

deberá establecerse dentro del marco normativo definido por la Administración Central, garantizando un servicio eficaz, oportuno y de calidad en beneficio de los usuarios actuales y futuros¹⁹, a fin de garantizar la competitividad del desarrollo propuesto a lo largo del Eje.

- 3) Su organización debe ser lo suficientemente flexible, de manera tal que le permita acceder a las innovaciones que pueden incidir favorablemente sobre la prestación del mismo.
- 4) Fortalecer su organización para llevar a cabo la prestación de los servicios.

6. 6. 5 Experiencias en diversos Sectores en el ámbito de los Servicios Públicos y Sistemas de Navegación similares, como referencia para la formulación de las propuestas del Plan Maestro.

(1) Agotamiento de los Modelos Tradicionales

Como consecuencia del agotamiento del modelo tradicional de prestación de los Servicios Públicos, ante la disminución significativa de recursos disponibles para realizar las inversiones requeridas para su cabal funcionamiento, acceder a las crecientes innovaciones tecnológicas y satisfacer las crecientes demandas sobre los mismos, se han venido desarrollando diversos modelos de re-estructuración de los Servicios Públicos.

Si bien es cierto que los modelos aplicados en el curso de la última década se orienta a privilegiar la participación del "sector privado", bajo esquemas fundamentalmente regidos por las leyes del "mercado", como consecuencia de su formulación a partir de los Organismos Internacionales de financiamiento, consideramos que sin llegar a los extremos propuestos en dichos modelos, a partir de las orientaciones establecidas para la reforma de las instituciones que conforman el Estado venezolano, se pueden establecer algunos criterios fundamentales.

Es un hecho como la creciente liberalización de las actividades económicas, ha conducido a la apertura de un intenso debate en torno a la necesaria redefinición de la intervención del Estado en la actividad económica, incluyendo el área de la prestación de los servicios públicos, actividad que tradicionalmente se ha reservado, frente a la posibilidad real de mantenerse como prestador del servicio eficientemente.

El modelo de modernización propuesto, elaborado fundamentalmente a partir de la experiencia de los países desarrollados, ha sido adoptado como un elemento esencial de los programas de ajuste y reestructuración económica que se impulsan en América Latina, particularmente por los organismos

¹⁹ Ello en virtud de la aplicación del principio definido en el Decreto Ley que reforma la Ley Orgánica de la Administración Central, mediante el cual debe asignarse a órganos de la administración descentralizada la prestación de servicios públicos.

multilaterales de financiamiento (El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo)²⁰.

A partir del llamado Consenso Washington los organismos multilaterales establecieron como elementos centrales de la transformación para los servicios por redes de telecomunicaciones, electricidad y agua potable, los siguientes aspectos:

- El rediseño estructural de la industria con el fin de reducir el espacio de los monopolios naturales e incentivar la competencia,
- La privatización de las empresas como vía para incorporar nuevas y mejores fuentes de financiamiento y recursos gerenciales más eficientes, reduciendo la carga de dichos servicios sobre el presupuesto público; y
- La reforma de los marcos regulatorios y organizativos del sector con el fin de permitir e impulsar la modernización de los modelos de gestión de los servicios, reduciendo el riesgo y aumentando el espacio para la participación del sector privado.

Si bien es cierto que los criterios formulados no constituyen un modelo acabado, es la realidad que confrontan las instituciones de cada país la que determina la viabilidad de su implantación a mayor o menor plazo.

Los cambios propuestos incorporan aspectos tan diversos como la reestructuración técnica y organizativa de los servicios, el diseño de nuevos sistemas de subsidios, el desarrollo de los mercados, la creación de un nuevo marco legal, la eliminación y creación de organizaciones públicas, la redistribución de los centros de poder, la modificación de los patrones de contratación y entrenamiento del personal, el desarrollo de un régimen de protección y comercialización de innovaciones tecnológicas, todo lo cual nos da una idea de la complejidad de los procesos, actores y objetivos envueltos en su desarrollo²¹, muchos de los cuales suponen, a la vez profundas transformaciones en el ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, debemos señalar, que si bien no compartimos la aplicación del llamado modelo de Washington como la única vía para la re-estructuración de las instituciones que tienen a su cargo el desempeño de la función pública, a partir de un somero análisis de algunas experiencias ocurridas en el curso de esta década, en los intentos de modernización de diversos sectores, podemos identificar la magnitud de las dificultades que habrá que afrontar para acometerlos, así como la necesidad y conveniencia de establecer regímenes transitorios que permitan desarrollar las condiciones básicas para la efectiva implantación de un servicio de navegación en el Eje.

