directa, al Gobierno Nacional o al INOS, y el otro 60% o 50% a las personas individuales, dado que ésta es la relación del área urbana desarrollada realmente utilizable. Pero en el caso de desarrollo de nuevas áreas (urbanizaciones), todo corre por cuenta del urbanizador, puesto que se cobra por área bruta urbanizada. Este cobro siempre procede porque seguramente serán necesarias nuevas inversiones aguas abajo para lograr retirar el agua oportunamente, ajustándose a los cambiantes regímenes de escurrimiento y a pesar de que se le obliga a construir sus colectores de agua pluviales que luego son entregados al INOS.

#### 4. Exoneraciones o reducciones

En la oportunidad de establecer el Ejecutivo Nacional las tarifas se podrán establecer reducciones genéricas o específicas de los derechos de incorporación, atendiendo a las actividades de los usuarios y en concordancia con los lineamientos que establezcan los planes nacionales de desarrollo económico y social, y en particular las políticas sobre vivienda. **Se determinarán así mismo los organismos públicos a los que corresponda compensar al INOS de la prestación de los servicios por el monto de las reducciones acordadas (sacrificio fiscal o costo social).** También se podrá establecer la reducción o la eliminación temporales o definitivas de los derechos de incorporación, en la medida en que las tarifas racionales por prestación de los servicios de acueductos y cloacas alcancen a cubrir la totalidad de los costos de administración, operación y mantenimiento de todos los servicios; cosa que aún parece muy hipotético.

Cuando el monto total de los derechos de incorporación a los sistemas de distribución, recolección y disposición final o de drenaje urbano sea superior a cincuenta mil bolívares (Bs. 50.000,00), o a cinco por ciento del costo estimado de la edificación o del urbanismo respectivo, el interesado podrá solicitar que el pago se fraccione hasta en cinco porciones anuales, y el INOS podrá acordar en consecuencia. Los saldos deudores solamente podrán devengar intereses y a una tasa no superior a la corriente en el mercado, si al momento de solicitar la respectiva incorporación se encuentran funcionando los sistemas correspondientes, o si ya se inició la construcción de las obras hidráulicas y sanitarias del sistema respectivo. También se podrá acordar la exoneración parcial o

total de dichos intereses para coadyuvar a las políticas nacionales de concentración urbana, salud pública, entre otras.

Otra modalidad de pago sería aceptar que el interesado construya las obras necesarias para la prestación de los servicios que él requiere y no programadas por el INOS.

## 5. Acotación final

Se requiere ser claramente expreso que no puede tomar para el Ejecutivo Nacional ni el INOS, como su agente encargado directo de la prestación de los servicios, la responsabilidad de los resultados en enfermedades transmitidas por el agua o complicadas responsabilidades futuras de aquellos problemas de salud pública colectiva que sólo serán detectados por las estadísticas epidemiológicas.

Es necesario que el INOS se aboque conjuntamente con el Ministerio del Ambiente, y con el Ministerio de Sanidad, al estudio de este grave problema, que a muchos preocupa y se haga un programa real, con disponibilidad sinceras, para encarar esta situación pero no debe “perderse” tiempo en estudiar; en primer término, aquellos procedimientos industriales, los agentes poluentes y los que puedan modificar la salud pública irreversiblemente y procurar que las actividades industriales hagan las instalaciones necesarias para reducir estos agentes poluentes puesto que existe estudios nacionales e internacionales y normativa legal.

Así mismo debe cuantificarse y sin pérdida de tiempo los costos de las instalaciones para lograr el tratamiento de los efluentes en las diversas ciudades, o por lo menos las principales ciudades del país, para justificar los costos a cobrar que deben incluirse en la cláusula de “obligación” a pagar contrato general de incorporación entre los usuarios y el INOS. Puesto que el monto cobrado exagerado y la forma de pago anticipado a todas luces resultan peligrosos e injustos.

Por otra parte es necesario dejar clasificada una deuda existente de quien debe ser el beneficiario de estos pagos por incorporar: el Gobierno Nacional o el INOS, como ente nacional que debe prestar el servicio, el que pone los fondos requeridos para las inversiones, bien sea con fondos nacionales del presupuesto de gastos públicos o bien con préstamos nacionales o externos, y en el INOS, que tendrá que pagarlos

por consiguiente; los cobros de los derechos de incorporación deben ser pagados al INOS y en ningún caso a “las empresas distribuidoras” o empresas mixtas o las organizaciones regionales del propio INOS.

Para resumir, el beneficio del cobro de los “derechos de incorporación” tiene que ser para el INOS porque es el que realiza la inversión y toma la responsabilidad legal, especialmente la de la incorporación de efluentes.

La responsabilidad que asumiría el INOS y la imposibilidad de prestar el servicio agravado de distraer los fondos en destinos diferentes de lo cobrado fueron las razones para no incluir los “derechos de incorporación de efluentes” en la Resolución N° 965 del Ministerio de Fomento y N° 243 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Igualmente es de hacer notar que ambos ministerios carecen de competencia tributaria y por ello no se podía regular un pago que antes no se había previsto, y ello constituye otra razón por la cual se recurre al contrato, ya que en estos casos opera la voluntad de ambas partes.

## B I B L I O G R A F Í A

- (1) Gaceta Oficial N° 2. 750, Extraordinaria del 27 de febrero de 1981. Resolución N° 965 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que deroga la Resolución N° 2.390 dictada el 16 de mayo de 1978, Ministerio de Fomento G. O. 2.267, 12 de junio de 1978.
- (2) Código Orgánico Tributario, G., O. N° 2.992 Extraordinario, 3-8-1982. artículo 13.
- (3) Artículo 13, Resolución contentiva de las tarifas ya citadas (1)
  - 3.1. *Legislación sanitaria nacional* Ed. Jurídica Venezolana, Volumen I (2) Volúmenes, 1967, Ley de Sanidad Nacional (G. O. 20.846, 11-06-1942), “Artículo 14. La construcción, reparación o reforma total de las obras, edificios, casas, urbanizaciones, bien sean públicas o privadas, quedan sometidas a la vigilancia del Ministerio...”, en concordancia con el Artículo 17 y en la L.O.A.C., G. O. 1.932, Ext. 2.812, 76, artículo 13, Ord. 7 y 13 y artículo 36, Ords. 5 y 20.
- (4) En el artículo 66 de la Ordenanza del Distrito Sucre se establece la normativa de encajar los proyectos de nuevas áreas a urbanizar al sistema y planes generales de la municipalidad, preceptivando que donde ésta tenga servicios de agua el urbanizador está obligado a tomar el servicio del Acueducto Municipal. Y en cuanto a los lotes urbanos el artículo 4 dispone: “Los servicios de agua y cloacas son obligatorios para toda finca urbana que se encuentre dentro de los límites de servicio de la red y por cuyo frente pase un colector de cloacas o una tubería de la red de distribución de acueducto...”.
 

En igual sentido la resolución del MSAS (16-11-1961) “Normas para la construcción; reforma y ampliación de edificios”, dispone en su artículo 79 que: “Todo edificio ubicado dentro de un área servida por un abastecimiento de agua pública en **condiciones de prestar servicio**, deberá abastecerse de dicho acueducto”.
- (5) Azpúrua, Pedro P., *25 de 35 años*, Autopresentación (p. 13) y “La expansión del área urbana y el pago de su incorporación” (p. 144), *Compilación legislativa municipal*, Torrealba Narváez, Luis (1979), Anexo al 5 Acueducto “Contrato de concesión celebrado con el I.N.O.S., Distrito Federal y Distrito Sucre artículo 20: “Se establece una cuota que por concepto de incorporación...”.



- (6) Normas para la construcción (4), artículo 89: “No se permitirá la descarga de aguas negras o de **aguas residuales industriales** a la superficie...”.
- (7) Normas para la construcción (4), artículo 89: “No se permitirá la descarga de aguas negras o de **aguas residuales industriales** a la superficie...”.
- (8) La competencia para la prestación de este servicio hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no estaba perfectamente delimitada, sin embargo, al presente, tanto el MINDUR, como los concejos municipales se hallan involucrados en la prestación de tal servicio no así el INOS cuyo decreto de creación estipula en su artículo 2: “El Instituto será el organismo nacional competente para realizar el estudio, construcción, reforma y ampliación de los sistemas de acueductos y cloacas...”, aun cuando asumió tal competencia a raíz de los contratos celebrados con diversos concejos municipales.
- (9) Artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente: “Las actividades susceptibles que depredan el ambiente en forma irreparable y que se consideren necesarias por cuanto reportan beneficios económicos o sociales evidentes, sólo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. En el acto de autorización establecerán condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes.
- (10) Normas para construcción... (4), artículo 84: “Las aguas residuales industriales, las sustancias corrosivas y materias que puedan causar daños a la red de cloacas públicas o intervenir los procesos de tratamiento existentes o previstos, no podrán ser descargadas directa o indirectamente a la red, salvo que sean sometidas previamente a tratamiento y acondicionamiento satisfactorio a juicio de la autoridad”; en los artículos 85 y 89 se dan normas adicionales a resguardo de la salud pública.

De las ordenanzas municipales se regulan situaciones similares V. 9. artículo 36 de la ordenanza sobre los servicios de Acueducto y Cloacas del Distrito Sucre (Edo. Miranda) 9. M. del 31-1-1966 establece: “En cuanto a los servicios para industrias solo podrán ser *concedidos cuando se compruebe plenamente que sus aguas no causarán daños a los colectores y demás instalaciones existentes*”. Igual disposición existe para el Distrito Federal en la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General (G. M. Extraordinaria N° 107 del 30-2-1962), donde se establece específicamente en parágrafo único del artículo 107: “... en el cual conste que la distribución (recolección) de aguas negras se hará en cloacas, y en defecto de



éstas las aguas residuales serán sometidas a tratamiento aprobado por el mismo Despacho”.

En el mismo sentido la Ley Orgánica del Ambiente prevé en su artículo 27 que: “funcionen y realicen actividades que produzcan degradación de los bienes del dominio público, serán responsables ante la República de los daños causados, salvo casos fortuitos...”.



Fundación  
POLAR



---

La descentralización del  
INOS y el cobro de los  
derechos de  
incorporación

Febrero de 1984

---



Fundación  
POLAR



*La experiencia de las generaciones,  
acumulándose en nosotros, nos condiciona  
de modo evidente, por las formas culturales  
que crea y luego hace brotar  
en nuestro interior, por los prejuicios  
que nos inculca y por la visión peculiar  
del pasado engendrada por esa experiencia.*

Ángel Bernardo Viso  
*Venezuela: identidad y ruptura*  
Alfadil Ediciones, S.A.  
Caracas, Venezuela, 1982

*Cuando estudiamos un pueblo no podemos  
verlo como una cosa sintética, alojado  
en marcos irreales. Un pueblo es algo vivo,  
encuadrado en un medio telúrico  
que lo conforma, que vibra de pasiones  
y odios, de querer e ideales. Algo que está  
agarrado y solicitado por todas las aventuras  
espirituales de su época, y sometido  
a la problemática económica de donde nutre  
su savia. Donde el hombre actúa en el gran  
escenario de su medio físico que a su vez  
lo condiciona, pero al cual domina e impone  
con su inteligencia hasta recrearlo.*

Lucas Guillermo Castillo Lara  
*Material para la Historia Provincial de  
Aragua. Biblioteca de la Academia  
Nacional de la Historia*  
Caracas, Venezuela, 1977



Fundación  
POLAR



## A. Hacia un marco de referencia para la reestructuración del Instituto Nacional de Obras Sanitarias

1. Analizando las Leyes de los Reinos de las Indias (1) en sus títulos Quinto, Seis, Siete, Ocho y Nueve en relación con las poblaciones, de los descubridores, pacificadores y pobladores de las ciudades y villas y preeminencias de los pueblos, y de sus cabildos y concejos y de establecer las normas de procedimiento administrativo, es lícito concluir que la comunidad establecida era y tenía que ser el centro de operación de las actividades que dependerían de ella.

*Elegida la tierra, provincia y lugar en que ha de hacerse nueva población, y averiguada la comodidad y aprovechamientos, que pueda haber, el gobernador en cuyo distrito estuviere, o confinare, declare el pueblo, que se ha de poblar, si ha de ser ciudad, villa o lugar, y conforme a lo que declare se forme concejo, república y oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser Ciudad Metropolitana, tenga... (Ley II de Título Siete).*

La zona de influencia de cada poblado estaba acotada por la distancia-tiempo y por la zona de influencia de la ciudad o de los poblados más próximos; a la provincia se le daba o tomaba el nombre de su ciudad más importante; es un régimen de cabildos y de concejos el que rige a Venezuela por casi trescientos años.\*

2. El Acta de Independencia de Venezuela del 5 de julio de 1811 la firman los representantes de las provincias pero especificando de dónde emanaba su representabilidad: Juan G. Roscio, diputado de Calabozo; José Ángel Álamo, diputado de Barquisimeto; Francisco de Miranda, diputado de El Pao;

\* Véase la obra de Lucas Guillermo Castillo Lara, principalmente los libros: *Villa de Todos los Santos de Calabozo* (1975); *Pueblos y hombres de Aragua* (1980); *La Grita*, 2 Tomos (1981); *San Casimiro de Güiripa* (1983), entre otros.

Manuel V. Maya, diputado de La Grita, entre otros. Son representantes de los intereses locales más que provinciales y por consiguiente es lógico esperar que la organización política escogida fuera la forma federativa:

*Nosotros los representantes de las provincias unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo que forman la Confederación Americana de Venezuela...*

El Acuerdo del Ejecutivo publicado el 14 de julio informaba que:

*En la Ciudad de Santiago de León de Caracas, a ocho del mes de Julio de Mil Ochocientos Once, primero de la Independencia Venezolana: el Supremo Poder Ejecutivo habiendo recibido y leído con la más placentera satisfacción la acta celebrada en cinco, por el Supremo Congreso de Representantes de las Provincias y Pueblos de Venezuela en que...*

- 3. Una vez rota la estructura republicana, aunque recuperada en 1813 (2)(3), Bolívar logra hacer comprender las ventajas de un gobierno centralista en el Congreso de Angostura (1919) (4).

En su celebre discurso del 5 de febrero de 1819 expresa:

*Horrorizado de las divergencias que han reinado y deben reinar entre nosotros por el espíritu sutil que caracteriza al Gobierno Federativo, he sido arrastrado a rogaros que adoptéis el centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una Republica sola indivisible. (4)*

Es bueno notar que se refiere especialmente su centralismo al régimen, a las provincias. Al proponer la organización provincial y departamental para el régimen local se reduce a señalar que en la Administración General de la Provincia: en cada una de ellas, habrá un Gobernador (sujeto inmediatamente al Presidente de la República) que nombrará los Prefectos Departamentales; los Departamentos tendrían un Prefecto y una Municipalidad y la Municipalidad nombrara los Agentes Departamentales y específicamente ejercerán la Policía Municipal. El último es trato son las parroquias donde habría un agente departamental que es el teniente del Prefecto.



