

Evaluación y prospectiva del Municipio venezolano (*)

352 (87)

por

JOSE MARIA FRANCO GARCIA, Ph. D.
Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela)

SUMARIO: I. MARCO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO ACTUAL.—II. LA INVESTIGACION REALIZADA: 1. DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO, 2. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA JURÍDICO MUNICIPAL, 3. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA, 4. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN SOCIAL.—III. ALGUNAS CONCLUSIONES: 1. ÁREA ADMINISTRATIVA, 2. ÁREA LEGAL, 3. ÁREA ECONÓMICA, 4. ÁREA SOCIAL.—IV. BASES DEL MODELO PROSPECTIVO.

I. MARCO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO ACTUAL

Según la Constitución nacional de 1961, el Municipio es la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional, con personalidad jurídica.

La anterior Constitución, de 1953, había dividido el territorio

(*) Este trabajo es resumen de una obra extensa—de la que es somera información de algunos de sus aspectos—patrocinada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), bajo Proyecto número DF.S-1-064. El autor, profesor-investigador del Centro de Estudios del Futuro de la Universidad Católica Andrés Bello, agradece sinceramente la colaboración, comentarios y sugerencias que, en diversos momentos del trabajo, han prestado el doctor Alejandro GRAJAL, el arquitecto planificador Pedro Pablo YÁÑEZ, la socióloga Mireya CALDERA DE PIETRI y otros profesionales y ayudantes tales como FRANCISCO PETRICONE, Enrique RODRÍGUEZ BOCANEGRA, Thamara ROJO y Dora Amelia SALCEDO.

de los Estados en Distritos y éstos en Municipios, división que subsiste hasta en tanto no se promulgue una Ley Orgánica del Poder municipal, anunciada ya en la Constitución vigente, pero que hasta la fecha no ha aparecido.

Por tanto, los Estados siguen divididos en Distritos, los Distritos en Municipios, el Distrito Federal en Departamentos, éstos en Parroquias, y los Territorios Federales también en Departamentos y éstos en Caseríos.

Para 1971 existían en Venezuela 171 Distritos municipales con personalidad jurídica (incluyendo los Departamentos de los Territorios Federales) y más de 640 Municipios sin personalidad jurídica. Aquéllos están gobernados por un Concejo municipal democráticamente elegido cada cinco años, y éstos por una Junta comunal, mera dependencia del Concejo municipal.

Los Distritos de cada Estado se rigen por la respectiva Ley Orgánica del Poder municipal promulgada por la Asamblea legislativa de cada uno de los 20 Estados de la República (la de Mérida es del 26 de noviembre de 1964, la de Aragua es del 31 de mayo de 1965, la de Anzoátegui del 8 de junio de 1965, la de Sucre, reformada, es del 7 de septiembre de 1970). El régimen municipal del Distrito Federal está establecido por su Ley Orgánica del 28 de julio de 1937, y la de los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro, por su Ley Orgánica del 16 de julio de 1940.

Las leyes orgánicas promulgadas por los Estados suelen contener una definición más o menos homogénea del Municipio, y acto seguido pasan a determinar la constitución y funcionamiento de los Concejos municipales, compuestos por siete miembros principales y siete suplentes, que funcionan en la capital de cada Distrito; facultades y deberes del Concejo en sí y de sus Presidentes, Secretarios y Síndicos procuradores municipales. Se refieren también a la Hacienda y Rentas municipales, a los recursos administrativos y judiciales y a las Juntas comunales que gobiernan los Municipios que no son cabecera de Distrito.

Los Concejos municipales eligen de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes, un Síndico procurador municipal, que los representa y que puede ser elegido o no de su seno, un Secre-

tario y un Administrador de Rentas o Director de Hacienda, que no serán Concejales, así como todo el restante personal administrativo y técnico. Este personal es generalmente seleccionado por el Presidente, que es a la vez la autoridad administrativa máxima en Municipios con sistema de gobierno denominado Concejo-Presidente, el más frecuente en Venezuela, aunque también coexisten las formas de gobierno Concejo-Comisión (Distritos Lander y Sucre en el Estado Miranda) y Concejo-Gerente, en que las labores ejecutivas de la política que decide la Cámara municipal son llevadas a cabo por un Gerente o Administrador libremente nombrado o removido por el Concejo.

Al frente de las unidades administrativas, agrupadas en direcciones, departamentos y secciones, tales como Hacienda municipal o Administración de Rentas municipales, Obras públicas, Servicios públicos, Catastro, Planificación, Personal, etc., se encuentra siempre un Director jefe de la unidad que, en ocasiones, cuando los Distritos son de escasa población y poco presupuesto —la mayoría de los Distritos del país—, pueden ejercer varias funciones a la vez.

Hasta la fecha no se ha promulgado la Ley Orgánica del Poder municipal de ámbito nacional. Existe, no obstante, una introducida al Congreso Nacional en marzo de 1972, en fase de discusión, que trae, como principales innovaciones a la situación actual, las siguientes: elecciones para el cargo de Concejal en oportunidad distinta a la elección de Presidente de la República y parlamentarios nacionales y estatales; reducción del período de gobierno municipal de cinco a tres años; oscilación de cinco a once en el número de Concejales miembros de cada Concejo, de acuerdo a la población del Distrito; determinación de los requisitos mínimos para la creación de Municipios; fijación en un 15 por 100 de la participación que corresponde a las Entidades municipales en el Situado constitucional de cada Estado; reversión al Municipio de las concesiones que se otorgan para la prestación de servicios públicos; explotación de bienes municipales; fijación de normas de organización para los dos niveles de gobierno que se establecen: para el Concejo municipal, de carácter deliberante, legislativo, político y de control de la adminis-

tración municipal, con su órgano de carácter ejecutivo, Administrador gerente municipal, por un lado, y para el Concejo del Distrito, integrado por dos Concejales de cada uno de los Municipios que lo formen, un Concejal electo por cada 100.000 habitantes del Distrito y otro Concejal designado de una senaria presentada por el organismo nacional de desarrollo regional.

También se contempla que los Concejos municipales que tengan ingresos superiores a ocho millones de bolívares al año instalen su propia Contraloría, y que en cada Estado se creará una Comisión de fiscalización del gasto municipal integrada por un miembro de la propia Contraloría de la República, otro nombrado por la Asamblea legislativa del Estado, y un tercero por una asamblea de dos representantes de cada uno de los Concejos municipales del Estado.

II. LA INVESTIGACION REALIZADA

La autonomía del Municipio comprende la elección de sus autoridades, la libre gestión en las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de los ingresos relativos al producto de sus ejidos y bienes propios; los derechos y tasas por el uso de sus bienes o desempeño de sus servicios; las patentes por el ejercicio de la industria y comercio, propiedad de vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos, espectáculos públicos, apuestas lícitas y propaganda comercial. También comprende su libertad para imponer multas, gastar las subvenciones nacionales o estatales que se le hagan, los donativos que reciban y las recaudaciones por los demás impuestos, tasas, contribuciones especiales y producto de alteraciones patrimoniales.

El Municipio, como ente público de carácter territorial, tiene por objeto la defensa y consecución de los intereses locales y la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Estos intereses y necesidades se refieren a la promoción del bienestar, tanto material como espiritual, para los que se han de establecer y conseguir los recursos necesarios con que atender a los mismos.

A estos efectos, se señalaron como objetivos de investigación los siguientes:

- 1) Conocer y evaluar la situación actual (legal, económica y social) de los Distritos municipales;
- 2) Estimar las necesidades de los Concejos municipales en cuanto a organización administrativa, ordenamiento jurídico, recursos financieros y atención de servicios públicos;
- 3) Determinar la distribución y uso de los recursos financieros;
- 4) Estimar la cantidad y calidad de los servicios con que cuentan los Municipios;
- 5) Estudiar las relaciones de participación entre los habitantes de los Municipios y las instituciones u organismos municipales, y
- 6) Diseñar un modelo normativo del futuro municipal deseable y posible, estableciendo la implementación necesaria de la situación actual, fijando medios y vías al efecto.