²⁰ CORRALES María E. "El Reto del Agua" .- Editorial Galac. Caracas - 1998. Página 21

²¹ CORRALES María E. Op. Cit. Página 22

Ello supone el desarrollo de una nueva modalidad de intervención por parte del Estado, tanto desde el punto de vista institucional, como desde el punto de vista normativo, que establezca los criterios y condiciones para la prestación del servicio, así como los medios para administrar la actividad, en función de los objetivos propuestos con el desarrollo del Eje.

Aun cuando las afirmaciones hechas por el Ing. Juan J. Bolinaga, con ocasión a la evaluación del servicio de suministro de agua potable no son aplicables al Servicio de Navegación del Orinoco, constituyen un elemento de reflexión importante, en el diseño del marco organizativo - institucional para la implantación del Plan Maestro.

- Los entes que tienen a su cargo la prestación del servicio de agua potable, no tienen la capacidad financiera para cumplir su cometido, más aun, no existen, hoy en día, los fondos para ejecutar las obras de magnitud necesarias para garantizar su prestación adecuada. A ello se añade la existencia de bajas tarifas que perpetúan un modelo dependiente de los aportes presupuestarios y que no garantizan la sustentabilidad de las redes a mediano plazo.
- Se ha deteriorado tanto la organización del Estado que puede decirse, que aun en el supuesto de disponer de recursos suficientes, sería incapaz de solucionar eficientemente los problemas. Serias deficiencias técnico-gerenciales y bajos incentivos al comportamiento eficiente en las entidades prestadoras.
- El incremento de la demanda del servicio además del crecimiento demográfico experimentado es igualmente consecuencia de un mal uso del recurso; por otra parte, la disponibilidad aprovechable se ha reducido como consecuencia del deterioro causado por el mal uso del propio recurso.
- Finalmente acota, cómo el nivel decisorio, ya no es aquel donde el Estado Central reinaba absolutamente; las regiones las localidades y la gente común y corriente se han hecho presentes, por lo que la identidad de objetivos debería ser hoy mucho más amplia hoy en día.

Este somero análisis nos permiten señalar, por una parte, la existencia de dos realidades en el modelo de gestión pública: “El primero está asociado directamente a las fallas de la administración pública que genera pocos incentivos a comportamientos eficientes y alta propensión a la interferencia política en las decisiones técnicas y económicas. El otro, se refiere a la confusión de roles que enfrenta la autoridad pública en su doble condición de prestador del servicio y regulador del mismo”²², al margen del usuario, destinatario final de la acción del Estado.

²² CORRALES María E. Op. Cit. Página 66

De los recientes lineamientos de la re-estructuración del Estado venezolano, podemos inferir que los cambios fundamentales en la gestión de los servicios públicos se encuentran propuestos con la reforma acometida.

La conceptualización de los servicios públicos como medios para satisfacer las necesidades de la población beneficiada constituye uno de sus elementos fundamentales; asimismo, atribuirles la flexibilidad necesaria les permite, cuando ello sea conveniente a los intereses de la comunidad, establecer modalidades diversas de intervención, mediante la utilización, por ejemplo de la tercerización de fases o servicios específicos en el cumplimiento de su objeto.

(2) Bases para la Formulación de Nuevos Modelos de Gestión

Uno de los aspectos fundamentales en el proceso de modernización de la prestación de los Servicios Públicos lo constituye la definición del marco normativo y regulatorio del mismo, a partir del cual se enmarque tanto la acción de los órganos públicos que tengan bajo su responsabilidad su prestación, como la participación, directa o por vía de tercerización como modalidad de atención a los mismos.