- 4. El centralismo bolivariano lleva hasta la organización de los Gobiernos Departamentales, Prefectos y Municipalidades y de la Parroquia, sin embargo señala Polanco que:

*... el Libertador cuando presenta el Proyecto de Constitución para Bolivia en 1826, en el Discurso preliminar que aunque no había podido entrar a regular cuidadosamente el régimen interior de la República era su deber recomendar al Congreso los reglamentos concernientes al servicio de los departamentos y provincias.*

Les hizo presente que:

*... las naciones se componen de Ciudades y Aldeas y que el bienestar de éstas se forma la felicidad del Estado (...) nunca prestaréis –añade– demasiado vuestra atención al buen régimen de los departamentos, es un punto de predilección en la ciencia legislativa y no obstante es harto desdeñado. (5)*

En el desenvolvimiento de la historia, durante las campañas del sur y luego las guerras civiles y su consecuencia, la del reparto del poder entre los distintos caudillos y sus subalternos, no representantes legítimos de los intereses locales; el cambio de una sociedad con un patrón de poblamiento, que tenía que luchar para autoabastecerse, por otra que podría adquirir sus bienes y servicios en el exterior, por las disponibilidades monetarias derivadas de la explotación petrolera desde la primera mitad del siglo XX, ha complicado el régimen administrativo del país y el local.

Mucho de los problemas que nos aquejan es que no se ha comprendido realmente el sentido de centralización que debía regir hoy ya pasado el estado de emergencia que se había vivido, derivado de las guerras de independencia, la federación y de las contiendas civiles y asonadas fratricidas, y no comprender también que el patrón económico y político en que se venía desarrollando el país hasta 1937 se había agotado.

Aunque había pasado más de siglo y medio, que data del Congreso de Angostura, anteriormente había habido una organización de cabildo y concejos, que tuvo una duración de casi el doble de duración para la administración local prevista en nuestras Constituciones. Existían remembranzas que afloraban periódicamente cada vez que lograba establecerse en sistema democrático o cuasidemocrático: el municipio y su gobierno,

la ciudad ejerciendo la autoridad en ella y en su zona de influencias. ¿Por qué no aprovechan estas fuerzas locales dentro de un espíritu centralizado? ¿Por qué no distribuir responsabilidades y derechos en el medio local? Educado y dándole poder si se quiere acotado, desconcentrado (período de tutela) a las diferentes parcialidades territoriales.

- 5. Todas estas ideas, aunque un poco incipientes, llevaron a preparar un trabajo en 1949, como jefe del Departamento de Operación y Mantenimiento del INOS: (6) una organización zonal, basada en ciudades importantes.

En el estudio, resultado de una experiencia vivida, se planteaba, después de una exposición sobre las razones de la creación del INOS (1943) y del Departamento de Operación y Mantenimiento (1944), que la organización para ser más económica debía estructurarse sobre “cabezas de zonas” donde existiría:

*La Jefatura o Superintendencia de cada zona tendría su asiento principal en aquella ciudad que por su importancia político-territorial, geográfica, de población, económica, comercial y local, pueda cubrir parte de los gastos administrativos (...)*

*Las administraciones de las otras localidades, dependerían de la Oficina Principal y tendrían por tanto carácter de subsidiarias.*

En esta forma:

*La autonomía de que gozará el proyecto de agrupación por zonas constituye el primer paso de acción departamental de un instituto centralizado...*

En el Anexo 2 de ese trabajo se plantea claramente que:

*... existe la muy errada y generalizada creencia de que los acueductos constituyen o tienen necesariamente que convertirse en una fuente de producción económica para las municipalidades.*

Para señalar luego que:

*... tal pretensión constituye un atentado contra la salud pública y contra la economía no sólo del municipio sino contra la propia economía nacional.*

- 6. En 1966 los Concejos Municipales de los Distritos Federal y Sucre (Edo. Miranda) nombran al ingeniero Andrés Sucre E. y al suscrito para que los asesoren en relación con las nuevas tasas y sus tarifas, para el cobro de la contraprestación de los servicios de acueducto y cloacas, con motivo de las exigencias del Banco Mundial para el préstamo necesario para la ampliación del Sistema de Acueducto y Cloacas del Área Metropolitana de Caracas.

La asesoría podría resumirse en que: (7)

- “era necesario garantizar una administración eficaz”;
- “para garantizar las condiciones mínimas indispensables para un funcionamiento económico normal del servicio, debía aumentarse sólo en 25 por ciento a los consumos hasta 25 m<sup>3</sup>/mes y que el precio medio aplicable deberá sufrir un aumento de 230 por ciento”;
- “los fondos para las ampliaciones debían procurarse o debían provenir de los usuarios y no del Presupuesto Anual de Gastos Públicos”, y,
- “estudiarse la conveniencia de hacer una Empresa del Sistema de Acueductos y Cloacas de Caracas que conciliase la experiencia y capacidad técnica del INOS, con la necesidad de una visión de conjunto, que le da ser un organismo nacional, junto con las ventajas de una administración autónoma tanto del Ejecutivo como de los Concejos Municipales”.

Recogida y ampliada esta recomendación en el informe “Consideraciones sobre la reorganización de la Dirección de Obras Hidráulicas” (1968) de una comisión *ad hoc*.

- 7. En 1970 los Concejos Municipales que constituyen el Área Metropolitana de Caracas me dieron la responsabilidad nuevamente de asesorarlos, en esa oportunidad se propuso concretamente una empresa mixta como solución administrativa para el acueducto y cloacas de Caracas. (8)

En los informes que se prepararon en esa oportunidad para los Concejos Municipales y al Presidente de la República se daban todos los detalles y las razones que llevaban tal recomendación.

En el análisis y estudio realizados para las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre (Edo. Miranda) se concreta un planeamiento que se había propuesto en los estudios del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos realizados por la Comisión que lo estudiaba: COPLANARH, de que debía establecerse una clara

definición y demarcación del campo del abastecimiento de agua al medio urbano el cual tenía que ser parte de la administración de las aguas por un ente único (venta del agua al mayor) y otra gestión administrativa del agua, la distribución, hasta el usuario individual (venta del agua al detal) que podían atribuirse su manejo a un ente diferente, pero en el entendido de que la política hidráulica también actúa sobre los sectores económicos involucrados en las políticas de desarrollo: del medio urbano (MINDUR), agrícolas de riego y drenaje (MAC), económica (MH), entre otras, por consiguiente se debía crear en el futuro “empresas” de abastecimiento para el medio urbano y otras para el riego y drenaje, las cuales podrían operar bajo el régimen de concesiones para la iniciativa privada y para los entes descentralizados; y “asignaciones” para organismos de la Administración Central, Gobernaciones o Territorios Federales, como lo prevé el Proyecto de Ley de Aguas.

Se concretó para el acueducto del área metropolitana de Caracas y se establecieron las oportunidades de su creación, así: (8)

*Se deduce que la gran demanda de agua para abastecimiento urbano a esperarse en el Área Metropolitana de Caracas y sus alrededores en un futuro próximo, hará necesaria la transferencia de volúmenes apreciables desde lugares cada vez más remotos y elevaciones (de aguas cada vez a una cota) más bajas, por ello a corto plazo –aproximadamente 1980, año hasta el cual cubre este informe– los dos departamentos técnicos fundamentales de la empresa mixta (Municipalidad y Gobierno Nacional) propuesta: el de abastecimiento y el de distribución, deberán convertirse en dos empresas totalmente separadas...\**

Más adelante se planteaba en relación con el funcionamiento del abastecimiento que:

*Esta empresa se ocupará de la operación, mantenimiento y administración como de los sistemas de aducción, tanto de la empresa propuesta como de otras empresas mixtas similares que lleguen a constituir y cumplan funciones análogas de distribución urbana del agua (...)\**

*(...) vendiendo el agua a cada una de las empresas mixtas de distribución a la salida de las plantas de tratamiento.\**

\* Se han tomado las citas del trabajo a las municipalidades y no del resumen citado.

*Esta nueva empresa de abastecimiento cumplirá sus funciones ateniéndose en un todo a la Ley de Agua que actualmente se estudia en COPLANARH para de este modo evitar conflictos legales intermunicipales cuando tenga que usarse el agua proveniente de una cuenca hidrográfica ubicada en un área de un determinado distrito en una o varias ciudades ubicadas fuera de ella, como sucede actualmente\* (se podría agregar hasta pasando de un área territorial de un estado a otro).*

- 8. Los estudios de seguimiento que se hicieron al precio del agua y a la tarifa establecida en 1966 culminaron con el documento “Experiencia de tres años en la administración del acueducto de Caracas”, (9) también en este trabajo se recoge la idea de separar por administraciones diferentes el abastecimiento: administración de los almacenajes, captación, transporte y tratamiento de aguas crudas y posiblemente la purificación de las aguas usadas y su disposición final en un tipo de empresas, y en otro tipo la distribución: la administración de las redes de distribución para llevar el agua a los usuarios y la recolección de las aguas servidas, así como los drenajes urbanos. En los aspectos de su operación y mantenimiento y ampliaciones menores, se dio especial relevancia a la medición en las redes para saber si las hipótesis de cálculo eran correctas y a los usuarios para conocer el patrón real de consumo y la jerarquización de los usuarios por el consumo y por actividades; y también se destacó la importancia del cobro a los usuarios.
- 9. En 1973, se preparó para el diario *El Nacional*, para su número extraordinario con motivo de su 30° Aniversario, un trabajo titulado “Ciudades y regiones de Venezuela” (10) donde se trata de analizar las regiones previstas en el Decreto N° 72 (11-6-1966) sobre regionalización que estableció en su

*Artículo 1, a los fines de ordenación de actividades que el Ejecutivo Nacional desarrolla en todo el país, se divide el territorio nacional en Regiones Administrativas que agrupan total o parcialmente una o más entidades federales.*

La administración de las aguas que adelantaba COPLANARH y la división territorial prevista no podían conciliarse –no eran compatibles– se

\* Se han tomado las citas del trabajo a las municipalidades y no del resumen citado.

pidió entonces, de acuerdo al artículo 16 del Decreto, una excepción que fue aprobada para la regionalización ya estudiada para el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

El Decreto N° 929 (5-4-1972) obligaba a plantearse un dilema del desarrollo; su distribución espacial de actividades; la división político-administrativa (su evolución); la regionalización aprobada y la ordenación del territorio; la población, su distribución, y por consiguiente el patrón de poblamiento urbano y rural.

Se analizaron los cálculos de la población hechos hacía algunos años y se cotejaron con los resultados del censo de 1971 para las quince (15) ciudades principales y especialmente para Caracas.

Del análisis realizado se pudo constatar que Venezuela, fuera el caso de la Ciudad Guayana, como resultado de las inversiones realizadas, seguía siendo un país donde las ciudades más importantes son determinantes; las quince principales ciudades tendrían en el año 2000 el 53% de la población nacional y el área metropolitana de Caracas representa 44% de la población total de estas quince ciudades.

Estos resultados llevan a pensar nuevamente que debía buscarse una organización para el abastecimiento de agua del medio urbano, que basado en realidades pudiera instrumentarse al menor plazo previsto. Se plantea nuevamente la organización por ciudades propuesta e implantada parcialmente en los años 1947 al 1949, si a eso se agregaba que podía existir una reevaluación del municipio, bien sea por una nostalgia por el poder de los viejos cabildos o porque realmente constituyen una “superestructura mental” de los venezolanos.

Por la importancia real que tienen las ciudades frente a sus áreas de influencia y aun ante las regiones previstas legalmente, se retorna seriamente a la idea de una administración para los acueductos con carácter local para las empresas de distribución, dejando a salvo el cumplimiento de los objetivos de la administración y de la política hidráulica principalmente para los sistemas de abastecimiento de las ciudades y de actividades extraurbanas (suburbanas y rurales).

- 10. En 1977 se creó una comisión presidida por Eloy Lares Monserratte, por Resolución N° 6 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para estudiar la reorganización del Instituto Nacional de Obras Sanitarias a la luz de la recién entrada en vigencia de Ley Orgánica de la

Administración Central. Esta comisión, después de oír a varios ex presidentes del instituto y a algunas otras personas ligadas a él, entre ellos el suscrito, propone la idea sobre la administración separada por empresas bien definidas en sus funciones, especialmente en lo relacionado con la distribución y recolección del agua.

Las recomendaciones principales fueron:

- “... que el INOS sea organizado de manera tal que las decisiones que impliquen la implementación de Política de Gobierno a ser concretadas en Programas Nacionales sean tomadas a nivel central y el resto de las decisiones (...) sean tomadas a nivel local”.
- “Las empresas para la distribución y recolección urbana del agua deberán estudiar, proyectar, construir y operar las redes de acueductos y cloacas en los centros poblados, acatando las políticas de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos hidráulicos y de la ordenación del territorio, igualmente deberán ejecutar el mantenimiento y la ampliación de las redes, al igual que realizar las funciones de facturación y cobranzas de los servicios prestados a nivel de usuarios”.
- “La decisión de crear estas empresas para distribución y recolección urbana del agua, además de que en cada caso debería basarse en un estudio de factibilidad como el señalado en el párrafo anterior, no deberá ser una decisión genérica sino específica para la creación de cada empresa...”
- “Una vez que hayan sido creadas las empresas, para la distribución y recolección urbana del agua (...) tiene necesariamente que ser previo a la posibilidad de pensar en el Instituto Nacional de Obras Hidráulicas y Sanitarias”.

Las funciones de planificación quedarían en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. El Instituto Nacional de Obras Hidráulicas y Sanitarias (INOHS) realizaría la programación de sus actividades ciñéndose a la política hidráulica nacional y a la política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente de acuerdo a las previsiones del Plan de COPLANARH.