Se hizo una cuidadosa selección de variables e indicadores que ayudara a la mejor comprensión de la Vida local, estudio de su situación actual y posibilidades internas y externas de desarrollo. Se eligieron como variables básicas la de población, para lo jurídico la de ordenanzas municipales, para lo económico la de ingresos y para lo social la de servicios públicos.

Los indicadores para el *área jurídica* se categorizaron en cuatro grupos:

a) Ordenanzas político-administrativas (ordenanzas de Hacienda municipal, Contraloría municipal, Administración de personal, de Pensiones y jubilaciones, de Becas y ayudas escolares, de Policía urbana y rural, y Reglamento interior y de debates;

b) Ordenanzas impositivas (ordenanzas sobre patentes de industria y comercio, impuestos a la propiedad inmobiliaria, patente de vehículos, impuestos a apuestas lícitas, espectáculos públicos, propaganda comercial, y de rentas municipales);

c) Ordenanzas sobre tasas y derechos por servicios (ordenanzas de aseo público y domiciliario, sobre mataderos, mercados, cementerios, aferición de pesas y medidas, explotación de

minas y canteras, certificaciones, parquímetros, suministro eléctrico; y

d) Ordenanzas de urbanismo (sobre arquitectura, urbanismo y construcción, catastro urbano, mensuras, ejidos y terrenos municipales, y zonificación).

Para el *área económica* los indicadores se categorizaron en cinco grupos, como sigue:

a) Ingresos por impuestos (de industria y comercio, propiedad inmobiliaria urbana, vehículos, apuestas lícitas, espectáculos público, y propaganda comercial);

b) Ingresos por tasas y derechos (de aseo público y domiciliario, mataderos, mercados, cementerios, aferición de pesas y medidas, permisos de construcción, certificaciones, mensuras, explotación de minas y canteras, parquímetros, zonas reservadas, acueducto municipal, suministro eléctrico, y otros);

c) Ingresos patrimoniales (por arrendamiento de ejidos, inmuebles, y otros conceptos);

d) Ingresos por alteraciones patrimoniales (por venta de bienes muebles, bienes inmuebles, y cobranza de la deuda morosa), y

e) Ingresos diversos (por concepto del Situado constitucional, por aporte del Hipódromo nacional, por otros aportes y donaciones, por multas y recargos, por eventuales, y por otros varios).

Para el *área social* los indicadores de servicios públicos y comunitarios se establecieron como sigue:

a) Seguridad y orden público (vigilancia policial y bomberos);

b) Educación y cultura (escuelas, bibliotecas, sociedad cultural, y banda de música);

c) Salud pública y asistencia social (fuentes o pilas de agua, acueductos, cloacas, aseo urbano y domiciliario, hospitales o dispensarios, y cementerios);

d) Recreación (cines o teatros, sociedades deportivas, parques recreativos);

e) Comunicaciones (teléfonos, radiodifusión, transportes, terminal de pasajeros);

f) Fomento y obras públicas (electricidad, calles y carreteras);

g) Abastos (mercados y mataderos).

Con la información disponible relativa a la población de los 171 Distritos municipales existentes en Venezuela para 1971, las Ordenanzas municipales promulgadas; el monto de los ingresos especificados en la Ordenanza de Presupuesto de ingresos y egresos que para regir su vida económica promulgan todos los años los Concejos municipales; el monto del Situado municipal establecido anualmente por la Gobernación de los Estados en la Ley de Presupuesto estatal que aprueban las Asambleas legislativas; y el número de servicios públicos y comunitarios que prestan los Municipios, se estimaron las variabilidades de tales aspectos. Se comprobó que la variabilidad en el tamaño, medido por el número de habitantes, era mayor que la de las variables citadas en el total de los Distritos municipales en términos generales, pues si bien en algunos casos otras variables presentaban grandes desviaciones de su valor medio, esto era debido a condicionantes externos identificables y no aleatorios.

Así se aceptó la utilización de la variable «número de habitantes» como determinante para el cálculo de la muestra, admitiéndose la existencia de grupos distritales con características semejantes, y considerándose la conveniencia de obtener una muestra que pudiera arrojar resultados referidos a esos posibles grupos.

Del análisis de la información disponible se derivó la necesidad de realizar un muestreo estratificado con afijación de Neyman, es decir, que tuviera en cuenta tanto la variable como el tamaño de cada estrato o grupo. Se consideraron cinco estratos e grupos de Distritos municipales, a saber:

Estratos	Número de Distritos	Población media
I) De cero a 25.000 habitantes.	68	15.000
II) De 25.000 a 50.000 »	60	35.000
III) De 50.000 a 100.000 »	27	73.000
IV) De 100.000 a 500.000 »	14	196.000
V) Más de 500.000 »	2	1.302.000

Hechos los cálculos, quedaron como dominio de muestreo aleatorio los tres primeros estratos, considerando los otros dos estra-

tos como dominio de muestreo independiente, en el que se incluyeron todos los elementos de la muestra, es decir, los 16 Distritos municipales venezolanos que tienen más de 100.000 habitantes (Simón Rodríguez, Sotillo, Girardot, Caroní, Heres, Puerto Cabello, Valencia, Iribarren, Sucre de Miranda, Maturín, Sucre de Sucre, Jáuregui, San Cristóbal, Bolívar del Zulia, Distrito Federal y Maracaibo).

Calculado el tamaño correspondiente a los tres primeros estratos el resultado dio 20, y hecha su afijación, seis fueron para el estrato I (Distritos Cajigal, San Sebastián, Sucre del Estado Bolívar, Arzobispo Chacón, Andrés Eloy Blanco y Urachiche), siete para el estrato II (Freites, Zamora, Araure, Uribante, Bruzual, Perijá y Delta Amacuro) y siete para el estrato III (Distritos Infante, Torres, Bermúdez, Valera, Betijoque, San Felipe y Baralt).

1. DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO.

Las estructuras municipales se tipificaron en cuatro categorías, respetando en gran parte la clasificación de Vicenta MARGALLANES en *Análisis general de la situación administrativa de los Concejos municipales en Venezuela*, de la Asociación Venezolana de Cooperación Municipal (AVECI), estudio preparado en 1970 para el III Congreso de Cooperación Intermunicipal celebrado en la ciudad de Porlamar (Estado Nueva Esparta).

La tipificación en cuatro categorías se realizó según tuvieran un mayor o menor grado de organización formal, de acuerdo a los principios de funcionalidad, departamentalización, centralización, delegación de autoridad y responsabilidad.

A la primera categoría corresponden Concejos con las siguientes características: 1) unidades administrativas no bien diferenciadas dentro de la estructura municipal; 2) aparición de la Cámara, Secretaría y Sindicatura bajo un solo rubro; 3) Departamento de Hacienda con servicios municipales adscritos sin estar diferenciados y sin presentar divisiones de contabilidad, tributación, etc., que le son interesantes; 4) Servicios Sociales escasos, pues difícilmente se prestan ayudas y se hacen asignaciones

muy reducidas con cargo al monto presupuestario anual. Los Municipios de esta categoría se clasificaron como de cuarta, y hechos los cálculos ascendieron a 59 los que reunían estas condiciones.