Otro elemento fundamental para restablecimiento de las instituciones del Estado está estrechamente vinculado a la capacidad de participación del usuario como destinatario de la acción del Estado, frente a unas instituciones que han desarrollado sus propios fines en función de intereses, distintos a aquellos para los cuales fueron creados. El principio de la responsabilidad y transparencia de los servicios habrá de contribuir a la formulación de los modelos de gestión adecuados.

En este orden de ideas, podemos señalar que la función de regulación debe ejercerse con el fin de orientar el comportamiento de los actores (públicos o privados) responsables del sector hacia el logro de fórmulas que garanticen una mayor eficiencia económica en la prestación del servicio, permitiendo al usuario acceder al suministro de un buen servicio al costo más eficiente posible; así como respetar su orientación hacia la consecución de los fines propios del sector.

De allí que la regulación deba ser vista como una forma no sólo de proteger a los consumidores de abusos por parte de prestadores monopólicos del servicio (sean éstos públicos o privados), sino como también como una manera de proteger a estos últimos de las desviaciones por parte de los poderes y administraciones públicas.

Además de las transformaciones indicadas, la viabilidad del proceso requiere, garantizar la supervivencia económica y financiera de las entidades que tengan a su cargo la prestación del Servicio.

Dentro de los aspectos fundamentales que debe consagrar el marco regulatorio en relación a las funciones del ente que tenga a su cargo el Servicio de Navegación del Orinoco, se señalan las siguientes:

- Formular las propuestas normativas que deben regir la prestación del Servicio;
- Asegurar la supervisión del comportamiento operativo y financiero del Servicio;
- La fijación del régimen tarifario aplicable;
- La fiscalización del cumplimiento de las normas, derechos del usuario y normas técnicas;
- Ejercer la función sancionadora;
- Mantener el sistema informativo operativo y financiero del Servicio;
- Ejercer el control de la ejecución del Plan Maestro;

De esta manera, entendemos se logra garantizar tanto la concepción del servicio que habrá de prestarse, de su evolución en el tiempo, al servicio de los proyectos propuestos en el Eje y su operación y mantenimiento a lo largo del tiempo de una manera sostenida.

(3) Regímenes Similares - Canal de Panamá

Dentro de los modelos de gestión de servicios similares, al propuesto con la navegación por el Canal del Orinoco, el establecido para la dirección y operación del Canal de Panamá, como consecuencia de su reversión al Estado panameño, constituye un punto de partida para la reflexión en torno a las modalidades propuestas para el Canal del Orinoco.

Dentro de los principios normativos y organizativos que rigen la prestación del servicio del Canal, merecen destacarse los siguientes:

- 1) Ambito de la Autoridad: Se le atribuye a la Autoridad del Canal la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del canal, así como sus actividades y servicios conexos, a fin de que el canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable.

Se le autoriza delegar en terceros, total o parcialmente, la ejecución y desempeño de determinadas obras, trabajos o servicios.

- 2) Objeto de la Autoridad: El objeto fundamental de las funciones atribuidas a la Autoridad, es que el canal siempre permanezca abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves.

Debido al carácter de servicio público internacional esencialísimo que cumple el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna.

- 3) Atribuciones: Corresponde a la Autoridad, la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal.

Para coordinar las actividades de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, la junta directiva de la Autoridad establecerá y reglamentará una comisión interinstitucional de la cuenca hidrográfica del canal, la cual será coordinada y dirigida por la Autoridad.

4) Potestades: La Autoridad tiene autonomía financiera, patrimonio propio y derecho de administrarlo.

1) Potestad tarifaria: La Autoridad establecerá los peajes que se cobrarán por el uso del canal, los derechos y las tasas por la prestación de servicios, así como las reglas para el arqueo de naves, que regirán en el canal.