- 11. En 1980 el INOS toma dos asuntos como prioritarios: desarrollar y concretar lo relacionado con la creación de las empresas mixtas, que fue encomendado al Ing. Luis Jiménez Segura, en su carácter de asesor al presidente



del INOS y como contraparte del instituto a la Dra. Betty Espinoza, quienes hicieron una proposición concreta para las ciudades de Mérida y Acarigua-Araure; el otro asunto fue actualizar y proponer unas tasas para la contraprestación de los servicios de acueductos y cloacas (no incluida la de purificación de los efluentes cloacales) encomendado por contrato a la firma de L.M. Ingeniería. (11)

Con este último estudio debería de lograrse un objetivo principal que:

*... las tarifas de agua en Venezuela debían alcanzar la autosuficiencia financiera del servicio salvo las excepciones que determina la Ley.*

Adicionalmente se analizaron las diferentes políticas que debían cumplir las tasas y la estructura de las tarifas tales como:

- 1) Económica
  - Autosuficiencia financiera
  - Distribución equitativa de los costos entre diferentes tipos de usuarios
- 2) Sanitaria
  - Requerimiento sanitario
- 3) Local
  - Distribución del ingreso
- 4) Hidráulica
  - Aprovechamiento racional del agua
- 5) Ordenación del territorio
  - Ocupación del espacio

Para dar cumplimiento a estas políticas es necesario que el manejo del agua sea realizado por un ente único que recoja todas las políticas, las compatibilice y elabore las tasas y sus tarifas de manera integral; por ello sería imposible y, por consiguiente, muy poco recomendable que las empresas de distribución, así como las de abastecimiento, elaboraren las tasas independientemente; es por ello que la Ley del Régimen Municipal (18-8-1978), que aun cuando fija una clara responsabilidad y competencias, a los concejos municipales en relación con la administración de los acueductos, cloacas y drenajes (Art. 7) establece al final de este mismo artículo 7 que:

*Cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicciones de más de un municipio, o sea prestada a más de*



*un municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa pública o privada, el régimen de tal servicio será de competencia del Poder Nacional. El Ejecutivo Nacional fijara las tarifas de dichos servicios.*

Así mismo es norma de esta ley en su ordinal 14 del artículo 65:

*Promover la participación del Municipio en el proceso de la planificación nacional, regional y local...*

También establece inequívocamente en sus artículos 91 y 93 que:

*Las tasas por uso de los servicios públicos municipales deberán establecerse de manera que garanticen la amortización de las inversión en un plazo máximo que cubra el costo de operación de veinte (20) años\*, que cubran el costo de operación y mantenimiento, y que permitan acumular reservas suficientes para atender reposiciones o renovaciones de equipos.*

*Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrían destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o en incremento efectivo del patrimonio municipal\*\*.*

Una precisión de estas previsiones fue recogida y definida en el trabajo “Sistema de Tarifas de Propósitos Múltiples para el Cobro de los Servicios de Agua y Cloacas en Venezuela” (11) y en los otros documentos elaborados a tal fin (12) y posteriormente aceptados como normas legales en la Resolución 965 del Ministerio de Fomento y N° 243 del Ministerio del Ambiente (26-2-81): “Tarifas de los Servicios de Acueductos y Cloacas”.

## ■ B. Asistencia técnica prestada al Instituto Nacional de Obras Sanitarias

- 1. Teniendo todo este cúmulo de experiencia como marco de referencia y convencido de que era imposible seguir con la organización formal de descentralización existente, que en realidad está operando con una administración informal supercentralizada y que la capacidad del INOS

\* Este plazo de 20 años fue generalizando el concepto de depreciación y obsolescencia, que debe ser estudiado en cada caso.

\*\* Para nuestro caso serían los pagos por “incorporación” a los servicios de acueductos y cloacas y los de la purificación y potabilización de las aguas residuales.

había sido rebasada por haberse dedicado el instituto a la realización de grandes inversiones para el abastecimiento del medio urbano, desatendiendo su misión principal que es la de operar, mantener y administrar los servicios de acueductos y cloacas del país, las operaciones menores pero imprescindibles para el buen funcionamiento como son la medición y la cobranza, así como en la operación y el mantenimiento habían sido abandonadas y los ingenieros, transformados en administradores regionales, no supieron comprender su verdadera misión y en su lugar entraron en competencia con la administración general del instituto.

Había que dar un “corte” a esta situación, era imprescindible organizar de una manera concreta las “empresas” de distribución y las de abastecimiento de una manera progresiva.

- 2. A principios del año 1982 los directivos de la Fundación Polar y los asesores en asuntos ambientales pensaron que podrían colaborar con el INOS dando luces para una reorganización, como lo habían hecho con el servicio de aseo urbano desde casi la creación de la fundación (1977).

Discutiendo el asunto se creyó que sería necesario analizar los antecedentes y los principales problemas que confrontaba el instituto; se pensó que debía comenzarse por la elaboración de un diagnóstico en la administración de un acueducto medio que permitiese hacer una experiencia concreta; también se consideró procedente que este estudio fuese elaborado por una empresa calificada en este campo. Se pensó que:

- habiendo poco trabajo de ingeniería, las empresas que se habían dedicado al proyecto y construcción de acueductos y cloacas podrían dirigir sus actividades futuras al diagnóstico del funcionamiento técnico-económico y financiero de la administración y posteriormente elaborar un programa operativo comenzando por la cobranza;
- de seguida podrían entonces contratarse, a compañías de proyectos de servicio, la puesta en marcha del programa operativo;
- luego podría contratarse a “empresas” todo el Sistema de Distribución del Acueducto, y,
- finalmente crear “empresas” para la administración directa contratando con el Municipio o con el INOS sobre la base de una experiencia cierta.

Se seleccionó a la compañía Caltec, por ser la empresa que había intervenido en el proyecto de numerosos acueductos, cloacas y drenajes.

En las reuniones con el presidente del INOS, y en conocimiento de la colaboración que se deseaba prestarle al Instituto, fueron entregados numerosos documentos entre ellos vale mencionar:

- “Intervención del presidente del INOS en la última Reunión de Directores Generales Centrales” el día 28 de diciembre de 1982.
- “Política del Instituto Nacional de Obras Sanitarias para 1983”, y
- “Los cuarenta años del INOS”.

En vista de la dificultad de hacer comprender el viraje que requería el instituto a las empresas contratistas y a algunos funcionarios del INOS, se prepararon unas notas orientadoras en octubre de 1982, de lo que debían ser las actividades básicas de la empresa (distribución) tratando de definir esta operación sobre las bases siguientes:

- Cobro;
- Administración de personal;
- Operación y mantenimiento;
- Estudio de ampliación de redes.

En diciembre de 1982 se recibió una oferta de Caltec: “Bases para diagnosticar soluciones al problema del servicio de agua potable y aguas negras” que no satisfizo plenamente la idea, que el objetivo que se perseguía era una descentralización cierta por etapas del INOS, pero vigilada y controlada por él.

Para ser más explícito en nuestro planteamiento se preparó un segundo documento (borrador, para ser más flexible) en febrero de 1983 titulado: “Ideas para descentralizar las funciones del Instituto Nacional de Obras Sanitarias”, cuyas definiciones y orientaciones también servirían para dar algunas luces al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) para el trabajo que realizaba como parte de la “Actualización del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos” (aprobado en 1973).

En el documento preparado para la Fundación Polar se definen y precisan nuevamente, inspirado en el trabajo ya citado “Ciudades y regiones de Venezuela” (1973), los términos de desconcentración y descentralización.

En este documento se plantean las funciones que debe cumplir el instituto como “casa matriz” y la de los entes administradores de servicios. También se definen con precisión a los *sistemas de alimentación* o de *abastecimiento* y los *sistemas de distribución* para los acueductos y al mismo tiempo se precisa y concreta lo referente a:

- las redes de cloacas para la recolección de las aguas servidas dentro de los límites urbanos, y
- las obras requeridas para la purificación de las aguas servidas y la disposición final de las aguas y de los “lodos”.

Se da adicionalmente una solución institucional con recomendación inequívoca que debe dar preferencia a “empresas” de servicio público, mixtas o privadas, regidas por el Código de Comercio, para evitar dificultades con las propuestas soluciones de transición.

En relación con las empresas de distribución y recolección, se les define su alcance, sus actividades y responsabilidades para orientar en esta forma a los directores y funcionarios del INOS y a las empresas proyectistas o constructoras que puedan estar interesadas en estas actividades.

Este documento fue discutido en el seno de la Fundación Polar; también lo fue en el INOS con los directores y algunos de sus expresidentes (3-3-1983), quienes lo aprobaron en principio, aunque algunos de los ex presidentes estuvieron de acuerdo con las ideas generales pero no con el procedimiento recomendado.

Es interesante señalar que, sobre las bases discutidas, la municipalidad de San Félix de Guayana participa a la presidencia del INOS haber aprobado constituir una empresa mixta (14-7-1982) vale también mencionar el documento del Dr. Aquiles Villarreal, consultor jurídico del Concejo Municipal del distrito Independencia del estado Miranda, sobre las empresas mixtas (9-3-1983).

- 3. A mediados del año 1982 se presenta un problema en la ciudad de Mérida, por la aplicación de las tarifas aprobadas por la resolución conjunta ya citada, de los Ministerios de Fomento y Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (16-2-1981), aduciendo que el Ejecutivo Nacional no tenía facultad para fijarle sus tarifas, porque el agua que abastecía la ciudad estaba en el distrito Libertador y sólo servía poblaciones de ese distrito, se le manifestó que ésa era sólo una condición pero que la otra era que si un organismo público o privado prestaba servicio a más de un municipio, como era el caso de el INOS, entonces el Ejecutivo podía fijar la tarifa. Se discutió la juridicidad de esta norma y se convino que, de surgir cualquier eventualidad, la Corte de Casación derogase la parte final del artículo 70 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, se procedería de acuerdo con las circunstancias.

Se hicieron varias reuniones en la presidencia del INOS con concejales del distrito Libertador y juristas como A. R. Brewer Carías. Se prepararon actas de las reuniones efectuadas y un memorándum: “Ideas para demostrar la conveniencia de una ley para la fijación de los precios para el cobro de la contraprestación de los servicios cuyas inversiones han sido realizadas con fondos nacionales”.

La presidencia del Instituto y el Concejo Municipal del distrito Libertador del estado Mérida, finalmente, llegaron a arreglos satisfactorios para las partes.

- 4. También a mediados del año 1982, con motivo de numerosas quejas que se suscitaban en relación con el cobro de los derechos de la incorporación a los acueductos por haberse aumentado sustancialmente, desde la aprobación de la Resolución N° 4.504 del Ministerio de Fomento (15-8-1977), aunque había quedado parcialmente en suspenso por la Resolución N° 2.390 (16-5-1978) en cuanto al cobro del agua para uso doméstico, no así para la industria y los derechos de incorporación. También era de especial repudio el cobro del derecho de incorporación por purificación de aguas servidas, no incluida intencionalmente en la Resolución ya citada del 16 de febrero de 1981. El presidente del instituto pidió a Pedro Pablo Azpúrua Q., por haber sido el creador de los derechos de incorporación a quienes urbanizan (desarrollo de terrenos) o construyen edificios, preparara un documento explicativo.

El origen de esta obligación del urbanizador o constructor se remonta y se concreta como la aprobación de las “Normas Sanitarias para Proyecto, Construcción, Reparación y Reforma de Edificio” (1961) que se aplicó a la recepción del acueducto de la urbanización San Bernardino por el INOS a nombre de la municipalidad. Oficialmente fue propuesta en 1949 en la oportunidad del informe al Concejo Municipal del Dto. Federal sobre el aumento de tarifa para el acueducto del Departamento Vargas y aceptado en la firma del nuevo convenio entre el INOS y la Municipalidad del Dto. Federal para el acueducto del área metropolitana de Caracas (23-3-1966), en su artículo 20.\*

\* El artículo 20 establece una cuota que, por concepto de incorporación a los sistemas que se refiere el artículo 10 de este contrato, deberá pagar, por una sola vez, las urbanizaciones, parcelamientos o campamentos residenciales y nuevas edificaciones.

El suscrito con la ayuda de la Dra. Betty Espinoza M. preparó y entregó para su discusión el trabajo titulado: “Consideraciones generales acerca del derecho de incorporación” (noviembre 1982). Para la preparación de este documento también se tomó información del decreto preparado como parte del trabajo encomendado a L.M. Ingeniería sobre “Tarifas para el cobro de los servicios de acueductos y cloacas” ya citado (1980).

Posteriormente el presidente del instituto pide nuevamente al suscrito que prepare un trabajo para el cobro de los derechos de incorporación por purificación de las aguas usadas y después de muchas discusiones técnicas y jurídicas con la Consultoría Jurídica y la Dra. Betty Espinoza M. se preparó un documento titulado: “Ideas de base para la promulgación de una resolución mediante la cual se regulaba la prestación de los servicios de purificación de efluentes” (9-9-1983), este documento fue presentado al Fondo de Desarrollo Urbano el cual con la Cámara Venezolana de la Construcción se habían hecho voceros de las reclamaciones por el cobro de incorporación para los desarrollos de nuevas tierras con fines urbanos y de las construcciones en general.

Llevado al Gabinete Económico por el presidente del INOS se aprobó que el Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR) y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) se pusieran de acuerdo para llegar a una solución razonable. Se preparó un primer borrador conjuntamente entre los dos organismos (11-11-1983) con las ideas básicas aceptables por las partes y teniendo este documento como orientador se preparó un trabajo titulado: “Bases para una resolución conjunta de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; Sanidad y Asistencia Social: Desarrollo Urbano y Fomento sobre el pago del tratamiento de aguas residenciales, domésticas e industriales” (29-11-1983). Posteriormente se preparó sobre la base de este documento un proyecto de resolución el cual fue sometido a la consideración del director del instituto el 17-1-1984 y aprobado el 24-1-1984. El 10 de febrero de 1984 el presidente del Fondur (Javier Lartitegui M.) se dirige al Ministerio de Desarrollo Urbano presentándole su versión de las normas.

- 5. Otro campo donde fue pedida la asesoría por el presidente del INOS fue en lo referente al arreglo con las petroleras en los sistemas:
  - Falconiano;
  - Tulé - Maracaibo - Tablazo; y
  - Puerto Cabello - Morón

En todos ellos se concretó sobre los planteamientos de las bases de las “empresas” para los sistemas de abastecimiento o de alimentación.

Especial asesoramiento se dio en el caso del Falconiano, donde se preparó conjuntamente con funcionarios del INOS los costos y la contraoferta del instituto a la presentada por Pdvsa para la administración conjunta de este sistema por Maraven-Lagoven-INOS; asesorando todo el proceso de las negociaciones que tanto provecho han dado a la operación del sistema y a la economía nacional.

También se colaboró en la metodología para determinar el precio del agua para la aducción Tulé-Maracaibo para determinar el costo del agua a nivel de planta de tratamiento, como dato esencial para las negociaciones que se llevaban a cabo entre la Municipalidad del Dto. Maracaibo y el INOS para la administración del acueducto.

- 6. En las negociaciones que lleva a cabo la dirección del INOS con el Concejo Municipal del Dto. Maracaibo, para contratar con una empresa operadora local bajo el control del instituto, se ha intervenido numerosas veces y se han dado las opiniones concordantes con todo el proceso de propuesta de descentralización para el INOS.