A la segunda categoría corresponden Concejos municipales con las siguientes características: 1) unidades administrativas mejor diferenciadas, con Cámara, Presidencia, Secretaría General, Departamento de Hacienda y Departamento de Obras Públicas; 2) los Servicios Sociales aparecen más definidos, comprendiendo escuelas organizadas bajo su control, y medicaturas rurales incluyendo médicos, enfermeras y asignaciones para el mantenimiento de las unidades; 3) el Departamento de Obras Públicas, a veces denominado de Desarrollo Comunal, no aparece, sin embargo, con sus convenientes divisiones de Control de Construcciones, de Catastro, etc. Los Municipios con estas características se clasificaron como de tercera y, hechos los cálculos, ascendieron a 83.

A la tercera categoría corresponden Concejos municipales con los siguientes particulares: 1) los mismos que los de la categoría anterior, pero con las unidades administrativas más diferenciadas, incluyendo en el Departamento Administrativo la unidad de Personal, aunque no siempre; 2) la Oficina de Catastro—que no existe en todos—aparece como división dentro del Departamento de Obras Públicas o como departamento independiente; 3) los servicios públicos de aseo urbano, matadero, mercados, cementerio, etc., dejan de estar bajo el Departamento de Hacienda para formar, en la mayoría de los casos, el Departamento de Servicios Públicos. Los Municipios con estas características se clasificaron como de segunda y, hechos los cálculos, ascendieron a 21 del total nacional.

A la cuarta categoría corresponden los Concejos municipales con características esenciales tales como existencia de: 1) unidades u Oficina de Planificación; 2) unidad contralora de actos relativos a ingresos y egresos municipales; 3) Oficina de Coordinación y Programación Presupuestaria, además de las correspondientes a los de la tercera categoría. Hechos los cálculos,

sólo ocho Municipios se encontraban en estas circunstancias, y se clasificaron como Municipios de primera.

En el cuadro número 1 se presenta un resumen de la situación administrativa acabada de describir.

CUADRO NUMERO 1

Situación administrativa de los Concejos municipales. Año 1971

Clasificación	Número de Concejos	Porcentaje
Primera	8	4,7
Segunda	21	12,2
Tercera	83	48,5
Cuarta	59	34,5
TOTAL	171	99,9

2. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA JURÍDICO MUNICIPAL.

Se han señalado anteriormente los indicadores elegidos para estudiar la situación actual del área jurídica del ente local venezolano. Como dijimos, se categorizaron los treinta indicadores eleccionados en cuatro grupos, a saber: *a)* ordenanzas político-administrativas, ocho en total, incluyendo el Reglamento Interior y de Debates, por constituir normativa de tipo político-organizativo de interés a tener en cuenta; *b)* ordenanzas impositivas, siete en total; *c)* ordenanzas sobre tasas y derechos por servicios, diez en total, y *d)* ordenanzas sobre urbanismo, cinco en total.

Mediante la encuesta se averiguó la cuantía de ésta y las treinta ordenanzas clasificadas existentes para la fecha de la investigación, y se analizó el contenido de las mismas, la obsolescencia y aplicación de su normativa, y se hizo una distribución de frecuencias por estratos de la muestra.

En el cuadro número 2 se refleja este último particular.

CUADRO NUMERO 2

Tipología jurídica del Municipio venezolano.—Porcentajes de ordenanzas según categorías y estratos de población. Año 1971

Ordenanzas	Político-administrativas	Impositivas	Sobre tasas y derechos	Sobre urbanismo	Total
Estrato I	40	40	20	—	110
Estrato II	12,8	34	17	36,2	100
Estrato III	15,4	40	20	24,6	100
Estrato IV	16,2	35	24,1	24,6	99,9
Estrato V	21,4	26,2	31	21,4	100

Predominan en todos los estratos, menos en uno, las ordenanzas de tipo impositivo, nervio crucial de la autonomía financiera, pues sólo en el estrato V las Ordenanzas sobre Tasas y Derechos exceden a las Impositivas. Hay que hacer la observación de que en los dos Municipios del estrato V, los mayores de la República (Distrito Federal y Maracaibo), la prestación de servicios públicos es más cuantiosa, dadas las mayores exigencias de un volumen de población importante.

Algunas ordenanzas que se incluyen bajo la categoría de Tasas y Derechos, tales como las de Acueductos y Suministro Eléctrico, cuando existen, han dejado de ser aplicadas en una gran mayoría de los Distritos municipales, al ser absorbidas sus funciones por otros niveles de gobierno, en este caso entes autónomos descentralizados, tales como el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) y la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). Los servicios de bomberos suelen existir en los Distritos municipales sede de la gobernación estatal, es decir, en la capital del Estado. Otra ordenanza dentro de esta categoría, la de Cementerios, es de las de vigencia más antigua en algunas Municipalidades venezolanas y la que ha tenido menos modificaciones y modernizaciones. La de Parquímetros, por el contrario, es de las más modernas, y de muy reciente promulgación, en muy pocos Municipios, toda vez que su interés y aplicación están directamente relacionados con el incremento de vehículos automotores existentes en las localidades del país.

La categoría que se ha denominado Ordenanzas sobre Urbanismo es la que ha tenido más incremento y actualización en

fechas recientes, debido a la presión del esfuerzo urbanizador que se realiza en el país y a la innegable labor desarrollada por las oficinas locales de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, junto con las Oficinas de Ingeniería Municipal donde existen, o la colaboración de la Cámara donde no existen las mismas. Aquéllas han preparado muchos de los planes de desarrollo y de las ordenanzas de zonificación que posteriormente han sido aprobadas por los Concejos municipales.

La categoría menos desarrollada es la de Ordenanzas Político-administrativas. Dado que la situación administrativa del Municipio venezolano es, realmente, deficiente (un 83 por 100 de los Municipios adolece de serias fallas en su organización formal, de acuerdo a los principios de funcionalidad, departamentalización, centralización, delegación de autoridad y responsabilidad), ésta se refleja necesariamente en este grupo de ordenanzas, de las que carecen en gran parte, o que resultan anticuadas, en elevada proporción, cuando existen.

Es necesario hacer la observación del escaso número de ordenanzas existentes en los Municipios del estrato I, donde apenas existe instrumentación jurídica para su vida legal, toda vez que su vida económica depende, en elevadísimo porcentaje, de los ingresos que perciben por concepto de Situado de la Gobernación del Estado. Con una actividad administrativa primitiva, con escasa instrumentación jurídica para regular los hechos económicos de su población, una elevada dependencia del Situado y la escasa o nula regulación urbanista, cualquier esporádica ordenanza que en una u otra ocasión se haya pasado, o se pase, se refleja en el cuadro presentado inmediatamente.

3. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA.

La Hacienda municipal comprende el conjunto de bienes, rentas y deudas que forman el activo y pasivo del ente local. A veces se denomina Fisco o Tesoro municipal.

Con el producto de los impuestos municipales, las tasas y derechos a recibir por los servicios que presta el Ayuntamiento a los vecinos de la localidad, las rentas de los bienes municipales o el

producto de la venta de los mismos, las transferencias financieras (Situado) de las Gobernaciones de los Estados, las donaciones y multas, y en ocasiones el uso que se hace del crédito público o privado, los Concejos municipales elaboran anualmente su Presupuesto de Ingresos, con arreglo al cual rigen sus gastos y desarrollan su vida municipal.

Hay otras maneras de clasificar los ingresos o recursos municipales, tal como la de fijarlos como ordinarios y extraordinarios, dividiendo aquéllos, a su vez, en originarios y derivados. Son originarios los recursos obtenidos de los bienes de dominio público o de los de dominio privado, y derivados los obtenidos por los impuestos, tasas o derechos por servicios municipales, las contribuciones especiales y las multas. Serían recursos extraordinarios los obtenidos por la venta del patrimonio municipal, por donaciones y subvenciones, y los procedentes de empréstitos municipales.