Los peajes se fijarán conforme a tasas calculadas para cubrir los costos de funcionamiento y modernización del canal, que incluyan, por lo menos:

- a) Los costos de funcionamiento del canal, incluyendo costos de depreciación, apoyo a la protección del recurso hídrico, capital de trabajo y reservas requeridas.
- b) Los pagos al tesoro nacional, estipulados en la normativa aplicable.
- c) El capital para el reemplazo de la planta, expansión, mejoras y modernización del canal.
- d) Intereses sobre el valor que se le estipule al canal.
- e) Pérdidas arrastradas de años anteriores.

Los peajes y las tasas que fije la Autoridad tendrán en cuenta las condiciones de servicio seguro, continuo, eficiente, competitivo y rentable del canal.

La Autoridad proporcionará, a las partes interesadas, la oportunidad de participar en los procesos de consulta que tengan por finalidad modificar los peajes y las reglas de arqueo, a través de la presentación de datos, opiniones o argumentos por escrito, y de participar en una audiencia pública que se celebrará cuando hayan transcurrido, por lo menos, 30 días contados a partir de la fecha estipulada para ello.

Los derechos y las tasas que se fijen para la prestación de otros servicios, tendrán en cuenta, por lo menos, los costos correspondientes a la prestación de tales servicios, según lo determinen los reglamentos.

2) Potestad de supervisión: Corresponde a la Autoridad, la responsabilidad primaria de proveer lo necesario para asegurar la adecuada protección y vigilancia de las

instalaciones del canal, así como garantizar la navegación segura y libre de interferencias, por lo cual coordinará con los organismos policiales encargados de guardar la integridad de los bienes públicos y particulares.

- 3) Potestad normativa: La Autoridad dictará reglas de acceso a las instalaciones del canal, a sus aguas y riberas; señalará restricciones de uso de tierras y aguas por razones de conveniencia funcional o administrativa y, en general, cuidará la seguridad de las personas, naves y bienes que se encuentren bajo su responsabilidad.

5) Atribuciones:

- 1) Nombrar y remover sus autoridades.
- 2) Establecer, el sistema de arqueo de naves que regirá en el canal.
- 3) Fijar los peajes, tasas y derechos por el uso del canal y sus servicios conexos, sujetos a la aprobación final del Consejo de Gabinete.
- 4) Adoptar el proyecto anual de presupuesto de la Autoridad
- 5) Aprobar, conforme a la autoridad que le conceden las normas generales pertinentes establecidas en esta Ley, los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal.
- 6) Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del canal y las revisiones que corresponda hacer a dichos límites, para la aprobación del Consejo de Gabinete y del Órgano Legislativo.
- 7) Autorizar, a propuesta del administrador, debidamente razonada y sustentada, la contratación de empréstitos y otras obligaciones crediticias, previa la aprobación del gobierno central.
- 8) Adoptar las políticas, los programas y los proyectos de la Autoridad, cuyo propósito sea integrar el funcionamiento del canal a la estrategia marítima nacional que apruebe el Órgano Ejecutivo y, a tal efecto, autorizar la coordinación con el gobierno nacional y las entidades del Estado a las cuales corresponda la elaboración y ejecución de dicha estrategia.
- 9) Aprobar las políticas sobre realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, que complementen el funcionamiento del canal, por la Autoridad directamente o por concesión a terceros.

- 10) Adoptar las políticas administrativas, científicas y tecnológicas, que promuevan y aseguren la competitividad y la rentabilidad del canal y el desarrollo de su recurso humano.
 - 11) Aprobar el pago de las indemnizaciones a terceros por daños y perjuicios, en la medida en que el monto de la respectiva indemnización exceda de los límites de autorización otorgados al administrador, según el reglamento.
- 6) Facultades de contratación: La Autoridad podrá contratar o adquirir obras, suministro de bienes, prestaciones de servicios y proveeduría en general, con o sin intermediario, en forma directa, localmente o en el extranjero, con el fin de garantizar la mejor calidad, los precios más favorables, eficiencia y competitividad. Corresponderá privativamente a la Autoridad adoptar los reglamentos que desarrollen las normas contenidas en esta sección.