El instituto encomendó un trabajo a la firma consultora L.M. Ingeniería que consiste en contratos entre:

- Municipalidad - empresa operadora
- Municipalidad - INOS
- INOS - empresa operadora,

para estos contratos se han dado asesorías dentro de las circunstancias que rodean el evento como introducción a un marco de referencia general para las diferentes alternativas que puedan existir entre el INOS, las operadoras (nacionales, municipales, mixtas, privadas) y las municipalidades.

## C. Anterior

- 1. Se está persuadido y plenamente convencido de que para la descentralización del INOS debe descartarse la regionalización existente, porque su funcionamiento ha operado en sentido contrario a lo previsto, llevando la administración a una supercentralización inoperante.



Para lograr la descentralización deseable debe organizarse un grupo de sistema administrativo, teniendo como base las principales ciudades del país, cada uno de estos sistemas constarían de:

- a) los entes de administración de los acueductos de abastecimiento o alimentadores (conocidos en el instituto como acueductos regionales) que cada uno tendría su “empresa” correspondiente con características propias de acuerdo con las condiciones físicas de sus proyectos y de los interesados (ciudades, pueblos o grandes usuarios fuera del medio urbano) en la seguridad del abastecimiento de agua, y
- b) las “empresas” distribuidoras de agua potable, de recolección de las aguas usadas y de los drenajes urbanos de aguas de lluvia, para las diferentes ciudades y su área de influencia, ubicadas en un mismo municipio o distrito o en varios, todo ello compatibilizando sus funciones e intereses para lograr un funcionamiento de conjunto;
- c) controladas las diferentes “empresas” de los sistemas por una “casa matriz” que con fuerza de ley tenga facultad de establecer normas nacionales de carácter económico y financiero y de técnicas administrativas del agua, en cuanto a la operación, mantenimiento de la calidad de las aguas potables y de los efluentes, por delegación de los ministerios de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR).

El “INOS como casa matriz” tendrá la facultad de evaluar semestralmente la gestión de las diferentes “empresas” de los sistemas y sólo cuando hubieren cumplido estas “empresas” en su gestión económico-financieras y de administración técnica las normas nacionales podrán optar por fondos nacionales, estatales o municipales para la ampliación y mejoras de los servicios.

La “casa matriz” en todo caso tendrá la facultad de fijar las tasas para la contraprestación de los servicios y sus respectivas tarifas de acuerdo con el costo real del agua, de los gastos de administración debidamente comprobados de la capacidad de pago de los usuarios y en general de las características propias de cada zona y del sistema que la sirve.

- d) las tasas y sus tarifas deben responder a las políticas nacionales hidráulicas sanitarias, de desarrollo, ambientales y de ocupación del espacio debidamente compatibilizadas con un objetivo principal para que todo el sistema logre su autosuficiencia financiera. Cuando hubiese necesidad de algún subsidio será para responder a una política



nacional debidamente evaluada y en todo caso se debe conocer el “sacrificio fiscal” que implica el cumplimiento de la política que provoca dicho subsidio.

- 2. Para implantar un sistema administrativo como el propuesto no queda más que citar al profesor García de Enterría como experiencia internacional:

*Lo que está en juego es la concepción misma del régimen local, cuyo problema básico es justamente el de la articulación del autogobierno ciudadano cumplido sobre cada una de las áreas territoriales con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene; es aquí donde se inscribe la verdadera singularidad de cada respuesta, de cada sistema del régimen local (...).*

*Esto mismo puede ser dicho del municipio inglés cuya peculiaridad no sólo no está en un supuesto aislamiento y en una exención del gobierno central, sino que precisamente viene a constituir, desde su mismo origen moderno hasta hoy mismo, en una realización de las tareas que el gobierno central le señale y que el propio gobierno vigila. (13)*

Nacionalmente, vale citar a Castillo Lara:

*Yo agregaría que está por formularse la historia de cada pueblo. Hasta que no conozcamos esa mínima entraña, no sabremos exactamente lo que fuimos y lo que somos y, por ende, hacia dónde vamos. Cada uno tiene su matriz peculiar, su fisonomía distinta o su acento especial. Es la ley de la vida esa diferenciación, que gira a la vez dentro de la fuerza centrípeta de la unidad. Esa unidad no es sólo la organización, la institución, lo jurídico, es su esencia de pueblo, lo psicológico, lo que podríamos llamar alma. (14)*

- 3. Se quiere dejar constancia que sólo la voluntad de resolver los problemas del Ing. Germán Uzcátegui Briceño, presidente del INOS, poniendo toda su autoridad, hizo posible una asesoría dinámica y positiva en los temas tratados que llevaban largos años dando vueltas en el instituto sin una solución práctica.

## B I B L I O G R A F Í A

- (1) España *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* (4 tomos) Tomo 2. Madrid, España 1814.
- (2) Grases, P., *Teoría política y ética de la independencia* por Miguel José Sanz. Ediciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda. Caracas (Venezuela) 1970.
- (3) Grases, P., y T. Polanco Alcántara, *Simón Bolívar y la ordenación del Estado en 1813*. Ediciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda. Caracas (Venezuela) 1970.
- (4) Grases, P. *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1919* (Prólogo de Tomás Polanco A.). Publicaciones Banco Hipotecario de Crédito Urbano. Caracas. (Venezuela) 1970.
- (5) Grases, P. y T. Polanco Alcántara. *Los proyectos constitucionales del Libertador*. Comisión Bicameral Especial para la Celebración del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar. Congreso de la República Caracas (Venezuela) 1983.
- (6) Azpúrua Q, P. P. “Estudio para la administración de acueductos por zonas en Venezuela” (1949) en *25 de 35* con el título de “Descentralización dentro de un instituto centralizado”. Ed. Latina. Caracas (Venezuela) 1975.
- (7) Azpúrua Q., P. P. y A. Sucre, Eduardo. “Justa tarifa y eficaz administración” (1966) en *25 de 35*. Ed. Latina. Caracas (Venezuela) 1975.
- (8) Azpúrua Q., P. P. y otros. “Empresa mixta. Solución administrativa para el acueducto y cloacas de Caracas”, (1970) en *25 de 35*. (Resumen del Informe presentado a los Concejos Municipales del Dtto. Federal y Dtto. Sucre del Estado Miranda). Ed. Latina. Caracas (Venezuela) 1975.
- (9) Azpúrua Q., P. P., Martínez Pérez, y P. F., Millán Ruiz. “Experiencia de tres años en la administración del acueducto de Caracas” en *25 de 35*. Ed. Latina. Caracas (Venezuela) 1975.
- (10) Azpúrua Q., P. P. “Ciudades y regiones de Venezuela” (1973), en *El Nacional 30° Aniversario*. 1972. Ed. Latina. Caracas (Venezuela) 1975.
- (11) Instituto Nacional de Obras Sanitarias. “Sistema de Tarifas de Propósitos Múltiples para el Cobro de Servicios de Agua y Cloacas en Venezuela” (L. M. Ingeniería) Multigrafiado. Caracas, Venezuela. 1981.
- (12) Instituto Nacional de Obras Sanitarias. “Desarrollo del régimen tarifario para las principales áreas de consumo como implementación del modelo

de tarifas de propósitos múltiples” (L.M. Ingeniería) Multigrafiado. Caracas (Venezuela). Consta de tres partes:

- a) Informe de avance. Las tarifas promocionales. Enero de 1981.
- b) El marco de referencia nacional técnico-jurídico. Enero de 1982.
- c) Las tarifas racionales (2 tomos y 14 apéndices). Junio de 1982.

- (13) García de Enterría, E. *La administración española*. Alianza Editorial Madrid (España) 1972.
- (14) Castillo Lara, L.G., *Materiales para la historia provincial de Aragua*. Ed. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia. Caracas, 1977.



Fundación  
POLAR



---

Método, modo y  
programa de acción  
propuesto para  
analizar el Proyecto  
Yacambú-Quíbor

Informe para el  
Presidente de la República  
Dr. Jaime Lusinchi

Septiembre de 1984

---



Fundación  
POLAR

---

*Los organismos ejecutores  
de la Administración Pública han  
asumido la planificación como una carga  
impuesta desde fuera y no como  
una necesidad interna de gestión.*

Criterios metodológicos  
para el VII Plan  
(Cordiplan, abril 1984).

## ■ A. Introducción

Presentaré todas las ideas de una manera esquemática, lo más resumido posible, para una fácil y rápida lectura.

Los estudios para el valle de Quíbor se inician desde 1955 y en la angostura del río Yacambú desde 1966 pero se hacen más intensos e integrales en la década de los 70, culminando con la contratación de las obras del túnel en 1975 y de la presa en 1977. El costo estimado para entonces fue de 639 millones de bolívares a precios de 1975.

Las obras están paralizadas por problemas financieros, técnicos, legales y económicos bastante complejos y su continuación ha generado dudas, en especial por el estado de la situación general que vive el país.

He considerado que, previa a toda proposición, la responsabilidad de dar una respuesta apropiada debe tomar en cuenta el marco de referencia o escenario de las condiciones del país y de la capacidad financiera del Gobierno que en estas circunstancias va a tomar la decisión.

En primer lugar, conviene establecer claramente que la palabra *proyecto* se utiliza en este informe para abarcar todas las acciones, físicas o no, conducentes a poner en producción bajo riego los valles de Quíbor y

a suplir la demanda urbana de agua de Barquisimeto-Cabudare, Quíbor y El Tocuyo. Esto significa que el actual proyecto Yacambú-Quíbor es una alternativa del proyecto, pero no la única. El actual sistema de Dos Cerritos, las alternativas de conducción de las aguas de Yacambú (diferentes al túnel) y la de otras fuentes superficiales de su zona de influencia, juntas o separadas, pueden conformar otras alternativas posibles.

De acuerdo con la anterior consideración, he dividido este informe en tres partes. En *primer lugar* se identifican los escenarios que sirven de entorno al proyecto y la posible forma de responder a la crisis presente; en *segundo lugar* se examinan las restricciones básicas del proyecto que determinan la posibilidad de solución técnica, factible en términos de costo y tiempo; en *tercer lugar* se señalan las contrapartidas del costo en toda evaluación, es decir, el precio económico, social y estratégico o político de la decisión; para terminar se hace una síntesis como acotación final. Se presenta además, como anexo, un ejemplo de la aplicación de los diversos criterios propuestos para tomar la decisión.

#### ■ Los escenarios nacionales a considerar en el proyecto

El escenario técnico, social y económico, es decir, el conjunto de circunstancias que se consideraron para cuando se inicia el estudio del trasvase de las aguas del río Yacambú a la planicie de Quíbor (años 1970) y el momento de la toma de la decisión (mayo de 1975) y el escenario actual (1984), es totalmente diferente, por lo cual es imprescindible reevaluar el proyecto integralmente.

**Escenario 1970-1976.** Perspectiva de una economía en expansión; amplia disponibilidad presupuestaria; posibilidades ciertas de crédito externos para acometer obras de interés nacional a mediano y largo plazo; bajos compromisos externos.

**Escenario 1980-1984.** Estancamiento económico; devaluación y pérdida del ingreso real; una gran restricción presupuestaria; una muy reducida capacidad para nuevos endeudamientos, por razones internas y externas, cada vez más limitados.

#### ■ Salidas previsibles para el escenario de crisis 1980-1984

- a. Reactivación de la economía, al más corto tiempo, mediante inversiones de alto rendimiento al menor plazo; poner en marcha las inversiones actualmente improductivas; acelerar aquellas actividades e



inversiones que demanden el menor componente externo y al mismo tiempo que permitan exportar; necesidad de producir alimentos, especialmente de cereales y leguminosas; activación y productividad de la agricultura y de la ganadería; de la planta industrial instalada y, posiblemente, la construcción como coadyuvante.

- b. En el aspecto presupuestario, jerarquizar las asignaciones, recomendando aquellas que de acuerdo con el *escenario actual* de crisis son necesarias para las inversiones y actividades de más inmediata respuesta.

El actual Sistema Yacambú-Quíbor es un proyecto que propicia la producción de alimentos, cuyos excedentes podrían exportarse; además, es un proyecto estratégico, pues formaría parte del abastecimiento de agua al medio urbano Barquisimeto-Quíbor pero, por su respuesta a mediano plazo, es necesario evaluarlo con elementos de juicio ciertos y sin presiones regionales y locales por más legítimas que ellas pudiesen ser, pues sólo así se podrá decidir objetivamente si los cuantiosos recursos por invertir en el proyecto tienen justificación válida.

■ Restricción básica a la ejecución del proyecto e inversión requerida (costo)

Las comisiones nombradas por el Ejecutivo Nacional en 1980 y la de 1984 para analizar el problema del túnel de trasvase al valle de Quíbor han sido integradas con los mejores técnicos y especialistas que en la materia dispone el país.

La comisión nombrada en 1984 podrá dar respuesta a dos interrogantes, el objeto de su nominación:

- Que el túnel *no* puede hacerse: en este caso habría que buscar la alternativa válida para cumplir la misma finalidad.
- Que el túnel *sí* puede hacerse y a qué costo; de poder construirse, la segunda cuestión, de máxima importancia es el *tiempo de construcción* ( $t_1$ ) y el tiempo de la “perdurabilidad” ( $t_2$ ) de la obra, entendiéndose por este último la vida útil correspondiente a un costo de mantenimiento que no haga onerosas las actividades que se realizan con las aguas trasvasadas.
- El *tiempo de construcción* ( $t_1$ ) influirá sustancialmente en el costo final debido a la *escalación de los costos* ocasionada por la inflación. Además es necesario realizar *obras imprescindibles para el abastecimiento de agua al medio urbano* y para garantizar el riego y el drenaje para acelerar el proceso agrícola, cuyas inversiones tendrán que cargárselas a los requerimientos financieros del proyecto.

- La *perdurabilidad de las obras* ( $t_2$ ) es necesario determinarla porque de este tiempo depende la decisión estratégica del proyecto a largo plazo, tomándolo a partir de la puesta en servicio cada obra.

■ ——— Rentabilidad económica y social del proyecto y costo financiero

Se recomendaría hacer la evaluación en tres tiempos:

TÉRMINO EN AÑOS	PLAZO	OBJETO A DETERMINAR	DENOMINACIONES
15 a 20	mediano	Costo de oportunidad de capital (Evaluación econométrica)	Capital oportuno
a 30	largo	Con costo social del capital	Aceptable
a más de 30		Costo estratégico del capital	Sacrificio fiscal

Es importante aclarar que esta forma de enfocar la evaluación en lapsos del costo de capital responde mejor a las condiciones actuales de la economía venezolana y dentro de la crisis fiscal; pues ya no basta que un proyecto sea rentable económica y socialmente hablando, se requiere también medir sus incidencias financieras en términos de las posibilidades de recuperar el costo incurrido con una fuente financiera concreta: el precio del agua servida (puesta a la orden de los usuarios) o los *recursos ordinarios del presupuesto público*. Esto impone un enfoque pragmático y realista del concepto de costo de oportunidad del capital, del costo social del capital y del costo estratégico del capital. Estos tres conceptos generalmente se engloban en uno solo (relación beneficio-costos o la tasa de retorno) pero la situación del país y del tesoro público obligan a conocer cada integrante preciso de la decisión.