En el cuadro número 3 se presentan los ingresos municipales por categorías conceptuales, presupuestados por los Distritos de la muestra en el año 1971. Los indicadores o conceptos recogidos y clasificados para cada categoría son todos los que se han señalado anteriormente, aunque no sea así, ni mucho menos, como aparecen en las Ordenanzas de Presupuesto de los Concejos, que, al carecer de un modelo uniforme o de una norma exigible que las organice, aparecen en la mayoría de los casos de manera muy heterogénea (1).

En el cuadro número 4 se presentan esos mismos ingresos presupuestados en porcentajes correspondientes a cada una de las seis categorías establecidas, lo que permite el análisis de la importancia relativa de cada una para cada Concejo en todos los Distritos de la muestra.

Los ingresos de los Concejos municipales de los Distritos de la

(1) Un solo ejemplo es la Ordenanza de Presupuesto del Concejo municipal del Distrito Freitas (Estado Anzoátegui), que hace una codificación con arreglo a las siguientes categorías: Impuestos (industria y comercio, beneficio de reses, beneficio de cerdos, espectáculos públicos, varios), Licencias y Permisos (patentes de vehículos), Bienes Municipales (ejidos, mercados), Servicios Públicos (aseo urbano, cementerio), Aportaciones (Situado estatal, aporte Hipódromo nacional, aporte Ejecutivo Municipios), Otros Ingresos (otros imprevistos).

CUADRO NUMERO 3

*Ingresos municipales por categorías conceptuales.
Distritos de la muestra. Año 1971 (Bs.)*

	Impuestos	Tasas y derechos	Ingresos patrimonio	Transferencias por alteración patrimonio	Transferencias financieras (Situado)	Ingresos diversos
ESTRATO I						
Cajigal	30.600	17.400	2.400	—	180.000	840
San Sebastián	—	—	—	—	310.309	82.400
Sucre (Maripa)	7.320	4.880	—	—	60.000	—
Arzobispo Chacón	3.480	1.776	—	—	346.251	—
Andrés Eloy Blanco *	—	—	—	—	775.713	139.178
Urachiche	25.320	7.920	1.980	—	259.200	6.000
ESTRATO II						
Freites	410.180	107.279	24.300	—	240.000	77.760
Zamora	427.089	140.400	312.000	216.000	562.548	13.800
Araure	424.200	79.600	8.600	500.000	448.000	18.000
Uribante	8.400	24.204	—	—	1.475.550	35.024
Bruzual	183.600	64.680	—	1.200	369.228	139.200
Perijá *	—	—	—	—	415.389	2.187.800
Delta Amacuro	540.960	151.440	6.000	438.000	1.400.000	99.600
ESTRATO III						
Infante	697.608	230.136	7.668	281.286	241.553	258.888
Torres *	—	—	—	—	630.000	1.463.283
Bermúdez	972.000	537.000	—	240.000	1.157.062	449.880
Valera	2.576.772	732.588	660.000	204.000	519.600	98.160
Betijoque	69.960	6.984	216.000	102.738	322.440	22.320
San Felipe	1.312.000	592.918	12.264	590.008	691.200	175.364
Baralt	172.000	180.500	2.000	30.000	548.544	127.500
ESTRATO IV						

	11.572.090	7.027.055	1.245.321	3.653.000	261.089	4.090.016
Iribarren	9.626.316	4.951.572	683.580	3.375.768	259.992	1.211.604
Sucre (Petare)	74.938.697	12.357.941	166.500	851.760	—	3.039.800
Maturin	2.215.000	955.600	608.373	900.000	2.689.288	70.129
Sucre (Cumaná)	3.151.980	960.000	123.514	1.149.996	1.297.467	229.600
Jáuregui	40.600	87.100	190.000	—	2.425.104	—
San Cristóbal	2.814.000	2.200.800	564.000	875.013	3.795.129	1.801.920
Bolívar (Santa Rita)	3.776.569	238.073	116.580	1.087.445	878.683	902.639

ESTRATO V

Departamento Federal	260.000.000	42.000.000	36.000.000	3.000.000	200.720.496	29.005.000
Maracaibo	19.030.000	19.756.000	33.000	495.000	—	2.891.790

* Ingresos propios sin discriminar incluidos en Ingresos Diversos.
Fuente: Ordenanzas de Presupuesto de Ingresos y Egresos. Año 1971.

CUADRO NUMERO 4

Ingresos presupuestados por los Concejos municipales.
Año 1971. (Porcentajes)

	Impuestos	Tasas y derechos	Ingresos patrimonio	Transferencias por alteración patrimonio	Transferencias financieras (Situado)	Ingresos diversos
ESTRATO I						
Cajigal	13,27	7,51	1,04	—	77,82	0,36
San Sebastián	—	—	—	—	83,26	16,74
Sucre (Maripa)	10,14	6,76	—	—	83,10	—
Arzobispo Chacón	0,99	0,51	—	—	98,50	—
Andrés Eloy Blanco *	—	—	—	—	84,79	15,21
Urachiche	8,43	2,64	0,66	—	86,27	2,00
	<u>6,57</u>	<u>3,48</u>	<u>0,34</u>		<u>85,62</u>	<u>5,72</u>
ESTRATO II						
Freites	48,32	12,34	2,79	—	27,61	8,94
Zamora	25,55	8,40	18,65	12,92	33,65	0,83
Araure	28,50	5,35	0,58	33,59	30,10	1,88
Uribante	0,54	1,57	—	—	95,62	2,27
Bruzual (Chivacoa)	24,22	8,53	—	0,16	48,72	18,37
Perijá *	—	—	—	—	15,96	84,04
Delta Amacuro	20,50	5,75	0,23	16,62	53,11	3,78
	<u>24,61</u>	<u>6,99</u>	<u>3,71</u>	<u>10,55</u>	<u>43,54</u>	<u>17,16</u>
ESTRATO III						
Infante	40,63	13,40	0,45	16,37	14,07	15,08
Torres *	—	—	—	—	30,10	69,90
Bermúdez	28,96	16,00	—	7,16	34,48	13,40
Valera	53,78	15,28	13,78	4,26	10,85	2,05
Betijoque	9,45	0,94	29,17	13,88	43,55	3,01
San Felipe	38,89	17,57	0,36	17,49	20,49	5,20
	<u>24,61</u>	<u>6,99</u>	<u>3,71</u>	<u>10,55</u>	<u>43,54</u>	<u>17,16</u>

Simon Rodriguez	67,95	14,03	1,05	5,93	12,71	38,38
Sotillo	40,35	10,68	3,46	35,44	3,14	6,83
Girardot	73,69	4,09	0,02	8,92	—	3,28
Caroni	60,04	18,15	1,00	16,65	—	4,16
Heres	55,48	20,31	0,55	7,95	2,93	12,78
Puerto Cabello	57,54	12,89	3,98	11,68	0,83	13,08
Valencia	47,87	24,62	3,40	16,79	1,29	6,03
Iribarren	82,03	13,53	0,18	0,93	—	3,33
Sucre (Petare)	29,78	12,85	8,18	12,10	36,15	0,94
Maturin	45,60	13,88	1,79	16,64	18,77	3,32
Sucre (Cumaná)	1,48	3,17	6,93	—	88,42	—
Jáuregui	23,36	18,26	4,68	7,26	31,49	14,95
San Cristóbal	53,95	3,40	1,67	15,54	12,55	12,89
Bolívar (Santa Rita)						
	<u>49,16</u>	<u>13,07</u>	<u>2,84</u>	<u>11,99</u>	<u>20,19</u>	<u>11,86</u>
ESTRATO V						
Distrito Federal	45,56	7,35	6,31	0,53	35,17	5,08
Maracaibo	45,09	46,81	0,08	1,17	—	6,85
	<u>45,33</u>	<u>27,08</u>	<u>3,20</u>	<u>0,85</u>	<u>17,59</u>	<u>5,97</u>

* Ingresos clasificados sólo como de Situado y Diversos.

muestra, como se ven en el cuadro número 3, varían notablemente dentro de cada estrato. En 1971, mientras el Distrito Andrés Bello, del Estado Sucre, que pertenece al estrato I, aparece con 914.821 bolívares, el Distrito Sucre, capital Maripa, del Estado Bolívar, aparece con 72.199 bolívares, cantidad irrisoria para mantener cualquier servicio mínimo en ningún Distrito de Venezuela. La media de presupuesto anual en los Municipios de este estrato parece ser que oscila alrededor de los 300.000 a 350.000 bolívares.