Los reglamentos establecerán un sistema que garantice la calidad suficiente o la más alta calidad, los precios más favorables y el tiempo más oportuno de entrega o cumplimiento en la ejecución de obras, suministro de bienes o prestación de servicios. Este sistema se fundará en las siguientes bases generales:

- 1) Obtención eficiente y expedita de suministros y servicios.
 - 2) Delegación descentralizada de la autoridad de contratación.
 - 3) Promoción de la más amplia competencia en las compras y en los contratos.
 - 4) Flexibilidad razonable en los diseños y las especificaciones para promover la participación de contratistas, sin desmejorar la calidad de las obras.
 - 5) Imparcialidad en las decisiones.
 - 6) Equidad en la relación con los contratistas.
 - 7) Auditoría posterior a los gastos.
 - 8) Flexibilidad razonable en grado suficiente para decidir las situaciones de urgencia.
- 7) Potestad normativa de la navegación: La Autoridad reglamentará:
- 1) La navegación por el canal.
 - 2) El tránsito, la inspección y el control de las naves, así como todas las demás actividades relacionadas con la navegación en el canal y en los puertos adyacentes a éste, incluyendo

la seguridad marítima, el practicaje y la concesión de licencias especiales para ejercer en el canal, a prácticos, oficiales y a operadores de naves y de otros equipos flotantes.

- 3) La prevención y el control de desastres, la disposición de desechos y descargas desde naves, principalmente industriales; el tránsito de carga peligrosa o que pueda causar daños ecológicos o de cualquier otra clase; el manejo de lastre; la remoción de desechos durante anclajes; la protección de la salud ambiental y la realización de estudios sobre el impacto ambiental de obras que se proyecten realizar con relación al canal.
- 4) La cobertura de seguros que deben tener las naves que transiten por el canal en razón de la responsabilidad que resulte por el daño que éstos causen al canal, a su patrimonio, a sus trabajadores o a terceros.
- 8) Obligaciones de Mantenimiento: La Autoridad adoptará los programas de mantenimiento, mejoramiento y reposición, necesarios para el funcionamiento seguro, continuo, eficiente y rentable del canal, que asegure el tránsito de naves durante las 24 horas del día y todos los días del año, así como para la prestación de los servicios que se lleven a cabo y el desarrollo de las actividades que la Autoridad organice.

Los programas se fundarán en los siguientes principios y criterios:

- 1) La alta calidad del servicio ofrecido a los usuarios del canal, que permita el tránsito de las naves de la manera más segura, expedita y eficiente.
- 2) La minimización de las interrupciones de dicho tránsito como consecuencia de daños en los equipos.
- 3) Las políticas y prácticas que permitan adoptar y ejecutar programas de mantenimiento de carácter dinámico, susceptibles de ser ajustados periódicamente, conforme a las necesidades reales.
- 4) El señalamiento de la periodicidad necesaria para programas de corto, mediano y largo plazo, conforme a la naturaleza de las técnicas aplicables, así como la revisión, evaluación y modificación de éstas.
- 5) La supervisión permanente, con la finalidad de optimizar el mantenimiento en general, mediante inversión en equipos modernos que aumenten la confiabilidad de los usuarios.
- 6) La adecuación de tales programas a estándares aplicables a la actividad industrial.
- 7) El análisis de la factibilidad y de la eficacia de los programas.

- 8) La creación de fondos de reserva para la rehabilitación de equipos e instalaciones, fondos de capital para la adquisición y el reemplazo de equipos, fondos para la construcción o mejora de instalaciones o infraestructuras, fondos de mantenimiento, en general, y fondos para el financiamiento de los mencionados programas.
- 9) El establecimiento de programas independientes de mantenimiento preventivo, reparación, rehabilitación, mejoras, modernización y reemplazo.
- 10) La obtención, a través de los programas mencionados, del funcionamiento seguro, continuo, eficiente y rentable, de las distintas estructuras, móviles o fijas, de los sistemas y equipos destinados a la operación del canal.
- 11) La contratación de servicios y mantenimiento, con terceros, cuando ello sea factible, desde el punto de vista operacional, económico y de seguridad

6. 6. 6 Bases para la Formulación de la Re-estructuración del Servicio de Navegación en el Eje, con vistas a la Implantación del Plan Maestro.