En nuestro caso, el costo de oportunidad del capital nos dirá si en el plazo de 15 a 20 años es posible recuperar la inversión económicamente hablando, por el volumen de producción agrícola generado y por el valor del agua para el consumo urbano que se produce, valorado el primero a precio al mayor de mercado interno o de exportación y el segundo a *precio justo* del agua que usa la población. Este es un criterio de oportunidad

en el sentido de que el proyecto sea la mejor repuesta al desabastecimiento agrícola y de agua para el consumo humano y que lo sea además porque en ese lapso de 15 a 20 años produce ingresos financieros concretos para compensar *el costo de inversión*. El *capital oportuno* será, entonces, aquel que puede recuperarse en los plazos citados; si la inversión es superior a ese capital no será recuperable a mediano plazo.

El costo social del capital se mide en el lapso de hasta 30 años, para el caso de que el resultado a nivel del primer lapso (costo de oportunidad del capital de 15 a 20 años) no sea suficiente. Se trata de medir con los mismos criterios del primer paso (precio al mayor de mercado y de exportación para el producto agrícola y precio justo para el agua urbana) el ingreso efectivo, pero añadiendo 10 o 15 años a la evaluación del proyecto, procurando incorporar el bien social o, por lo menos al analizar los efectos favorables y adversos del Proyecto, incorporar el concepto del factor social (como han venido señalando los informes del Water Resources Council en 1970 y 1971).

El *capital aceptable* será, entonces, aquel que pueda recuperarse a 30 años; si la inversión es superior a ese capital el proyecto no resulta rentable en términos económicos.

Finalmente si después de 30 años de período de evaluación de beneficios sociales netos el proyecto aún no retorna el capital invertido, en su construcción, se puede hablar de *costo estratégico* del capital.

Dicho de otra manera si el déficit entre costo-beneficio efectivo generado al cabo de 30 años no es posible compensarlo con ingresos efectivos, deberá ser absorbido socialmente por el Estado en términos fiscales. La decisión en este caso es estratégica o política porque es un precio que paga el país entero. Esto tiene sentido porque es el tipo de gasto cuya eficiencia intangible es infinito en el tiempo (véase que ahora el tiempo  $t_2$  toma especial connotación) y tiene que ver con la satisfacción de dejarle a la población de una zona o región un bienestar neto que aunque no pudo pagar es legado para su usufructo subsidiado. Es importante entender que es subsidiado porque la economía o la población de esa región no pudo pagarlo y siendo sólo una fracción del costo podría no ser justo perder todas las consecuencias positivas, por un saldo no conocido.

Un aspecto adicional debe tomarse en cuenta: la evaluación del proyecto depende entre otros factores del itinerario de construcción de las obras que conforman las diferentes alternativas. Ese itinerario a su vez

depende de la capacidad de invertir del Estado, que está, por otra parte, condicionada por las modalidades de financiamiento que se adopten (recursos presupuestarios, crédito interno, crédito externo o soluciones mixtas). En este punto sale a colación, entonces, el hecho de la importancia relativa que el proyecto tenga en el ámbito nacional respecto a otros proyectos de propósitos similares e inclusive a otros de fines diferentes. Por ejemplo, un itinerario rápido de construcción puede suponer sacrificios en otras áreas de inversión. Lógicamente, este punto debe ser analizado dentro de los objetivos del VII Plan de la Nación, de manera de fijar itinerarios racionalmente factibles.

El *costo final* y los requerimientos financieros son todos aquellos necesarios para poner las obras en capacidad de prestar todos los servicios para los cuales está previsto el proyecto, tales como: los invertidos o por invertir en la represa del Yacambú; en el túnel de trasvase si ésta fuese la solución definitiva aceptada o los necesarios para la alternativa seleccionada; los fondos requeridos para las obras complementarias imprescindibles para el abastecimiento urbano y para la agricultura de acuerdo con un itinerario de construcción de las necesarias.

La *evaluación* para un término de 15 a 20 años, que puede considerarse a mediano plazo para las obras hidráulicas, deberá comprender una constatación ante el *escenario 1980-1984* y previsiones futuras de las inversiones en:

- agricultura, y
- abastecimiento de agua al medio urbano.

La evaluación en primer término debe considerar el tiempo de iniciar y lograr la producción agrícola, poniendo en marcha las obras que hoy no están cabalmente aprovechadas como los excedentes de la represa de Dos Cerritos (Decreto N° 1199 de 1968), mejorando la eficiencia de riego y la tecnología de los cultivos y las inversiones requeridas para hacerlo; así como las inversiones imprescindibles para evitar la escasez, dentro de un *programa de aprovechamiento integral de los recursos agua y suelo* de las cuencas de los ríos Yacambú-Acarigua, Tocuyo-Las Raíces, Turbio y Sarare que viene realizando el MARNR (DGPSPOA) procurando dar prioridad a aquellas inversiones que produzcan los mejores beneficios al menor tiempo.

La evaluación agrícola debe considerar los costos de los productos que puedan cultivarse con una alta probabilidad de tener éxito; con precios

al mayor de dichos productos en el mercado nacional e internacional; las demandas de productos agrícolas regionalmente y su zona de influencia para cubrir el mercado interno y la capacidad de exportación y modos y vías de disponer de los excedentes, o viceversa conocer la posible venta en el exterior y usar los excedentes en satisfacer o cubrir el déficit del mercado interno. El precio del agua a cobrar sería aquel tolerable para la agricultura pero aumentándolo año a año en la búsqueda de una mejor eficiencia en el riego y en la técnica de los cultivos.

La evaluación del abastecimiento de agua del medio urbano no debe fijar el precio del agua en función del costo, sino *determinar* el precio en función de la *capacidad de pago* de las comunidades servidas sobre la base de una buena administración de los servicios de acueducto, cloacas, tratamiento de las aguas usadas y su disposición final, así como los drenajes.

La evaluación se debe hacer con cálculos con tasas de interés de ocho, diez y doce por ciento y en un término no mayor de 20 años, el cual nos determinará el *capital oportuno*.

La evaluación hasta 30 años debe evaluar el *costo social* por tener las obras una vida útil de más de 30 años promedio.

Esta evaluación daría lo que hemos denominado el capital aceptable para una inversión posible que responda a este proyecto. Métodos hoy existen para evaluar este *costo social* en EEUU de América (“precios sombras” entre otros). Esta evaluación debe cubrir como costo social la seguridad del abastecimiento urbano de agua y el trabajo permanente en la agricultura y en la agroindustria.

Finalmente, con un análisis de la evaluación integral de acuerdo con los parámetros anteriores, sería necesario conocer el *valor estratégico* del proyecto a un futuro a más de 30 años. Ningún método, por más complicado que sea, puede evaluar sinceramente un valor económico real para un lapso mayor del previsto, sin embargo la diferencia entre el *costo final* o el *capital aceptable* da respuesta al *costo estratégico* viéndolo como el *sacrificio fiscal* de una obra, considerándola en sus perspectivas de un futuro no evaluable económicamente, pero susceptible de ser *considerada como políticamente válida por un estadista*.

Conociendo el *valor estratégico*, los niveles políticos antes de tomar una decisión de continuar o no la obra de Yacambú-Quíbor, debe evaluar adicionalmente todas las alternativas válidas, llevándolas a un mismo nivel

técnico, que pueda tener el mismo objetivo, de manera de que los usuarios del futuro no vayan a tener duda de la bondad de la decisión tomada.

## B. Realización. Gerencia del proyecto. Administración de la construcción y de la operación y mantenimiento

Si se tomase la decisión de realizar las obras de trasvase Yacambú-Quíbor por cualquiera de las diversas alternativas estudiadas y de las obras complementarias imprescindibles requeridas en función del tiempo de construcción ( $t_1$ ), para tener éxito en esta “empresa”, es necesario considerar una organización que pueda llevar a cabo las obras y luego su operación y mantenimiento y su administración: *gerencia de proyecto*.

Esta *gerencia del proyecto* tiene que cubrir en esta primera etapa los estudios enunciados y después llevar a cabo la realización de las obras con una autonomía de decisión, autoridad y responsabilidad plena durante la construcción y luego en la operación y mantenimiento. Se puede estimar que su costo debe estar entre un diez a un trece por ciento (10% a 13%) del *costo final*.

La *gerencia del proyecto* debe realizar los estudios recomendados y por consiguiente conocer el *sacrificio fiscal* dentro del *escenario 1980-1984*, y tomada la decisión de proseguir con el proyecto garantizar los requerimientos financieros, para lo cual, podría el Gobierno dirigirse al Banco Mundial o al Banco Interamericano de Desarrollo para lograr estos fondos. De esta manera se tendría adicionalmente certeza de la *bondad financiera* por terceras personas no influenciadas por los intereses locales y regionales, y disponer de fondos financieros externos lo cual daría mayor seguridad a la *decisión política*. En todo caso habría que proponer una Ley de Crédito Público.

## C. Análisis final

La evaluación debe establecer un itinerario de construcción de las obras necesarias para cubrir las demandas reales de agua del medio urbano y de la oportunidad de la realización de las obras para el riego en los valles dequíbor, comparándolas con las posibles a desarrollar con

inversiones ya realizadas que actualmente no están cabalmente utilizadas que puedan activar la agricultura al más corto plazo.

Después de una evaluación favorable del proyecto, hecha de acuerdo con la metodología propuesta, y seleccionada la alternativa más conveniente a los intereses de la nación, se recomendaría llevarlo adelante. Para ello es necesario, previamente, que la comisión presidencial designada despeje las interrogantes sobre la factibilidad técnica del túnel.

Un aspecto que también debe considerarse es la *seguridad de las obras*, que está ligado a su perdurabilidad. Este punto es particularmente importante en aquellas alternativas que consideren el túnel de trasvase o de otras instalaciones que puedan crear conflictos de lucro-cesante por interrupciones prolongadas del servicio.

La evaluación deberá darles especial preferencia a los fondos externos, por ejemplo, del Banco Mundial o de otro organismo de crédito internacional.

Un último punto de gran trascendencia es el de crear una organización autónoma, ágil y eficiente para administrar la construcción y luego la operación y el mantenimiento de manera de garantizar los pagos de los compromisos adquiridos.

Caracas, 20 de septiembre de 1984.

# A N E X O I

■ Para una mejor comprensión del método y modo y programa de acción propuesto para analizar el proyecto Yacambú-Quíbor *con cifras que sólo son explicativas* para este ejemplo y no deben considerarse como tomadas de la información estudiada aunque en el costo pueden ser próximas a las reales no así las otras supuestas como derivadas de una evaluación.

En primera instancia se presenta la tabla N° 1 donde se da el costo total y los requerimientos financieros.

■ TABLA N° 1  
■ Costo total y requerimientos financieros

COSTO TERMINACIÓN	SOLUCIONES	
	OPTIMISTA	PESIMISTA
Túnel	800	1200
Presa	300	400
Escalación de precios por inflación	400	500
Obras complementarias imprescindibles para el abastecimiento de la agricultura y del medio urbano en razón del tiempo ( $t_1$ )	400	500
Requerimientos de fondo Subtotal	1900	2600
Inversión realizada	500*	700*
Costo total	2400	3300

\* Normalmente las evaluaciones económicas no consideran las inversiones ya realizadas que en este caso se han estimado en 500 millones para la solución optimista la cual representa 26% de los requerimientos de fondo y 21% del costo total, para el caso de la solución pesimista los 700 millones de los invertidos es 27% para los requerimientos de fondo y 21% para el costo total.

La no consideración en la evaluación de las inversiones ya realizada permitirán hacerla considerando toda la inversión pero como valor residual de salvamento de 25% del costo total de los activos en operación en cualquiera de las situaciones.



Se ha supuesto para los costos que la alternativa seleccionada *es el trasvase con túnel* lo cual fija que los fondos requeridos estarían entre 1.900 y 2.600 millones de bolívares, se cree que la denominación de los ítem no merece mayores explicaciones.

En la tabla N° 2 se han imaginado, como se dijo antes una rentabilidad y el capital equivalente de acuerdo con que la evaluación se haga a 20 o a 30 años, se repiten los números, sólo son explicativos.

TABLA N° 2  
**Rentabilidad económica y social del proyecto en millones de Bs.**

EVALUACIÓN	PLAZO (AÑOS)	CAPITAL OPORTUNO	PLAZO (AÑOS)	CAPITAL ACEPTABLE	TIEMPO DE CONSTRUCCIÓN EN AÑOS
Agricultura	20	700	30	800	10
Abastecimiento					
Medio urbano	20	900	30	1000	10
Costo social				500	10
Total en millones de Bs.		1600		2300	

\* Hay quienes opinan que esta obra podría hacerse de 5 a 8 años.

TABLA N° 3  
**Diferencia en millones de Bolívares**

	SOLUCIONES	
	OPTIMISTA	PESIMISTA
Fondo requerido (1)	1900	2600
Capital oportuno (2) (20 años)	1600	1600
Diferencia en millones de Bs. (2-1)	-300	-1000
Capital aceptable (3)	2300	2300
Diferencia en millones de Bs. (3-1)	+400	-300

El análisis nos permitiría ordenar los resultados así:

Si se diesen todos los supuestos de la evaluación en la solución optimista de 1.900 millones frente a la evaluación a 20 años el *capital oportuno* sólo representa 1.600 millones y a 30 años el *capital aceptable* sería de 2.300 millones de bolívares que darían un déficit de 300 millones y un superávit de 400 millones respectivamente. La decisión sería frente al déficit del *capital oportuno*.

En cambio si se diesen todos los supuestos de la evaluación pesimista de 2.600 millones de requerimiento de fondo la evaluación a 20 años daría un déficit de 1.000 millones de bolívares y aun para la evaluación a 30 años el *capital aceptable* mantiene un déficit de 300 millones de bolívares.

Es aquí donde el estadista debe tomar la decisión disponer de unos fondos entre 1.900 a 2.600 millones para este proyecto y que éste sólo generará unos 1.600 a 2.300 millones con un *sacrificio fiscal* del orden de 300 millones y decidir *continuar esta obra por su valor estratégico*. Dilema complejo porque si no continúa la obra podría perderse una parte sustantiva de las inversiones ya realizadas estimadas en unos 700 millones de bolívares.