Otro tanto sucede en los Distritos del estrato II. Mientras el Concejo municipal de Tucupita, en el Territorio Federal Delta Amacuro, aparece con 2.636.000 bolívares, el Distrito Bruzual, del Estado Yaracuy, aparece sólo con 757.908 bolívares, cantidad casi cuatro veces inferior. La media parece ser que oscila alrededor de algo más de 1.500.000 bolívares para los Distritos de este estrato.

En el estrato III siguen dándose grandes oscilaciones, como dentro de todos los estratos. La media parece girar alrededor de 2.500.000 bolívares de presupuesto anual. En el estrato IV la media de ingresos anuales presupuestados es de más de 16 millones de bolívares. En el estrato V, más que hablar de media se ha de decir cuáles son los ingresos de cada uno de los dos Distritos y señalar la explicación lógica, aunque no justa, del enorme presupuesto de Caracas, casi la mitad de todos los del país, para una población que oscila sólo alrededor del 20 por 100 del total de la Nación.

Pero como se decía antes, más importante que hablar de ingresos totales, interesa conocer el contenido dentro de cada categoría de los conceptos o renglones que conforman las cifras dadas para impuestos, tasas y derechos, ingresos patrimoniales, alteraciones patrimoniales, Situado constitucional e ingresos diversos.

Como es lógico, la mayor parte de los ingresos propios se produce por impuestos en todos los estratos. La media nacional puede establecerse alrededor del 37 por 100, que se compara favorablemente con la media de España, casi igual que la de Gran Bretaña, pero muy por debajo de la de Estados Unidos, que es del 58 por 100. Conforme los Distritos tienen más pobla-

ción, mayor suele ser la recaudación por impuestos, aunque dentro de cada estrato hay grandes oscilaciones, desde nula o muy escasa, como en los Distritos Uribante en el Táchira y Arzobispo Chacón en Mérida, Jáuregui en el Táchira también, hasta el Distrito Sucre, capital Petare, y Caroní en Bolívar. Le siguen los ingresos por tasas y derechos e ingresos patrimoniales. Más importantes son, desde luego, para los Distritos más escasos de población en los primeros estratos de la muestra, los ingresos por transferencias financieras, comúnmente denominado Situado constitucional. A menor población distrital, mayor participación de ingresos por transferencias financieras.

Ahora bien, dentro de los impuestos y de las tasas, no todos los renglones tienen la misma importancia en cada estrato. Así en impuestos, la importancia recaudatoria de la Patente de Industria y Comercio excede con mucho, a todos los niveles, a la recaudación por otra patente, la de Vehículos, que es la segunda en importancia recaudatoria en Distritos de hasta 100.000 habitantes. Sin embargo, se observa que cuanto mayor es la población del Distrito, menor es la importancia recaudatoria por la Patente de Industria y Comercio, mientras que la importancia de la recaudación por Patente de Vehículos se mantiene hasta los Distritos de 50.000 a 100.000 habitantes, decayendo drásticamente en los de población superior, para ceder su lugar a la recaudación por impuestos a la Propiedad Inmobiliaria Urbana, notable evidencia del éxito progresivo de los programas municipales que han venido creando un Catastro y pasado nuevas ordenanzas sobre la propiedad inmueble.

La recaudación por Apuestas Lícitas, Espectáculos Públicos y Propaganda Comercial tiene poca importancia con relación a los otros tres conceptos. Sólo, de nuevo, en los Distritos de 50.000 a 100.000 habitantes la recaudación por Apuestas Lícitas tiene cierta importancia.

Otro tanto se puede decir por la recaudación por Tasas y Derechos. La recaudación por Aseo Domiciliario aumenta proporcionalmente conforme la población del Distrito es mayor, y viceversa, la recaudación por Mataderos disminuye proporcionalmente conforme dicha población es mayor. Ambos contribuyen alre-

dedor del 50 por 100 en la recaudación por Tasas y Derechos. Sigue en importancia la recaudación por Mercados y Permisos de Construcción. Los demás conceptos son de poca importancia recaudatoria. Los fines fiscales de las tasas, se debe recordar, son muy secundarios. Tratan de compensar los costos de la prestación de servicios, proposición que está por estudiarse con más detalle y profundidad en cada uno de los servicios.

4. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN SOCIAL.

La técnica para medir las actitudes con relación a la situación de los servicios públicos y comunitarios de los Municipios, hizo uso de 24 indicadores seleccionados, señalados anteriormente, y clasificados dentro de las categorías denominadas Seguridad y Orden Público, Educación y Cultura, Salud Pública y Asistencia Social, Recreación, Comunicaciones, Fomento y Obras Públicas, y Abastos.

En primer lugar, se presenta el cuadro número 5 con los resultados obtenidos, siguiendo la escala numérica de 5 para los servicios «muy buenos», 4 para los «buenos», 3 para servicios «regulares», 2 para servicios «malos», 1 para servicios «muy malos» y cero para cuando no existían los servicios. El mismo baremo se ha aplicado para medir las necesidades satisfechas, y que como en el anterior, las preguntas fueron formuladas, en la mayoría de los casos, a los Secretarios de los Concejos municipales respectivos.

Las cifras que aparecen bajo el encabezado de las diferentes categorías corresponden a las medias halladas con los indicadores de cada categoría. Los cuadros también presentan el promedio simple para Venezuela en cada categoría y para cada estrato. La situación óptima tiene un índice de 5.

En el cuadro número 6, relativo a necesidades satisfechas, los indicadores fueron en algún caso diferentes a los usados para medir la situación de los servicios públicos y comunitarios. En Educación y Cultura, por ejemplo, se incluyeron como otros indicadores la asistencia religiosa y la de maestros de escuela, no incluyéndose la de bandas de música; en Salud Pública y Asis-

CUADRO NÚMERO 5

Situación de los servicios públicos y comunitarios.—Municipios cabecera de Distritos de la muestra.—Año 1971
(Situación óptima, índice 5)

	Seguridad y Ord. Púb.	Educación y Cultura	Salud Pública y Asist. Soc.	Recreación	Comunicaciones	Fomento y Ob. Púb.	Abastos	Promedio
Estrato I	1,41	1,70	1,97	1,83	0,87	3,50	1,58	1,83
Estrato II	1,85	2,03	2,99	2,85	2,64	3,23	2,21	2,47
Estrato III	2,78	3,43	3,28	3,52	2,60	3,52	2,14	3,03
Estrato IV	2,61	3,16	3,15	3,19	2,73	3,33	3,07	3,03
Estrato V	4,50	4,25	3,91	4,33	4,25	4,16	2,00	3,92
Venezuela (media simple).	2,63	2,91	3,06	3,14	2,61	3,55	2,20	2,86

CUADRO NUMERO 6

Necesidades públicas y comunitarias satisfechas de los mismos Municipios
(Situación óptima, índice 5)

	Seguridad y Ord. Púb.	Educación y Cultura	Salud Pública y Asist. Soc.	Recreación	Comunicaciones	Fomento y Ob. Púb.	Abastos	Promedio
Estrato I	1,41	2,83	2,47	1,33	2,26	3,44	1,41	2,16
Estrato II	1,92	3,17	3,28	2,57	2,82	3,28	2,28	2,76
Estrato III	2,78	3,51	3,34	2,71	2,91	3,52	2,21	3,00
Estrato IV	2,50	3,56	3,31	2,79	3,11	3,31	3,00	3,09
Estrato V	4,50	4,30	4,25	4,00	4,00	4,16	2,00	3,90
Venezuela (media simple).	2,62	3,47	3,33	2,68	3,02	3,55	2,18	2,98

tencia Social, se incluyeron la asistencia médica y la asistencia farmacéutica, y no la existencia de fuentes o pilas de agua; en Recreación, sólo se incluyeron los parques recreativos; y en Comunicaciones, se incluyeron correos y teléfonos, y no radiodifusión. En los demás casos no variaron.