(1) Introducción

La visión “integral” de la navegación del Eje, como "servicio público" que garantice la permanencia de ventajas competitivas al desarrollo de los proyectos de desarrollo del Eje, dentro de los lineamientos establecidos para la re-estructuración del Estado venezolano, está reservada al Poder Central, mediante la acción tanto del Consejo de Ministros, como instancia coordinadora de la acción del Estado, así como la formulación de las bases normativas y regulatorias de su operación.

Si bien es cierto que podrán establecerse organizaciones ad-hoc (Comisiones, Autoridades de Area, etc.), para el desempeño de tales funciones, la prestación del Servicio como tal, de conformidad con los lineamientos de la reforma del Estado venezolano debe hacerse mediante su adscripción a un órgano de la administración descentralizada.

Del análisis efectuado en la Primera Fase del Estudio de las diversas instituciones que se desempeñan en la navegación del Eje, ha desempeñado un rol de especial relevancia la Dirección de PROA en el MARN, no obstante las limitaciones que se derivan de su condición de Dirección dentro del ámbito de la Administración Central, así como la variada gama de sectores que habrán de incidir en la definición del Programa, hacen necesario analizar el marco institucional existente con el objeto de proponer un programa de transición hacia la consolidación del ente que tendría a su cargo la prestación del Servicio. Lo cual no obsta para que dicha Dirección mantenga su papel de promotor dentro del marco de la organización del Poder Central.

La complejidad e importancia que supone asegurar la navegación en el Eje nos conduce a considerar la conveniencia de constituir un ente descentralizado que asuma la prestación del Servicio.

En este orden de ideas, surge necesariamente la determinación de la viabilidad de atribuir al Instituto Nacional de Canalizaciones, la responsabilidad del mantenimiento del Canal de navegación (especialmente en lo que se refiere al dragado del mismo), al cual se le atribuyen dentro del ámbito de su competencia: el estudio, financiamiento, construcción, conservación, inspección, mejora y administración de todas las vías de navegación, especialmente las que permitan a buques de gran calado el acceso a la vía fluvial del Orinoco, así como toda obra accesoria necesaria o relacionada con la construcción, utilización, servicio y mantenimiento de dichas vías; la conducción de los trabajos de dragado para los cauces navegables, así como establecer las modalidades de gestión directa o indirecta que considerare convenientes para el cumplimiento de sus objetivos.

Sin pretender juzgar la actuación del INC, en sus veinte años de existencia, entendiendo que muchas de las razones que inciden sobre su capacidad de actuación escapan a su control, producto de la problemática de la administración venezolana ya señalada, aparece como la institución existente, a partir de la cual puede implantarse el "servicio público de la navegación del Eje", dentro de los parámetros señalados previamente.

Como fórmula de transición, luce razonable evaluar la viabilidad de atribuir al INC asumir la responsabilidad de la prestación del Servicio de Navegación, al menos en una primera etapa, en el ámbito del Canal (sección Matanzas – mar abierto), dentro de los lineamientos que al efecto le sean establecidos por los órganos del Poder Central.

Además de su condición de Instituto Autónomo, lo cual le brinda flexibilidad suficiente para asumir tales funciones, el ámbito de las atribuciones que le fueran conferidas al momento de su constitución así se lo permiten.

(2) Criterios para la Constitución del Ente Descentralizado, Responsable del Servicio.

La constitución del Ente responsable del Servicio debe ser analizada contemplando los siguientes criterios:

- 1) Modernización Legal: Es indispensable establecer un marco regulatorio para la navegación del Eje Apure – Orinoco, concebido éste como un servicio público. Toda vez que su utilización depende de la acción continua de un ente responsable del mantenimiento y dirección de la navegación, a diferencia de la navegación a mar abierto.

Dicho marco regulatorio debe establecer el ámbito y naturaleza del servicio; los modos de gestión tanto del servicio, como de los demás servicios conexos; los criterios económicos para

la fijación de las tarifas y subsidios, de ser el caso; la separación de la función operadora frente a la normativa; los mecanismos de financiamiento de las actividades sectoriales del servicio; finalmente la determinación de la estructura adecuada para su prestación.