Caracas, 20 de septiembre de 1984

# A N E X O II

- Personas a las cuales se les ha expuesto separadamente el método, modo y programa de acción para encarar el problema del Sistema Yacambú - Quíbor – Tocuyo – Barquisimeto en forma integral.

## ■ Lista de personas consultadas

N°	NOMBRE	FECHA	ESPECIALIDAD Y EXPERIENCIA
1	Luis Carbonel Arreaza	6/8*	Ingeniero hidráulico y experiencia en planificación.
2	Juan A. Azuaje H.	31/8	Abogado de la empresa demandada Aliva-Lara.
3	Cecilia Sosa Gómez	2/9	Abogado administrativista; con cursos de postgrados en el país y en el exterior; autora o coautora de varios libros sobre planificación y ambientes; amplia experiencia en planificación; profesora universitaria (UCV y UCAB).
4	Guillermo Colmenares Finol	3/9	Ingeniero, economista, estudios de postgrado en Venezuela y en el exterior; larga experiencia en planificación.
5	Arnoldo Gabaldón B.	4/9	Ingeniero, con cursos de postgrado en hidráulica y economía; vasta y larga experiencia en planificación; autor y coautor de libros y trabajos sobre recursos hidráulicos y desarrollo.
6	Juan J. Bolinaga	4/9	Ingeniero, con curso de postgrado en el exterior; autor de varios libros sobre obras hidráulicas y mecánica de los fluidos; amplia y larga experiencia en planificación y en gestión presupuestaria; profesor universitario (UCAB).
7	Luis Franceschi A.	4/9	Ingeniero, estudios de postgrado en el exterior; larga y amplia experiencia en planificación, profesor universitario (UCV); autor de libros sobre los recursos hidráulicos.
8	Manuel Vicente Méndez M.	4/9	Ingeniero proyectista y programador, magnífica experiencia en ingeniería de consulta; cursos de postgrado en el exterior; profesor universitario (UCV, UCAB y USB).

N°	NOMBRE	FECHA	ESPECIALIDAD Y EXPERIENCIA
9	Ma. Margarita de De Bellard	6/9	Abogado, con cursos de postgrado, con amplia y gran experiencia gerencial.
10	José González Lander	7/9	Ingeniero, con cursos de postgrado en el exterior en planificación, programación y gerencia; amplia experiencia en gerencia del proyecto.
11	Aurelio Useche K.	8/9	Ingeniero, cursos de postgrado en el exterior; buena y amplia experiencia en planificación y gestión presupuestaria.
12	Eloy Lares Monserratte	8/9	Ingeniero, cursos de postgrado en el exterior; buena y amplia experiencia en planificación y programación y en estudios de gestión gerencial de proyectos.
13	Carlos Flores Calcaño	10/9	Geólogo, con la mayor experiencia nacional de geología aplicable a las obras de ingeniería.
14	Efraín Carrera Saúd	12/9	Ingeniero mecánico, curso de postgrado, con la mayor experiencia en la gerencia de grandes proyectos.
15	Francisco G. Aguerrevere	12/9	Ingeniero, con cursos de postgrado en el exterior; buena experiencia en planificación y programación; vasta y variada experiencia en la administración y gerencia de grandes proyectos.
16	Eduardo Álvarez	14/9	Economista, con estudios de postgrado en el exterior larga experiencia presupuestaria y evaluación de proyecto; profesor universitario (UCV).

**NOTA:** Muchas de las personas enumeradas tenían conocimiento previo del proyecto Yacambú-Quíbor y de sus problemas, después de expresarles que deseaba preparar un informe con el solo objeto de colaborar con la República en buscar una salida a este atractivo proyecto para el futuro desarrollo nacional y regional y de presentarles el modo y método de seguir, les oí sus opiniones con atención, las cuales siempre me permitieron aclarar las mías y muchas enriquecieron mis planteamientos, aunque algunas fueron discrepantes. Las opiniones que presentaré en el informe no representan ni comprometen el modo de pensar que ellos individualmente puedan tener, siendo yo el único responsable de lo que planteo y recomiendo.

# A N E X O III

■ Ciudadano  
 Dr. Jaime Lusinchi  
 Presidente Constitucional de la República  
 Su Despacho.

Apreciado Presidente:

Anexo me permito enviarle, aunque muy retrasado, un recordatorio de lo que desearía hablar con usted, aprovechando la oportunidad de haberme expresado el 10 de febrero del año en curso, en el entierro del Dr. Lorenzo Mendoza Quintero, que quería hacerme unas preguntas, pero que el sitio y momento no era el más oportuno.

También me dijo que le enviara el recordatorio al Dr. Carmelo Lauría.

El retraso ha sido que estaba esperando que pudiese disponer de tiempo para hacerle los planteamientos que le esboqué en esa oportunidad. Espero que habiendo tomado las decisiones de los nombramientos y de las medidas económicas, pudiese así disponer de algunos minutos para hablar con usted.

Atentamente,

Pedro Pablo Azpúrua Q.

## RECORDATORIO DE UNA CONVERSACIÓN CON EL SEÑOR PRESIDENTE JAIME LUSINCHI

- 1. Oír las preguntas que tuviese a bien hacer el señor Presidente para darle mi opinión o informar posteriormente, como se ha hecho en cada oportunidad que así lo ha requerido.
- 2. Sistema Yacambú y otros aprovechamientos hidráulicos de la región.

En cada oportunidad que he tenido le he dado mi opinión de lo trascendental que representa para la región de Barquisimeto – Tocuyo poner bajo riego las áreas de Quíbor a 600 metros sobre el nivel del mar y resolver el abastecimiento urbano de la región.

- Incorporando y creando una continuidad de desarrollo de la zona de riego de El Tocuyo y las vegas regadas del río Turbio, constituyendo una unidad operativa y además se logrará el abastecimiento urbano de la región, reforzando así la economía de Barquisimeto y la de Acarigua – Araure.
- El uso del crédito externo, con el Banco Mundial, ahora que se abre nuevamente puede aprovecharse pero debe hacerse la evaluación de la totalidad del sistema por vía de un método que pueda conocer la realidad económica, financiera y estrategia de estas obras y
- Sobre las base de la experiencia real de la construcción de los túneles en los dos últimos años.

■ 3. INOS: Por ser un “producto” de este organismo, porque comencé a trabajar en la Dirección de Obras Hidráulicas y Sanitarias del MOP, antecesor de este ente, el año 1938 cuando ingresé en ese organismo por haberme ganado el cargo promovido por esa dirección y la Universidad Central de Venezuela; me duele el estado precario en que se encuentra este ente de la Administración Pública en la prestación del servicio para el cual fue creado y tan importante para la salud pública.

- Por múltiples motivos el INOS ya ha colapsado o está próximo a colapsar; no basta tubos y dinero para lograr la prestación de un servicio, y que como le informé “puede tumbar gobierno”.
- No es cuestión de una política de clientelismo el mejor consejero para lograr un buen funcionamiento de los servicios de acueductos, cloacas y drenaje. Se requiere una buena administración, un personal eficiente y con mucha mística para operar y mantener, cosa que cada día se deteriora más en ese organismo. Espero que el actual presidente, que me han informado conoce el instituto, pueda comprender lo vital que es salvar lo que sea salvable del INOS.
- Sugiero designar al algún experto de relaciones públicas, que le marque en las publicaciones de prensa los múltiples problemas que están padeciendo los usuarios de los acueductos en toda la República y se dará cuenta de que el pueblo tiene una paciencia o una tolerancia increíble a un mal servicio o que se está acostumbrando a este mal servicio.
- En el tiempo no habrá dinero (fondos económicos) para cubrir los requisitos financieros si este servicio imprescindible no se administra adecuadamente al pasar Venezuela de 15 a 27 millones de habitantes en el escaso plazo de 10 a 12 años; lo que hay que suplir en esta próxima

década es equivalente al crecimiento en el medio urbano en toda la vida de la República.

#### ■ 4. Lago de Valencia.

Como un ejemplo para darle solución a los problemas –tal vez el más complicado– desde el punto de vista hidráulico y ambiental es esta región, que además dispone de 15.000 hectáreas cultivadas a 400 metros sobre el nivel del mar; dispone del mayor volumen de agua almacenada, a la elevación señalada, pero tan mineralizada que sin mezclarse no puede ser utilizada.

- Se está estudiando actualmente, en el Ministerio del Ambiente y de Recursos Naturales Renovables, de una manera tal que pueda ser considerado como modelo en cualquier país.
- Es un ejemplo de cómo la iniciativa privada (Fundación Polar en este caso) puede coadyuvar a solucionar desinteresadamente en los problemas nacionales.
- Para el próximo mes de septiembre se deben tener los elementos de juicio que permitan tomar una decisión para el aprovechamiento y utilización de las aguas del lago de Valencia y valdría la pena que usted dedicase un medio día o algunas horas para conocer los detalles de este modélico estudio.



Fundación  
POLAR

---



---

Esquema de  
presentación para una  
administración  
descentralizada  
dentro de un sistema  
centralizado

Exposición ante la  
Comisión de  
Reforma del Estado

Septiembre de 1984

---



Fundación  
POLAR



Caracas (Miraflores) 2 de mayo de 1985  
(Guía de la exposición)

## ESQUEMA DE PRESENTACIÓN PARA UNA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA DENTRO DE UN SISTEMA CENTRALIZADO. Del poder omnipotente del Estado venezolano

---

*La Ley desea poner orden principalmente a los organismos de la Administración Central, a los entes descentralizados del gobierno y a las municipalidades que son realmente los principales usuarios.*

Bautizo Presentación del Libro  
*Recursos hidráulicos y desarrollo*, 1976  
Pedro Pablo Azpúrua Q.

### ■ 1. 300 años de ocupación y conquista

Las Leyes de los Reinos de Indias, origen de las Ciudades:

*... declare el pueblo, que se ha de poblar, si ha de ser ciudad, villa o lugar, y conforme a lo que declare se forme concejo, república y oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser Ciudad Metropolitana, tenga...*  
(Ley II, título siete).

fue un régimen de cabildos y concejos.

### ■ 2. 160 a 175 años. Vida republicana

#### a. Declaración de Independencia - 1811

Ambiente preparatorio: *Miranda* de la señora Lucila Luciani de Pérez Díaz: *El Libertador* de Augusto Mijares y *Bolívar* de Liebano Aguirre

visión afirmativa, *Bolívar y la revolución* de Germán Arciniegas visión regional-pasional (Proceso de una Rivalidad). También debe leerse: *El miedo a la revolución* de Miguel Izardi (1979), los trabajos de Lucas G. Castillo Lara, *Venezuela: identidad y ruptura* de A. B. Viso; *El conquistador español del siglo XVI* de Rufino Blanco Fombona.

Acuerdo del Ejecutivo del 14 de julio 1811

*... el Supremo Poder Ejecutivo habiendo recibido y leído con la más placentera satisfacción la acta celebrada en cinco por el Supremo Congreso de Representantes de las Provincias y Pueblos de Venezuela en que...\**

Gobierno Federativo o Confederativo - Descentralización de Provincias - Caída de la Primera República 1813.

b. Caída de la Primera República - 1813 – Congreso de Angostura - 1819  
República monárquica o monarquía republicana  
(Simón Rodríguez - Sociedades Americanas en 1828)

*Cómo serán y cómo podrán ser en los siglos venideros (epígrafe) en esto han de pensar los americanos, no en pelear unos con otros.*

La guerra - Los caudillos militares

Los civiles (admiración al sistema institucional inglés - Monarquía con Libertad).

*... he sido arrastrado a rogáros que adoptéis el centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una sola indivisible.\**

Sin embargo, propone una forma federativa para Colombia: Venezuela - Nueva Granada: seguramente ya pensaba en el Ecuador u otras provincias de América. (Antecedentes EEUU de América y pensamiento de Miranda).

c. Proyecto de Constitución para Bolivia - 1826  
Evolución del pensamiento centralista

*... las naciones se componen de Ciudades y aldeas y que en el bienestar de éstas se forma la felicidad del Estado...*

\* Lo resaltado es de Pedro Pablo Azpúrua Q.

*... nunca prestaréis –añade– demasiado vuestra atención al régimen de los departamentos, es un punto de predilección en la ciencia legislativa y no obstante, es hartamente desdeñado\**

### 3. Evolución venezolana - Patrón de poblamiento

#### a. Venezuela producto de las ciudades de 7 provincias (7 Ciudades)

*... Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo que conforman la Confederación Americana de Venezuela... (Acta de Independencia)*

	POBLACIÓN URBANA (%)	POBLACIÓN RURAL (%)	MILLONES DE HABITANTES
1936	29	71	3,6
1980	72	22	15,07
2000	88	12	25,50

Venezuela: las 15 ciudades el año 2000 representan 53% (13,3 millones) de la población total. Área Metropolitana de Caracas: 44% (5,9 millones) de la población de las 15 ciudades. Aun con una buena administración urbana: estrategias claras y prácticas de descentralización y de administración de los recursos financieros (fiscales) y naturales y de una rígida gerencia de los servicios.

#### b. Situación de guerra, situación de consolidación, situación actual, visión futura

Organización y ordenación

Burocracia y tecnocracia

(Manuel García Pelayo. *Contribución a la teoría de las órdenes*, 1972 y *Burocracia y tecnocracia*, 1973)

*Desconcentración y descentralización* (L. Sfez. *L'Administration Prospective*, 1970 y M. Waline. *La administración prospectiva*, 1967).

Leyes positivas:

- Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional, etc.
- Ley Orgánica del Régimen Municipal.
- Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio.

\* Lo subrayado es de Pedro Pablo Azpúrua Q.

Leyes negativas (punitivas).

- Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público

Poder central

- Centralismo burocracia
- Centralismo de poder: decisiones
- Centralismo normativo

Normas deformadas por ámbito de la capital: Caracas

- Centralismo político
  - Ejecutivo - partidos políticos
- Centralismo capitalista
  - Caracas ciudad del poder y de aire acondicionado (clima benigno)

c. Descentralizar

Un número importante de planes de desarrollo en el continente habla de la necesaria descentralización regional (Julio César Funes. *La ciudad y la región para el desarrollo*, 1972).

Vías:

Las *regiones*, ¿qué son?, ¿qué deben ser?

Los *estados*, ¿que representan? ¿hacia dónde van o deben ir?

Los *municipios*: a diversas categorías, ¿cómo deben funcionar?

**1. Proposición:**

Descentralización por ciudades y su zona de influencia.

**2. Modo:**

(El centralismo sólo funciona en los gobiernos despóticos).

Estudio jerarquizado de ciudades y de sus zonas de influencia.