El resultado obtenido en ambos casos se aproxima a una situación *regular* de los servicios y de satisfacción de necesidades. La media es de 2,86 en un óptimo ideal de 5, para el primer caso, y de 2,98 para el segundo. Parece ser que las necesidades públicas y comunitarias se sienten más satisfechas que el nivel de percepción relativo a la situación actual de los servicios públicos y comunitarios. De todas formas, la diferencia no es muy apreciable, y si se quisiera obtener un índice de consistencia a juzgar por uno y otro caso, el mismo se aproximaría mucho a la unidad.

Sin embargo, parece ser que hay más satisfacción en cuanto a cómo se han conducido las políticas relativas a la Educación, a la Salud Pública y a las Comunicaciones—sean éstas nacionales, estatales o municipales—que con respecto a las otras grandes categorías de Seguridad, Recreación y Abastos, lo cual es muy indicativo para un futuro deseable a corto o mediano plazo.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

Así como este breve ensayo, resumen de una extensa investigación, ha sido sistematizado presentando el diagnóstico del Municipio venezolano con respecto a las áreas administrativa, jurídica, económica y social del mismo, en esta sección traemos algunas conclusiones a que se ha llegado, clasificadas también en cuatro grupos.

1. AREA ADMINISTRATIVA.

En muy escasa medida el Municipio venezolano goza de un adecuado nivel de desarrollo funcional. Un 83 por 100 de los 171 Concejos municipales existentes en 1971 no están estructurados de modo que su organización interna sea la más viable

para cumplir sus objetivos y satisfacer las necesidades públicas y comunitarias de la población que deben servir.

Existe poca división del trabajo administrativo en la inmensa mayoría de los Concejos municipales de Venezuela, debido al escaso volumen de sus actividades y a la precaria vida legal, económica y social que despliegan en favor de la comunidad.

En Venezuela no existe planificación a nivel municipal en la mayoría de sus Concejos municipales.

La falta de metas y de previsión de necesidades, por carencia de planes a mediano o largo plazo, y desconocimiento racional de cuál sea el futuro deseable, impide que los programas municipales, cuando existen, sean lo suficientemente coherentes para acelerar el cambio y fomentar el desarrollo económico-social a nivel municipal.

2. AREA LEGAL.

Clasificadas las ordenanzas municipales en Político-administrativas, Impositivas, sobre Tasas y Derechos y sobre Urbanismo, apenas existe promulgación de las mismas—y ninguna sobre urbanismo—en los Concejos municipales de Distritos con población inferior a 25.000 habitantes, 39,76 por 100 del país. Su vida jurídica viene rigiéndose por el empirismo impróvido del momento, recaudando sus escasos ingresos con arreglo a ordenanzas generales de rentas municipales que incluyen, indiscriminadamente, toda clase de conceptos.

A mayor población distrital, mayor es la riqueza de su ordenamiento jurídico Político-administrativo—hecha la salvedad de la conclusión anterior—, que crece del 12,8 por 100 del total de sus ordenanzas, en los 60 Distritos con población entre 25.000 y 50.000 habitantes, al 21,4 por 100 en los superiores a 50.000 habitantes; y del referente a Tasas y Derechos, que pasa del 17 por 100 al 31 por 100 del total de sus ordenanzas. El número de ordenanzas Impositivas pasa del 34 por 100 en Distritos de 25.000 a 50.000 habitantes, al 40 por 100 entre Distritos de 50.000 a 100.000 habitantes, para disminuir hasta el 26,2 por 100 en los superiores a 500.000 habitantes.

Las ordenanzas sobre Urbanismo decrecen del 36,2 por 100 del total de ordenanzas en Distritos de 25.000 a 50.000 habitantes, al 21,4 por 100 en los superiores a 500.000 habitantes. La labor de la Oficina de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas ha sido mucho mayor en los Distritos con menor población—salvo en los inferiores a 25.000 habitantes, en que no se había pasado ninguna ordenanza—que en los de mayor población.

La estructura del sistema legal municipal no es similar en todos los Municipios, y en la mayoría de ellos es inadecuada a las cambiantes necesidades y aspiraciones de la población municipal.

3. AREA ECONÓMICA.

Los ingresos por concepto de Impuestos son mayores—y constituyen casi la mitad de la recaudación—en los Distritos con población entre 100.000 y 500.000 habitantes que en los restantes Distritos del país. A mayor población—con excepción del Distrito Federal y el de Maracaibo—, más recaudación por impuestos que por otros conceptos.

La proporción de ingresos por concepto de Tasas y Derechos en el total general de ingresos locales es mayor en los Distritos con población superior a 500.000 habitantes y casi igual en los de 50.000 a 500.000 habitantes. A mayor población, más recaudación por Tasas y Derechos.

La recaudación por Ingresos Patrimoniales y Alteraciones Patrimoniales no llega a ser superior al 12 por 100 en el presupuesto general de los Concejos municipales en 1971.

El porcentaje de ingresos municipales por concepto de donación de los Estados a los Distritos (Situado municipal) es extraordinariamente elevado (85,62 por 100 en 1971) en los presupuestos de los Concejos municipales con población inferior a 25.000 habitantes, decreciendo progresivamente conforme aumenta la población distrital.

La mayoría de los Concejos municipales del país carecen de vida económica independiente, ya que en el 74,8 por 100 de los Concejos la mayor parte presupuestaria es la correspondiente

al Situado municipal, del que dependen para desarrollar sus actividades.

La vida económica y financiera de la mayoría de los Concejos municipales evoluciona muy lentamente debido a la falta de ordenanzas municipales que establezcan claras y suficientes fuentes de ingresos, la escasa instrumentación de las existentes en materias tales como levantamientos catastrales—para la liquidación de impuestos inmobiliarios—, o su insuficiente aplicación cuando existen.

4. AREA SOCIAL.

La situación de los servicios públicos y comunitarios del Municipio venezolano no es más que *regular* a juzgar por el criterio expresado por los mismos componentes de los Concejos municipales, en particular su Secretario, toda vez que de un índice óptimo de 5, la media nacional no pasa de 2,86. No obstante, hay diferencias notables entre los Municipios de menos población a los de más población, pues en los primeros la situación se juzga como *mala*, mientras que en los últimos como *buen*a.

La situación de los servicios públicos no es la misma entre las diversas categorías, ya que mientras los servicios relativos a la Salud Pública, a Recreación y Obras Públicas son más que *regular*, los restantes (de Seguridad, Educación y Cultura, Comunicaciones y Abastos) son menos que *regular*.