- 2) Programa de transferencia: A los fines de asignarle la responsabilidad del Servicio a un ente de la administración descentralizada, además de la provisión del necesario marco regulatorio, habrán de adoptarse una serie de medidas relacionadas con la organización y funcionamiento del ente.

La modalidad asumida por el Gobierno de la República de Panamá, bien puede convertirse en un punto de referencia para la organización y diseño del programa de transformación.

- 3) Modelos de Gestión: Un aspecto de especial importancia lo constituye la determinación de un “modelo de gestión”, suficientemente amplio y flexible, que le permita acceder, dentro de los lineamientos que le fueren formulados, tanto a tecnologías modernas, como a fuentes de financiamiento distintas a las provistas por el erario nacional.

En este orden de ideas, nos permitimos señalar un cuadro Comparativo de diversas modalidades de gestión para los Servicios Públicos, como referencia para la fijación de lineamientos en tal sentido, en la **Tabla 6.6.1** determinando el régimen administrativo.

Tabla 6.6.1 Modelos de Gestión de Servicios Públicos

MODELO	CARACTERISTICAS GENERALES	INCENTIVOS	RIESGOS
GESTION PUBLICA DIRECTA			
Simple	El Servicio es prestado por la organización (del Poder Central) de la autoridad con competencia en el área. Las inversiones se financian por la vía directa (presupuesto nacional), o mediante aporte del Poder Central	Se confunde el Presupuesto de la Institución con el del Servicio; usualmente impide un control de costos adecuado. Pocos incentivos hacia la eficiencia Tendencia a privilegiar objetivos sociales	Interferencia política Inestabilidad y reducida continuidad en la dirección del Servicio
Compleja	El servicio se presta a través de un órgano descentralizado. El financiamiento es parcialmente cubierto por el órgano descentralizado. Existe tendencia a obtención de medios de financiamiento del Poder Central	Los incentivos a la eficiencia (técnica y económica) dependen de la tradición del Servicio. Tendencia a privilegiar objetivos sociales y de equidad	Tendencia a privilegiar decisiones políticas. Riesgos de burocratización y “sobreempleo”
GESTION PUBLICA INDIRECTA			
Tercerización (out-sourcing)	El Servicio se presta bajo una de las dos modalidades de gestión directa. Actividades determinadas del Servicio se contratan con un proveedor externo. (e.g. dragado; señalización; batimetría; telecomunicaciones; etc.) Su financiamiento es usualmente similar a la gestión directa	Generalmente se genera mayor eficiencia técnica. Riesgo de aumento de ineficiencia si la remuneración del contratista no está asociada al cumplimiento de metas. Ventajas de especialización para la ejecución de actividades complejas.	Complejidad del proceso de coordinación y supervisión de los contratos
Gerencia Integral	Se contrata la Gerencia integral del Servicio a un Operador. Su remuneración se asocia a mejoras de eficiencia operativa. Los plazos se sitúan en general en 5 años. El régimen de inversiones es el mismo a las anteriores	Aumenta la eficiencia técnica y operativa. El nivel de mejora dependerá de los incentivos en la contratación.	Debido a los plazos usualmente se privilegian objetivos de corto plazo Dificultades para adaptarse a cambios en las condiciones no previstas en los contratos
Empresa Mixta	Se constituye una empresa mixta (capital público y privado) que asume la prestación del Servicio. Usualmente las decisiones técnico – operativas se delegan en el socio privado. La inversión es pública, con participación de la empresa	Genera incentivos importantes para el mejoramiento técnico y financiero. Mejora la eficiencia y racionalidad de las inversiones. Facilita consecución de nuevas fuentes de financiamiento. Algunas decisiones pueden sobreponer intereses	Requiere la pre-existencia de un marco regulatorio. El financiamiento continúa siendo una responsabilidad básicamente pública