**3. Modelo:**

Ciudad “cabeza de zona”; las otras localidades urbanas se mancomunarían a ella para establecer el régimen de gobierno local que se constituiría como municipio.

**4. Caso de Caracas:**

(Podría aplicarse para otras metrópolis. Ley Orgánica del Régimen Municipal)

El régimen sería parroquias mancomunadas para constituir el Municipio. Los municipios parroquiales son autoridades autonómicas (no confundir autonomía con soberanía).

**Nota:** 2/3 partes de nuestra vida ha sido dependiente de España y 1/3

independiente políticamente y sólo 50 años de economía de abundancia que explican aunque no justifiquen nuestros errores administrativos.

■ 4. Régimen político administrativo descentralizado dentro de un régimen centralizado  
a. Organización política - territorial

**Unidad I**

Los municipios: “cabeza de zona” y sus ciudades satélites debidamente mancomunadas ejercerían su gestión legislativa y administrativa autónomamente (no serían soberanos en su territorio).

**Municipio**

*Los municipios* mancomunados dentro de la ordenación político-territorial vigente (o futura: 20 estados ¿cuántos deben ser en el futuro?: 7 ú 8) Ejercerían las atribuciones de: asambleas legislativas de los estados (como entidades estatales podrán distribuirse equitativamente con el gobernador el situado constitucional entre los municipios para su gestión administrativa autónoma).

**Asambleas**

*Las asambleas legislativas* de los estados podrían a su vez mancomunarse para ejercer gestiones de interés común. Estas mancomunidades de asambleas legislativas podrían ser permanentes o temporales, según sea el caso. Lo cual podría considerarse como una **región territorial**.

*La gestión administrativa* la harían los municipios mancomunados.

Una vez mancomunado sólo podría *desertar* un Municipio con la aprobación en tres sesiones, del 75% de los concejales.

b. El poder central o nacional

b1. Legislativa

- El Poder Legislativo (Congreso de la República) haría leyes, sugeriría reglamentos y recomendaciones por vía de acuerdos. Las normas legales serían de *carácter de marcos de referencia* y/o leyes básicas que serían reglamentadas por vía de ordenanzas municipales.
- La asamblea legislativa de los estados aprobaría las reglamentaciones: ordenanzas municipales propuestas por los municipios para ser sancionadas.
- El Poder Legislativo tiene la *facultad de vetar* las reglamentaciones aprobadas por la asamblea legislativa de los estados.
- A su vez, éstas podrían apelar a la Corte Suprema.

b2. Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene la obligación de hacer normas de:

- Buen gobierno (la Constitución)
- Administrativas: básicamente Cap. V, Título III.
- Técnicas: básicamente Cap. II, Título IV.
- De controlar y dar seguimiento a dichas normas,
- Para poder disponer de fondos nacionales (fiscales) bien del presupuesto nacional o empréstito, requieren del voto favorable del Poder Ejecutivo de que se está dando cumplimiento de las normas de buen gobierno.

b3. Gestión planificación (misión)

- El Poder Ejecutivo tiene la obligación de preparar:
  - a. Un plan marco general por diez (10) años,
  - b. Un programa de acción a cinco (5) años,
  - c. El presupuesto programa anual, y
  - d. Un anteproyecto del presupuesto programa para el año siguiente el cual se ajustaría cada año dentro de un proceso prospectivo estratégico de ajustes permanentes (*rolling plan*).
- *El programa* sería elaborado considerando razonablemente las proposiciones de programas estatales presentadas por los gobernadores de los estados, previo conocimiento de las asambleas legislativas de los estados (mancomunidades municipales).

b4. Los gobernadores

- Los gobernadores son los representantes del Presidente de la República y ejercerán la autoridad de seguridad y serán los *contralores* del cumplimiento de normas y procedimientos nacionales establecidos por el Gobierno Nacional (Central).
- Los gobernadores como contralores deberán informar al Poder Ejecutivo Nacional del cabal cumplimiento de la normativa legal aprobada por el Poder Legislativo y de las normas de buen gobierno.

b5. El Presidente

- El Presidente de la República será el jefe del estado, por consiguiente el Ejecutivo de mayor rango en la gestión administrativa y seguridad de la República.
- Tiene el gobierno de la política exterior.
- Es el administrador directo de las dependencias nacionales.
- Y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.



*Lo que está en juego es la concepción misma del régimen local, cuyo problema básico es justamente el de la articulación del autogobierno ciudadano cumplido sobre cada una de las áreas territoriales con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene (...). ... no está en un supuesto aislamiento y en una exención del Gobierno Central, sino que precisamente viene a constituir, desde su origen moderno hasta hoy mismo, es una realización de las tareas que el Gobierno Central le señale y que el propio Gobierno vigila.*

E. García de Enterría

1972

La versión original del 2 de mayo fue mecanografiada y revisada. Caracas, 11 de mayo de 1985, Se hicieron unas correcciones finales el 6 de julio a mi regreso de Europa después de discutirlo con Sebastián Martín Retortillo y Ramón Martín Mateo, este último enviará una líneas sobre esta guía.



Fundación  
POLAR

---

---

Bases para un  
Sistema de  
Planificación  
del Estado

**Pedro Pablo Aspúrua Q.**

Con la asistencia de  
**Cecilia Sosa**

**Sebastián Martín-Retortillo**

Enero, 1975

---



Fundación  
POLAR



## BASES PARA UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DEL ESTADO

### I. Consideraciones previas sobre los criterios generales que deben inspirar una ley que rija la planificación del Estado

Previa consulta fui designado miembro de la Comisión para el “Estudio del Sistema Nacional de Planificación” de acuerdo con la resolución del Ministerio de Relaciones Interiores del 28 de marzo de 1974 (Gaceta Oficial N° 30.362 del 28 de marzo de 1974) dando cumplimiento al Decreto Presidencial N° 13 del 22 del mismo mes y año (Gaceta Oficial N° 30.358 del 22 de marzo de 1974) donde se señalaba el objetivo básico que debe llenar la planificación nacional y cómo “el Estado venezolano debe auspiciar el mayor número de áreas de acuerdo entre el sector público y los demás sectores nacionales mediante el establecimiento de las metas fundamentales de desarrollo, el estudio de los medios idóneos para alcanzarlas y la institucionalización de las estructuras orgánicas adecuadas para que sirvan de instrumento al acuerdo pluralista” y también se da, como declaración de principio, “que el Plan de la Nación es un documento esencial del Estado y de la sociedad y debe ser producto e instrumento de la planificación democrática.”

Dentro de este preciso marco de referencia se instaló la Comisión el 1° de abril de 1974 con el deseo expresado por todos los miembros de coordinarse y trabajar para buscar soluciones prácticas de manera de conseguir un Sistema Nacional de Planificación que: orientando la acción del Estado, determinase las áreas de colaboración de los diversos sectores nacionales para proponer las recomendaciones procedentes para una reordenación de los instrumentos legales y reglamentarios existentes de manera de alcanzar una reestructuración de la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la búsqueda de un organismo más actualizado a la realidad nacional que tuviese como cuerpo principal de

coordinación y asesoramiento un Consejo Nacional de Planificación, con las atribuciones que se considerasen más convenientes para el momento que vive la República de grandes disponibilidades fiscales que deben ser encauzadas, para lograr el máximo rendimiento social y económico y por consiguiente el bienestar de los venezolanos.

El propio Decreto preve que el Sistema Nacional de Planificación debía:

- orientar la acción del Estado,
- determinar las áreas de colaboración de los diversos sectores nacionales,
- promover la cooperación de estos sectores para alcanzar sus metas programáticas, con el fin de que esta contribución sea cada vez más dinámica y efectiva.

Dentro de este orden de ideas estoy personalmente de acuerdo desde hace muchos años, pues al informarle al Ministro de Obras Públicas (8 de noviembre de 1963) sobre la necesidad de una reordenación de ese Despacho le expresaba: “Como consecuencia de dictarse la Ley Orgánica de Ministerio –prevista en el Art. 193 de la Constitución– y de las demás previstas en este informe (Ley de Urbanismo, Ley de Vialidad, Nuevos Desarrollos Urbanos, Ley de Aguas, Ley Orgánica de Institutos Autónomos) será necesario realizar una modificación sustancial del instrumento legal (Decreto N° 492, del 30 de diciembre de 1958) que creó y regula el funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) a objeto de adaptarlo a la nueva legislación, determinándole claramente sus límites de acción, obligaciones y atribuciones, estableciendo subsiguientemente el modo de funcionamiento y la línea de autoridad, obligaciones y atribuciones de las Oficinas Sectoriales Básicas y Subalternas previstos en dicho Decreto”.

En un libro que tenemos en preparación –con otros colegas– con el objeto de dar nuestra experiencia en la lucha por lograr que la planificación sea comprendida por los cuerpos de decisión de la Administración y de la iniciativa privada, se expresa que un “Sistema Nacional de Planificación es el conjunto formado por una estructura institucional y el cuerpo de actividades y procedimientos que ella aplica con un modelo que pauta sus actuaciones e intervenciones produciendo la corriente de decisiones requeridas para formular, instrumentar, vigilar y controlar el cumplimiento de un Plan General de Desarrollo”.

Esta definición implica la presencia de tres elementos esenciales:

- la necesidad de adoptar un modelo que encuadre y norme el carácter, estilo y ámbito de la planificación;
- la existencia de diversos niveles de la administración pública a una estructura responsable de llevar a cabo el proceso de planificación; y
- la necesidad de establecer una serie de actividades y procedimientos para lo cual se requiere un fundamento legal que permita la coordinación y vigilancia del Plan General de Desarrollo y haga operativo el Sistema.

Asimismo, se establece que la planificación para el desarrollo es la acción de explorar el futuro fijando una serie de objetivos y señalando las formas de alcanzarlos en plazos predeterminados por medio del análisis de todos los aspectos que intervienen en el desarrollo, formulando un conjunto de estrategias y directrices que orienten el proceso de transformación integral de manera de lograr y acelerar el proceso de desarrollo.

Por actividades entendemos las tareas que en forma sistemática realiza el organismo o ente de planificación con el objeto de formular, instrumentar, vigilar y controlar el Plan General de Desarrollo. Las actividades del sistema son dos:

- la planificación nacional para el desarrollo; y
- la planificación de proyectos.

En cuanto a la primera, se realiza cuando el gobierno ha decidido una deliberada y continua aceleración del proceso socioeconómico, y al mismo tiempo modifica la organización institucional que pueda retrasar la obtención de las metas establecidas.

La planificación nacional no puede limitarse a definir una serie de objetivos globales, sino también debe adoptar una estrategia de desarrollo de los sectores y de su ubicación en el espacio así como de sus interrelaciones, dando así origen a la planificación sectorial, a la planificación de los recursos naturales de carácter transversal, a la planificación territorial o espacial, y finalmente a la planificación especial o concrecional, todo ello con una visión prospectiva del desarrollo económico y social.

En relación con la planificación sectorial una vez establecida la planificación nacional y consecuentemente la asignación de las inversiones y otros recursos entre los diversos sectores, así como su desagregación de acuerdo con las regiones (*planificación regional con visión nacional*), requiere que las inversiones se concreten a través de programas o

proyectos específicos. Por proyecto entendemos las alternativas de inversión dirigidas a poner en marcha un conjunto de factores de producción con el fin de obtener determinados bienes y servicios. Asimismo, vale aclarar que la elaboración de los diferentes proyectos de desarrollo no suele ser de la responsabilidad del ente central de planificación, ni siquiera de los entes de planificación descentralizada, aunque sí sea de su competencia la selección y encaje de los programas.

De esta manera entendemos por planificación de proyectos, el proceso de identificar “proyectos”, evaluarlos y encajarlos dentro de los programas de inversión de los planes sectoriales, transversales y espaciales con el objeto de dar cumplimiento a las estrategias y directrices del Plan General de Desarrollo.

Sería largo detallar los procedimientos relativos a la planificación de proyectos que se han resumido en:

- ¿Dónde se identifican los proyectos?
- ¿Dónde se toma la decisión de encajar los proyectos dentro de los programas de inversión?
- ¿En función de qué se seleccionan los proyectos para ser incluidos en dichos programas?

El proceso es complejo, pero de lo que no hay duda es de que dada esta complejidad el organismo de planificación central no puede identificar, seleccionar y decidir la inclusión de todos los proyectos sin tener en cuenta la especial relevancia de los entes de planificación sectoriales y regionales, de acuerdo con el ámbito y el efecto de los proyectos.

Ha sido nuestra opinión que el Sistema Nacional de Planificación ha de ir de lo general a lo particular; la planificación es un proceso que se realiza dentro de una secuencia a través de una serie de niveles, en el cual cada uno sirve de marco de referencia para la actuación del subsiguiente. No implica esto la existencia de una organización que a través de jerarquías descendentes tenga la responsabilidad de acometer todas las tareas propias de cada nivel.

Estos niveles son:

- El Plan General de Desarrollo (de 20 a 25 años con visión prospectiva).
- Los programas (Plan de la Nación de 5 años, con visión de 10 y eminentemente de carácter participativo).
- El presupuesto (Presupuesto-Programa).

Desagregado, especialmente los dos últimos, sectorial y regionalmente.



Todo el proceso de planificación puede seguir un camino descendente incorporando “proyectos” que responden claramente a las estrategias y directrices del plan y un camino ascendente que proponga aquellos proyectos que respondan a las aspiraciones regionales, zonales o locales. La compatibilización de ambos caminos es tal vez la fase más importante de todo el proceso.

Así como se ha expresado nuestro punto de vista sobre la necesidad de adoptar un modelo que encuadre y norme el carácter, estilo y ámbito de la planificación nacional para el desarrollo y la planificación de proyectos y los niveles de planificación todo dentro de procesos de planificación descendente y ascendente en relación con los diversos niveles de planificación: plan, programa y presupuesto, creemos igualmente en la necesidad de institucionalizar el Sistema Nacional de Planificación para lo cual se debe contar con una base jurídica que lo sustente y una estructura organizativa que le permita cumplir su misión.

Se ha pensado que el sistema debe tener una conformación que le permita tener estructuras y jerarquías descendentes –sin que impliquen dependencias administrativas– que parten desde el nivel superior u órgano central hasta aquellos que constituyen los subsistemas de planificación de nivel inferior. En este sentido “cada sistema está integrado, en primer lugar por un órgano central que coordina todas sus partes componentes mediante el establecimiento de normas técnicas y de relaciones claramente señaladas, y, en segundo lugar, por unidades sectoriales situadas en los diferentes ministerios, institutos autónomos, empresas del estado, organismos regionales y gobiernos locales, cada uno de los cuales proveerá la información necesaria para la retroalimentación del sistema” (Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional elaborado por la Comisión de Administración Pública, 1972).