Las necesidades públicas y comunitarias indicadas bajo las mismas categorías se sienten, sin embargo, algo más satisfechas, aun cuando la media no llega a ser *regular*. De un índice de 5 para un máximo de satisfacción, la media simple ha sido de 2,98. También aquí se observa un índice de satisfacción mucho más bajo en los Municipios con población que en los con mucha. Conforme aumenta el volumen de población municipal, mayor es el grado de satisfacción con respecto a las necesidades públicas y comunitarias, al pasar el índice de 2,16 a 3,90.

Aunque la variable básica para la mejor situación de los servicios y mayor satisfacción de las necesidades es la de población, tal como ha quedado demostrado, el grado de satisfacción no es

el mismo en cada categoría. Ya que si Educación y Cultura, Salud Pública y Asistencia, Comunicaciones, y Fomento y Obras Públicas pasan de regular, la satisfacción con respecto a Seguridad y Orden Público, Recreación y Abastos no llega a tal.

En general, el grado de situación de los servicios, y de satisfacción de las necesidades, dista mucho del óptimo deseado, ya que en ningún caso la situación es buena en el conjunto nacional, y en algunos, como Seguridad y Orden Público, y Abastos, se aproximan ambos índices a *mal*.

IV. BASES DEL MODELO PROSPECTIVO

Así como retrospección es traer el pasado al presente, prospección es traer el futuro a la actualidad. Prospección sociológica, económica, política, será conocer, racional y objetivamente, el devenir de hechos actuales portadores de futuro, extrapolando antecedentes, analizando tendencias, sin excluir intuiciones.

La modelación normativa, técnica también de la previsión, trata de dar forma, conscientemente, al futuro, estableciendo normas y objetivos para la acción. Hay otras técnicas, como el pronóstico de los iluminados, los métodos consensuales, los de simulación, las matrices de interacciones, los escenarios. GALTUNG, JUNCK, GORDON, KAHN y otros futurólogos, en sus institutos privados y en las tres conferencias internacionales habidas, han tratado de precisar la terminología y los métodos aplicables al conocimiento del futuro. Las precisiones de estas técnicas se van refinando, aunque las mismas adolecen del mal general en todas las correspondientes a las ciencias sociales, su inexactitud. Ello no ha impedido el progreso habido en todas ellas en las últimas décadas, y la eclosión de una civilización del papel, donde se han multiplicado toda clase de estudios, informes, investigaciones, publicaciones, mal conocidos, insuficientemente estudiados y aun menos aplicados.

Diseñar un modelo normativo prospectivo del Municipio venezolano es tarea no muy fácil. No obstante, no se puede decir que sea imposible. Toda oficina de planificación tiene uno acep-

tado implícitamente, aun cuando no se haya dedicado sistemáticamente a su estudio, no conozca con más exactitud las implicaciones de las políticas desarrolladas en la actualidad, ni haya determinado los futuros alternativos, entre los cuales pueda hacer materia de sus decisiones la escogencia de cualquiera de ellos.

Es por esto que se hace ineludible aplicar más conocimientos y reflexión al diseño de esos futuros posibles, tan mal conocidos y tan poco estudiados por la Municipalidad venezolana.

Un ejemplo ilustrativo de la relación entre población y número de Distritos, que se daría en el futuro municipal, se presenta a continuación:

En 1971 había en Venezuela 171 Distritos municipales. Su clasificación por estratos de población ya la conocemos: 68 tenían menos de 25.000 habitantes, 60 de 25.000 a 50.000; 27 de 50.000 a 100.000, 14 de 100.000 a 500.000, y dos más de medio millón. Esta situación poblacional, caso de que no se crearan otros Distritos, variaría sustancialmente a mediano plazo (año 1980), y a más largo plazo (año 2000) dada la extraordinaria dinámica de la población venezolana. En el cuadro número 7 se presenta la posible distribución de los mismos.

CUADRO NUMERO 7

Distribución por estratos de población de los Municipios venezolanos

	Año 1970	Año 1980	Año 2000
Estrato I	68	61	34
Estrato II	70	43	39
Estrato III	27	41	39
Estrato IV	14	22	51
Estrato V	2	4	8

Esta distribución posible no será la más cierta, toda vez que existe una tendencia conocida a crear Distritos, sobre todo efectuando divisiones en los pertenecientes a los estratos de menor población, es decir, en aquellos en que lo deseable debe ser lo contrario, o sea fusionarse con otros de poca población para hacerse mayores, con lo que los servicios administrativos se me-

jarían, la división de trabajo sería más cónsona con las funciones y objetivos municipales, el dispositivo ordenancista sería más numeroso y mejor implementado, la recaudación fiscal más cuantiosa en volumen total y *per capita*, y la satisfacción de las necesidades de la comunidad más completa.

Está probado que a mayor volumen de población distrital mayor satisfacción de las necesidades públicas, más recaudación y mejor ordenación jurídica. Por tanto, no se justifica mantener esa tendencia existente a crear Municipios dividiendo los existentes. Las tecnologías de escala, por otro lado, tampoco lo justifican.

En razón a las conclusiones aquí señaladas de la situación actual del Municipio venezolano y lo arriba dicho, se hace necesario fijar unas bases mínimas, a tener en cuenta como lineamientos generales para el diseño de políticas alternativas de desarrollo municipal.

Se asume que el contexto general de la sociedad venezolana no sufrirá graves alteraciones y que el crecimiento de su economía marchará al mismo paso que en las décadas precedentes, probablemente con alguna desaceleración. El ambiente político de democracia pluralista, o de dictadura de izquierda o de derecha, no se estima que sea decisivo para el cumplimiento de los objetivos municipales, toda vez que los mismos no cambian, bajo los diferentes regímenes conocidos, y en todo caso, requerirían un nivel de análisis y de detalle impropio de este lugar y de la extensión de este ensayo.

Por tanto, el modelo normativo prospectivo debe incluir:

- a) políticas de acción, generales, a largo plazo,
- b) políticas de actuación, particulares, a mediano plazo, y
- c) políticas de ejecución, inmediatas, a corto plazo.

Las políticas de acción han de diseñarse, en términos generales, con respecto a las áreas identificadas, aquí presentadas y analizadas, es decir, áreas administrativa, legal, económica y social, discriminadas en un Plan General de Acción.

Dentro de cada área, el señalamiento de metas y la fijación de alternativas se han de adecuar a aquella situación óptima que hemos entrevisto y que establece un futuro deseable para todo Concejo municipal, así, por ejemplo, en cuanto al aspecto admi-

nistrativo o de organización interna, los Municipios deben contar con Oficinas de Planificación, de Coordinación y Programación Presupuestaria, de Contraloría, de Catastro, de Relaciones Públicas, etc.; en cuanto a normativa jurídica, el Municipio debe tener promulgadas y en aplicación todo tipo de ordenanzas administrativas, impositivas, sobre tasas y derechos, y de urbanismo, que se han identificado.

Una buena organización administrativa y una adecuada aplicación de ordenanzas municipales permitirán una recaudación apreciable por concepto de impuestos, con los que cubrir más del 50 por 100 de su presupuesto anual, reduciendo la dependencia del Situado constitucional a no mucho más del 30 por 100 de sus gastos anuales ordinarios. Con estas medidas y su consecución, los servicios públicos podrían ser prestados más fácilmente y mejor, y la ciudadanía estar más satisfecha mediante un mayor grado de participación en la toma de decisiones y en el cuidado de los bienes comunes.

Toda vez que las políticas de acción se han de diseñar a largo plazo, veinte o más años, cada Municipio o mancomunidad de Municipios que se asocien para satisfacer las economías de escala requeridas para cualquiera de las categorías de servicios antes identificadas, han de establecer políticas de actuación, particulares y comprensivas, para ser llevadas a cabo a mediano plazo, es decir, para períodos posibles de cinco o tres años, si ésta es la duración de los componentes de los Concejos municipales, y se hace decisión de que esas sean las políticas de actuación a mediano plazo, recogidas en un Plan quinquenal o trienal.