		empresariales sobre los del propio servicio	
Arrendamiento	Se traduce en un contrato de concesión a corto plazo. Los bienes afectos al servicio son arrendados. Al arrendatario asume los riesgos de la gestión. Permite la participación del Contratista en la inversión	Altos incentivos a la eficiencia técnica y financiera del Servicio. Pueden persistir ineficiencias en materia de inversiones, dependiendo de la conformación del contrato.	Requiere previa promulgación de marco regulatorio. Requiere de mecanismos de control y seguimiento específicos. La responsabilidad de la inversión sigue en manos del sector público
Concesión	Constituye la figura de máxima delegación de la gestión de una competencia pública. Usualmente es por períodos superiores a 25 años. Las decisiones de inversión están a cargo de la empresa concesionaria. El órgano público sólo interviene en relación con la regulación del servicio basándose en pautas preestablecidas. Los activos son públicos y revierten al servicio al expirar la concesión	Altos incentivos a la eficiencia integral, a largo plazo. Dificultades para prever situaciones complejas. Problemas en el régimen tarifario	Necesidad de desarrollar marco regulatorio. Necesidad de establecer mecanismos de control y seguimiento de los contratos y en la regulación tarifaria (social y económica) Riesgos monopólicos
BOT (construir, operar y transferir)	Constituye una fórmula de financiamiento con fondos privados. El privado recupera su inversión a través de la explotación total o parcial del servicio durante un período determinado, luego del cual las obras revierten al Servicio. Se emplea en actividades específicas susceptibles de ser aisladas dentro del contexto del Servicio.	Aumenta la eficiencia operativa del área objeto del contrato. Mantiene el riesgo de ineficiencias en la toma de la decisión y magnitud de las inversiones. La eficiencia financiera depende de los términos del contrato.	Privilegia la eficiencia operativa frente a la financiera. Bajo riesgo en la etapa operativa.

Las modalidades de contratación anteriormente indicadas, se encuentran previstas en la modificación de la Ley Sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de concesiones (25-10-99), cuyos aspectos relevantes se encuentran contenidos en el Anexo II de la presente Sección.

(3) Conclusiones y Recomendaciones

- 1) La navegación del Eje como soporte de su desarrollo debe ser concebida como un servicio público.

- 2) La consecución de los objetivos propuestos de establecer un sistema de navegación seguro, eficaz, confiable y competitivo requiere:
 - 1) Adoptar un marco normativo que regule su diseño, operación, mantenimiento y operación, así como el régimen de uso por parte de los beneficiarios. Deberá prestarse especial atención a la “integración” de los servicios y actividades inherentes a la navegación del Eje o Canal, tales como señalamiento, ayudas a la navegación, pilotaje, etc.,
 - 2) Establecer las bases del régimen tarifario que regirá la navegación en el Eje;
 - 3) Establecer un ente descentralizado que asuma la dirección de la prestación del servicio, con autoridad y capacidad (técnica y financiera) para asumir tal responsabilidad;
 - 4) Evaluar los recursos disponibles en los diversos organismos relacionados con la prestación del servicio (equipos, recursos humanos, financieros, infraestructura, etc.), con el fin de diseñar un sistema de transición para la integración del ente descentralizado propuesto;
 - 5) Evaluar diversas modalidades de gestión para las distintas fases, sectores y/o servicios relacionadas con la navegación del Eje, a fin de establecer su utilización en el tiempo;
 - 6) Evaluar las distintas modalidades de financiamiento, con el apoyo del Gobierno Central, que garanticen la viabilidad financiera del mejoramiento propuesto, de su operación y mantenimiento sostenido en el tiempo.
- 3) Establecer un ente ad-hoc, con carácter transitorio (2/3 años), integrado por representantes de PROA, INC, Ministerio de Infraestructura (MINFRA), Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPyD) y la CVG, para:
 - 1) Formular las bases del marco normativo regulatorio;
 - 2) Evaluar la posibilidad de convertir el INC en el órgano descentralizado responsable de la navegación en el Eje y, en su defecto promover la creación del ente correspondiente, a cuyo efecto se deberá formular el programa de transición correspondiente.

6.6.7 Información Referente a la Navegación en el Río Orinoco