En resumen, vemos funcionando el Sistema Nacional de Planificación como un conjunto de órganos de planificación, constituido por un organismo central que elabora el Plan General de Desarrollo; en relación con éste Massé en *El plan o el antiazar* (1969) expresa: “Para ser la expresión de los intereses y de los deseos de la nación, la planificación debe ser ampliamente abierta e incluir a los representantes de las demás categorías, los trabajadores en primer lugar”, también considerar la participación del sector privado. De esta manera se evitan improvisaciones y se facilita la coherencia de las decisiones empresariales y el conjunto de

órganos de planificación transversales, sectoriales y regionales, con un espíritu coordinado. Los sectoriales estarían ubicados en los organismos como los ministerios, institutos autónomos, corporaciones, etc., responsables de los diferentes sectores económicos o sociales, dependiendo jerárquicamente de los representantes máximos de los sectores, aunque la vinculación técnica y normativa corresponde al órgano central de planificación; en cuanto a los órganos de planificación espacial o territorial estarían situados a nivel de cada región administrativa cuya función específica es preparar los planes de desarrollo de su área territorial (región, zona o localidad); estos órganos deben estar engranados a las autoridades de los gobiernos regionales, zonales o locales ya los representantes legítimos de la actividad privada, en definitiva atender y considerar a toda la comunidad. La integración de todos los planes viene a ser la expresión total de una decisión política para dar cumplimiento a las demandas nacionales del desarrollo y deja de ser así el plan un mero listado de proyectos deseables con mayor o menor posibilidades de ser acometidos dentro del período previsto. Todo el sistema debe estar sustentado por una situación legal e institucionalizada.

## ■ II. La Comisión para el Estudio del Sistema Nacional de Planificación: su actuación

Se había pensado que estando la comisión presidida por el jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia (CORDIPLAN), que tendría un “Secretario y los servicios técnicos y de secretaría requeridos provistos por Cordiplan” debería rendir su informe “en el curso de los próximos seis meses a partir de su instalación” y habiendo pasado el término y sólo haber sido convocada en los días que siguieron a su instalación y sólo haberse recibido los informes de los diversos departamentos para su estudio en el mes de mayo; se nos volvió a convocar una vez ya vencido el plazo fijado, me supongo en el carácter de que “la comisión actuará como organismo asesor de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República en la elaboración de un anteproyecto del Plan de la Nación”.

La convocatoria para la reunión se fijó el lunes 14 de octubre próximo pasado (telegrama del 10 de octubre de 1974), pero por motivos de fuerza mayor fue aplazada y se logró una reunión el 4 de noviembre

donde se nos entregó la versión quinta del “Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Planificación del Estado”.

En dicha reunión expresé que el documento en primera instancia parecía no contener planteamientos que mereciesen su objeción y por el contrario, dado el interés del país en general y el gobierno en particular en la materia y dada la experiencia de Cordiplan *era un buen documento de trabajo, pero que me reservaba mi opinión definitiva para una próxima reunión* que fue fijada para el 18 de noviembre. Cuando acudí a dicha reunión para exponer mis criterios y recomendaciones se me manifestó que la reunión había sido cancelada; traté de hablar con el ministro de Estado encargado de Cordiplan en su carácter de presidente de la Comisión, pero me fue imposible hacerlo porque sin haberse convenido previamente la reunión, su agenda estaba ocupada con una serie de actividades inherentes a su cargo; sin embargo me pidió que conversase con el director general, lo cual tampoco fue posible, pues este funcionario también estaba sumamente ocupado, de manera que se dejó la conversación para una mejor oportunidad.

Posteriormente pedí al economista Guillermo Domínguez, director técnico de ese despacho, sugiriese la conveniencia de una reunión con los directivos de Cordiplan, para tratar los puntos de vista de los comisionados, pues me preocupaba que no fueran conocidos y particularmente los míos, porque deseaba colaborar con mi experiencia, y porque me sentía en la obligación de hacerlo por haber tenido el honor de ser seleccionado para la alta responsabilidad de asesorar a la reordenación institucional de ese cuerpo vital para la República y así mismo en lo relativo al próximo Plan de la Nación.

Se me invitó a un almuerzo, que se realizó el día 27 de noviembre, en el cual estuvieron presentes el Dr. Jesús Ramón Carmona (consultor jurídico de Cordiplan), el Dr. Carlos Rafael Natera, el Econ. Guillermo Domínguez y el suscrito. Se hicieron algunos comentarios y se plantearon puntos de vista sobre las objeciones y recomendaciones el tema sobre la versión presentada. En esta reunión se me entregó la “versión final” y como en ello no había cambios sustanciales que respondieran a mis planteamientos, dentro del mejor espíritu de ser útil y sin ánimo de polemizar, se planteó la conveniencia de convocar la comisión para que los aportes de todos los miembros se cotejaran y tomaran en consideración para la preparación del proyecto de ley que la comisión considerara

conveniente o por lo menos que el Ejecutivo Nacional tuviese conocimiento de las diversas opiniones de los comisionados, pero en conjunto y no separadamente.

Como no se había presentado la oportunidad de hacer una reunión de la comisión me dirigí al Dr. Pedro Tinoco, como amigo y en su carácter de presidente de la Comisión de la Reforma Integral de la Administración Pública. El 19 de diciembre fui recibido y le hice una larga exposición de mis puntos de vistas sobre el anteproyecto de ley entregado por el Dr. Carmona el 27 de noviembre analizando mis planteamientos, dejándole copia del citado documento.

Por comunicación de Cordiplan N° 4.337, del 30 de diciembre de 1974 recibí oficialmente la “versión final” del Proyecto de ley Orgánica de Planificación del Estado, como complemento de la reunión celebrada el día 4 de noviembre, y en la cual me agradecerían les hiciera llegar mis comentarios al respecto en los primeros quince días del mes de enero.

El método seguido tendría plena vigencia si previamente se hubiesen aprobado los criterios y las bases sustantivas de la ley, y ya elaborado el anteproyecto se solicitara la opinión individual con el propósito de analizar si se había recogido el espíritu de lo aprobado. *En este caso, estamos actuando con el carácter de consultores individuales y no como miembros de una comisión asesora.* Es de notar que la opinión de los miembros de la comisión emitida por separado tiene validez, aun cuando como cuerpo colegiado la opinión de la comisión después de un intercambio de información de sus miembros y de las razones expuestas por los redactores del anteproyecto, seguramente enriquecería el anteproyecto contenido en el documento en cuestión en beneficio del país.

### III. Opinión sobre los principios que debe recogerse en el Proyecto de Ley Orgánica de Planificación del Estado

Aun creyendo que un informe de la comisión con las diferentes opiniones de sus miembros colectivamente sería la forma procedente por ser ése el espíritu que está dentro del decreto de su creación; sin embargo, me permito dar algunas bases y criterios para la elaboración del proyecto de ley, reservándome un estudio detallado del mismo en la oportunidad de presentarse el proyecto definitivo.

- a) La ley que rija la planificación nacional tiene que fijar claramente el poder atribuido al Sistema Nacional de Planificación para que éste pueda ejercer su autoridad.
- b) No debe confundirse poder y autoridad con centralización en una sola dependencia, sino, como se dijo en la exposición, el sistema debe constar de un ente u organismo central que dicte la normativa para que los entes planificadores sean sectoriales, transversales o espaciales puedan ejercer sus obligaciones plenamente.
- c) El ente central de planificación debe ser un órgano que dependa del Presidente de la República, y éste en Consejo de Ministros apruebe el Plan General de Desarrollo como el Plan de la Nación.
- d) El Congreso Nacional debe aprobar finalmente el plan, o por lo menos tener conocimiento preciso de su alcance y objetivos, porque de esta forma hay un compromiso del Poder Legislativo en su cumplimiento.
- e) Al dar cumplimiento al punto anterior el plan será de obligatorio cumplimiento por parte de los organismos del Estado y a éstos en el aspecto financiero de créditos y los administrados por entidades privadas con fondos nacionales no les estará permitido comprometer inversiones y proyectos que no sean compatibles con el plan.\*
- f) Los entes de planificación sectorial, regional y hasta local deben elaborar sus planes y programas en un todo de acuerdo con las directrices y estrategias del Plan, pero deben someter las políticas sectoriales al ente central de planificación para coordinarlos y concatenarlos y de esa forma el Sistema Nacional de Planificación opere.
- g) Como funcionarios de los entes de planificación de los diversos sectores atribuidos a los ministerios, lo son de dichos ministerios y sólo responderán a ellos; pero tendrán la obligación de cumplir con las normativas fijadas y coordinarse con el ente central de planificación para realizar sus tareas.
- h) Las oficinas o entes regionales de planificación deben seguir las orientaciones y normativas elaboradas por el ente central de planificación, para no perder así el sentido de una planificación regional con visión nacional en la elaboración de sus planes.
- i) Los organismos de la iniciativa privada y las organizaciones de los trabajadores deben conocer plenamente las orientaciones que obligan al Estado en el desarrollo, para de esa manera transformarse en

\* Para simplificar usamos plan cada vez que nos referimos al Plan General de Desarrollo.

elementos coadyuvantes y participativos del proceso, y en consecuencia evitar que sean perturbadores del mismo.

- j) La ley que norme el proceso y cree el Sistema Nacional de Planificación no debe plantear una centralización de funciones, sino por el contrario debe promover y precisar en los propios organismos del Estado, la responsabilidad en la planificación sectorial y regional y la obligación de poner en marcha los planes y programas con una participación activa de todos, porque un Plan General de Desarrollo es un documento para ser cumplido, puesto que él es la expresión de una decisión política nacional.
- k) En ningún caso debe pretenderse que la figura de la Presidencia de la República (el Presidente en Consejo de Ministros) deje de ser la autoridad suprema de planificación nacional, especialmente en el aspecto de las negociaciones internacionales atribuidas al Presidente por mandato constitucional.
- l) La organización fijada en la ley no debe tratar de asignar obligaciones que excedan la capacidad práctica de cumplirlas, aunque parezca posible teóricamente, pues tal actitud sólo traería como consecuencia que:
  - los planes elaborados irían a la zaga de los problemas que se tratarían de resolver;
  - el exceso en las obligaciones crearía desconfianza en los demás órganos o entes del Poder Ejecutivo y de los particulares;
  - en la práctica sólo llevaría a crear sentimientos de frustración en el órgano de planificación central por la imposibilidad de ejercer el poder y la autoridad que le han sido atribuidos; y finalmente
  - esta frustración en los funcionarios del sistema nacional de planificación, la desconfianza en los diversos organismos de la Administración y el descrédito de los planes y programas, que sólo complicarían el aparato burocrático del Estado y no resolviesen los problemas, podrían crear una opinión desfavorable de la operatividad de la planificación.

Por las razones expuestas esquemáticamente considero que el anteproyecto de ley debe pasarse a *discutir en el ámbito de la comisión*.

Pienso que todos los integrantes de la comisión estamos plenamente convencidos de la necesidad de la planificación en Venezuela, dadas las circunstancias tan especiales que existen en el país, no tan sólo por cuantiosos recursos de que dispone el sector público para hacer inversiones, sino por los que éste ha puesto en manos del sector privado, y por las

propias disponibilidades de éstos que requieren también de una orientación clara y precisa, de manera que los esfuerzos coadyuven coordinada y activamente al desarrollo nacional.

Sinceramente creo que no hay otra alternativa para el país que lograr la aprobación de una Ley de Planificación Nacional, en la cual se cree el Sistema Nacional de Planificación donde todos los sectores económicos, las aspiraciones regionales y el sector privado se concierten; y no se caiga en la simple creación de un absorbente centro de poder dentro de la Administración con una fuerte estructura burocrática, que entraría en conflicto con la competencia específica de los distintos departamentos que de este modo se convierten en puros y simples ejecutores materiales.

El asunto tal y como ha sido planteado me parece de una extrema gravedad, y la inoperatividad del sistema se vería bien pronto, dada la exaltación del aspecto económico de toda la acción del Estado que, aun condicionante, no puede mediatizar como hace el anteproyecto de ley toda la actuación administrativa, cuyas peculiaridades sanciona la propia división departamental del gobierno.

Para terminar, el anteproyecto de ley sólo recoge una serie de previsiones secundarias y no concreta ciertos temas fundamentales, así como, por ejemplo, el modelo de planificación, la forma de elaborar el Plan, lo cual tiene una importancia básica, tampoco establece el valor jurídico del plan, aspecto de especial relieve puesto que incide de modo principal en el de las relaciones entre plan y presupuesto y finalmente los planteamientos sobre los proyectos, sin definir claramente lo que es un “Proyecto” –ahora ya con mayúscula– y su forma de incluirlos en los programas.

Por ésta y otras razones creo debe discutirse el documento como anteproyecto con la comisión en pleno y conocer las opiniones y razones que cada uno individualmente puede tener sobre el documento presentado como “versión definitiva”, en beneficio de esta planificación, del gobierno y de la nación.

Anexo me permito enviarles un borrador de esquema de cómo creo debe ser elaborado el informe por parte de la secretaría de la comisión designada al efecto, sobre el anteproyecto presentado.

Caracas, 15-1-1975



# Ú N I C O A N E X O

## Esquema para la elaboración del informe sobre anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Planificación del Estado

### 1. Fundamentos de la ley que rija el Sistema de Planificación del Estado.

#### 1.1 En materia conceptual.

- Principios reguladores.
- Ámbito de la ley.
- Carácter de ley.
- Los instrumentos de planificación y su inserción en el proyecto.

#### 1.2 En materia institucional.

- Estructura administrativa.
- Competencia y atribuciones.
- Compatibilidad o incompatibilidad entre competencias y estructura.

#### 1.3 En materia operacional.

- En el orden sectorial.
- En el orden regional.
- En la secuencia de niveles de planificación: camino ascendente y camino descendente.

#### 1.4 En materia de estructura de la ley: secuencia de contenido en títulos y capítulos.

#### 1.5 Precisión en materia de uso de terminología novedosa.

### 2. Criterios que debe recoger la Ley Orgánica del Sistema de Planificación del Estado.

#### 2.1 Principios de la planificación nacional para el desarrollo y la planificación de proyectos.

- Concertación.
- Participación.
- Vinculación.

#### 2.2 Objeto de la ley.

#### 2.3 La definición de estrategias.

- Nivel sectorial.
- Nivel regional.
- Nivel transversal.
- Nivel concrecional.



2.4 Competencias atribuidas al sistema atendiendo a los niveles.

3. El proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Planificación del Estado: esquema comentado

3.1 Objetivos y justificación del sistema.

3.2 Espíritu de la planificación.

3.3 Organización institucional.

3.4 Actividades del sistema.

3.5 Instrumentos legales complementarios.



Fundación  
POLAR

---