Por último, por cuanto los presupuestos de ingresos y egresos se realizan y se ejecutan anualmente, en la ordenanza respectiva que todos los años se promulga por cada Municipalidad, se contendrá las políticas de ejecución inmediata del Plan anual, a cuyo efecto establecerán los medios y erogarán las partidas correspondientes, siempre siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan General de Acción y en el horizonte prospectivo que éste tenga fijado.

PRINCIPALES FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- ACEDO MENDOZA, Carlos, *Desarrollo comunal y promoción popular*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1968.
- ANGEL, Carlos Julio, *Constitución nacional y Código político y municipal*, Editorial Antena, Bogotá, 1946.
- ARAY, Luis Enrique, *Análisis general de la situación financiera de los Concejos municipales de Venezuela* (Ponencia al III Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal), AVECI, Caracas, 1970 (mimeo).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Reunión sobre financiamiento municipal en Latinoamérica*, Washington, 1966, tres tomos (mimeo).
- BOYCE, Charles, *Elementos de planificación urbana*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969.
- BREWER CARIAS, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo y la Jurisprudencia venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964.
- , *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal venezolano*, Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1968.
- , «Reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela», *Cuadernos para la Reforma Administrativa*, núm. 2, Comisión de Administración pública, Caracas, 1970.
- BULNES, Ismael, *Legislación municipal*, Editorial Gráfica Labor, Lima, 1967.
- BURGOS VILLASMIL, J. R., *El Síndico procurador en el régimen jurídico municipal. Sus atribuciones*, Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI), Caracas, 1970 (mimeo).
- CABEZAS, Ramiro, *Elementos de administración y política tributaria para gobiernos municipales*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1970.
- , *Manual del Presupuesto para gobiernos municipales*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1968.
- CARDOZO, Arturo, «Hacienda y servicios municipales», en *Caracas y su Régimen municipal*, Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas, 1960.
- CASTRO GUEVARA, Julio, *Esquema de la evolución municipal en Venezuela*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela* (Actas de la Comisión redactora del Proyecto), Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1971, dos tomos.
- CONTRERAS QUINTERO, Florencio, *La Ley de Inversión del Situado y de la coordinación con el Presupuesto nacional o la abolición de la autonomía de los Estados y de la autonomía municipal*, Caracas, 1966.
- DANA MONTAÑO, Salvador M., *Estudios de Política y Derecho municipal*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1962.
- DESAL-CEDEP (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina y Centro de Desarrollo Popular), *Antecedentes y criterios para una reforma del gobierno municipal*, Santiago de Chile, 1967, dos tomos (mimeo).
- ELBITTAR, Orlando, y Andrés SANTOS LÓPEZ, *Bases para la creación de Bancos municipales a nivel regional*, AVECI, Caracas, 1972.
- , *Proceso de Administración municipal*, Centro de Formación y Capacitación Municipal de Caracas, AVECI, n. d. (mimeo).
- FLISFISCH, Angel C., *La estructura política local*, Escuela Latinoamericana de Ciencias Políticas y Administración Pública, Santiago, 1970 (mimeo).
- FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y FOMENTO MUNICIPAL (FUNDA-COMUN), *Informe anual 1970*, Caracas, 1971.

- GALVIS GAITÁN, Fernando, *El Municipio colombiano*, Imprenta Departamental «Antonio Nariño», Bogotá, 1964.
- HEREDIA, Cipriano A., *Los ejidos de Guanare*, Caracas, 1971.
- HUCK, Robert, *Manual general de evaluos*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1967.
- HUMES, Samuel, y Eileen MARTIN, *The Structure of Local Government (A Comparative Survey of 81 Countries)*, International Union of Local Authorities, The Hague, 1969.
- INTERNATIONAL CITY MANAGERS' ASSOCIATION, *Administración de las finanzas municipales*, Compañía Editorial Continental, México, 1963.
- , *Técnica de la Administración municipal*, Compañía Editorial Continental, México, 1963.
- , *Métodos de supervisión en la Administración municipal*, Compañía Editorial Continental, México, 1963.
- KAPLAN, Marcos, «Aspectos políticos de la planificación en América latina», *Cuadernos para la Reforma Administrativa*, núm. 3, Caracas, 1971.
- LANDER, Luis, y María Josefina DE RANGEL, *La planificación en Venezuela*, Sociedad Venezolana de Planificación, Caracas, 1972.
- LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1970, caps. XXXIII, XXXV.
- MAGALLANES, Vicenta, *Análisis general de la situación administrativa de los Concejos municipales en Venezuela* (Ponencia al III Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal), AVECI, Caracas, 1970 (mimeo).
- MANSFIELD, Charles, «Introducción a la estructura tributaria de los países en desarrollo», *Finanzas y Desarrollo*, vol. 8, núm. 1, Washington, 1971, págs. 41-47.
- MARSHALL, A. H., *Local Government Finance*, International Union of Local Authorities, The Hague, 1969.
- MIZRAHI, Ezza, *Los ingresos tributarios de la Municipalidad del Distrito Federal. Régimen legal*, Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1968.
- MOLES CAUBET, Antonio, «Los límites de la autonomía municipal», *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 26, Caracas, 1963.
- OFICINA MUNICIPAL DE PLANEAMIENTO URBANO, «Caracas, el futuro de una ciudad», *Revista del Colegio de Arquitectos de Venezuela*, núms. 30-31, noviembre 1970-febrero 1971, Caracas.
- OSTOS FLORES, Marino, *El Catastro como fuente de ingreso municipal*, Oficina Nacional del Catastro del Ministerio de Agricultura, Caracas, 1966.
- PINTO C., Manuel, *Los ejidos de Caracas*, Ediciones del Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas, 1968.
- RAY, Talbot, F., *Politics in the Barrios of Venezuela*, University of California Press, Berkeley, 1969.
- ROMERO VELAZCO, Fernando *La reforma del Régimen municipal*, Editorial Retina, Bogotá, 1962.
- SALOMÓN DE PADRÓN, Magdalena, *El transporte urbano*, Universidad Central, Caracas, n. d. (mimeo).
- SANTOS LÓPEZ, Andrés, *Situación actual de la legislación sobre construcciones, parcelamiento, zonificación y ornato*, AVECI, Caracas, 1970 (mimeo).
- , y Lila TRUJILLO, *Jurisprudencia municipal 1936-1969*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969.
- SCARPATI, Rosario, y Esther GAMUS, *Problemática del desarrollo de la comunidad en Venezuela*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969.
- SHOUP, Carl S.; John F. DUE y col., *The Fiscal System of Venezuela*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1959.
- SILVA MICHELENA, José Agustín, *Crisis de la democracia (Cambio político en Venezuela)*, vol. III, Caracas, 1970.

- SUÁREZ, Santiago Gerardo, *Evolución histórica del Situado constitucional*, Editorial Arte, Caracas, 1965.
- TAMAYO GASCUE, Eduardo, *Sociología del Municipio*, Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas, 1960.
- TORREALBA NARVÁEZ, Luis, *Aspectos jurídicos del urbanismo en Venezuela*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1970.
- , *Definición de la competencia municipal en materia de transporte urbano* (Ponencia a la II Asamblea Nacional de Síndicos Municipales), AVECI, Caracas, 1971 (mimeo).
- TRUJILLO ORTIZ, Lila, *Análisis general de la situación jurídica de los Concejos municipales de Venezuela*, AVECI, Caracas, 1970 (mimeo).
- VÁZQUEZ, José Valerio, *Historia constitucional del Municipio venezolano*, Universidad de los Andes, Mérida, 1971.