

MUNICIPIO Y EMPRESA MERCANTIL

REPETIDAS veces se ha pretendido hallar una semejanza entre las Corporaciones públicas y las empresas privadas. Refiriéndonos en particular al Municipio, ha sido muy frecuente, especialmente en los escritores norteamericanos, sostener la existencia de dicha analogía. Como decía, por ejemplo, J. F. Dillon (1), en muchos de sus más importantes aspectos una moderna ciudad americana, más que un Estado en miniatura, es una "business corporation".

En contraposición, otros autores, incluso en los mismos Estados Unidos, insisten en que debe considerarse el gobierno de la ciudad, en determinadas facetas, como algo completamente distinto a una sociedad industrial. W. Parr Capes recoge los motivos en que éstos últimos se fundan para sostener su punto de vista (2), señalando a este respecto las siguientes razones: 1.ª Las funciones de una Corporación municipal son, además de ejecutivas, legislativas y judiciales (3). 2.ª La ciudad es una sociedad obligatoria, y no voluntaria como una empresa mercantil. 3.ª La medida del éxito, en una sociedad de negocios, reside en el aumento de dividendos; en una Corporación municipal, en la calidad y cantidad del servicio. 4.ª La ciudad goza de algunas inmunidades y privilegios legales por lo que representa, cosa que no ocurre con las compañías privadas. 5.ª En su actividad, una Corporación municipal debe tener en cuenta las exigencias del bienestar social, lo cual no afecta tan directamente a las empresas mercantiles; y 6.ª Existe una gran diferencia entre el Municipio y una sociedad privada en lo que se refiere a sus facultades para pedir prestado y gastar dinero.

Por su parte, el profesor Rafael Bielsa ha hecho resaltar, hablando del régimen local vigente en la Argentina (bastante seme-

(1) "Commentaires on the Law of Municipal Corporations", 1911.

(2) W. Parr Capes: "The modern city and its government", E. P. Dutton & C.º, New-York, 1922, págs. 44 y 45.

(3) Los que defienden la existencia de una estrecha analogía entre Municipio y Empresa, sostienen que las funciones de aquél son esencialmente ejecutivas.

jante al nuestro del período constitucional): "1.º Que en la administración comunal se reglamentan y se limitan los derechos de los vecinos, mediante el poder de policía; se imponen contribuciones, etcétera, etc. 2.º Que en el Municipio no sólo se gestionan intereses comunales, sino también regionales y generales. 3.º Que el Municipio, aunque bien delimitado geográficamente y administrativamente, es parte de otra entidad políticoadministrativa con intereses comunes a todos los Municipios, esto es, de orden provincial" (1).

Mientras que en la empresa lo que domina es la idea del lucro particular, individual o de un número reducido de socios, en el Municipio sus fines son mucho más altruistas, ya que ha de procurar realizar siempre todo aquello que pueda suponer una mayor comodidad y bienestar para sus habitantes, velando por su constante mejoramiento espiritual y material. O sea, que el Municipio, frente al espíritu de lucro de la sociedad de negocios burguesa o capitalista, opone una aspiración teleológica más elevada y que se concreta en la idea de "prestación de servicio" a la colectividad.

No se crea, por lo que acabamos de afirmar, que esta "prestación de servicio" se oponga, o esté en contraposición, con los nuevos sistemas políticos autoritarios. Sin duda podría alegarse, primeramente, que si en lo político lo característico es, en dichos regímenes, el principio de autoridad, ello no impide que en los servicios de tipo industrial (donde no se afecta para nada a las cuestiones de soberanía) el espíritu de lucro del hombre de negocios sea sustituido por un ideal tan noble como el de servicio a la comunidad; pero no es necesario acudir a esta distinción desde el momento que las nuevas "élites" políticas se caracterizan, según dice M. Manoilescu, por su desinterés, sobriedad y desprendimiento personal. No aspiran, como los llamados "antiguos regímenes", a ejercer el poder político con la preocupación de conservar sus propios privilegios (2); por lo que bien puede afirmarse, en consecuencia, que en ellos la idea de "servicio" es casi consubstancial con su misma existencia y, desde luego, imprescindible para la consecución de los postulados políticos que defienden.

Aunque en sus fines la empresa y el Municipio discrepen tan profundamente, en la elección de los medios, o, más concretamente, la empresa en sus distintas actividades y el Municipio en la organización de los servicios públicos, pueden y deben emplear los mismos

(1) Rafael Bielsa: "El problema de la descentralización administrativa", J. Lajouane & Cía., Buenos Aires, 1935, pág. 47.

(2) M. Manoilescu: "El partido único", Zaragoza, 1938, págs. 56 y 57.

procedimientos de administración científica, para conseguir la máxima eficacia posible; por lo que en esto sí que es posible señalar una indiscutible analogía. No se olvide, como decía H. Fayol, refiriéndose a los principios por él expuestos: “no existe una doctrina administrativa para la industria y una doctrina administrativa para el Estado; no hay más que una doctrina administrativa. Los principios y reglas generales que valen por la industria valen también por el Estado, y recíprocamente” (1), lo cual puede aplicarse, con mayor razón todavía, al Municipio, que no ha de preocuparse, como el Estado, de los problemas políticos nacionales e internacionales, en los cuales la eficacia técnica, en el sentido aquí expresado, tiene una importancia muy relativa, como fácilmente se comprenderá.

Y lo que dice respecto a la conveniente aplicación de los postulados de la organización científica del trabajo a los servicios públicos (2) es posible afirmarlo también refiriéndonos a la organización de las propias oficinas y departamentos del Ayuntamiento, en donde más de una vez se nota la falta de iniciativa y actividad que tanto caracteriza a las empresas modernas eficazmente organizadas (3).

No quiere esto suponer que la racionalización de lo que bien podría denominarse “servicio orgánico municipal” (puesto que los distintos departamentos de un Ayuntamiento son como el instrumento básico de que el Municipio se sirve para desarrollar sus actividades), presenta los mismos caracteres que los de una empresa industrial. Es evidente que una oficina pública tiene ciertas peculiaridades que dan por resultado que ni la mecanización ni la standardización, pongamos por vía de ejemplo, tengan tanto desenvolvimiento como en una empresa de tipo mercantil; pero lo que sí puede afirmarse es que el fayolismo, y, en menor grado, el taylorismo, tienen aquí un vasto campo de experimentación y creciente desarrollo.

Tanto el Alcalde, jefe de la gran empresa municipal, como los distintos jefes de Secciones y Negociados deben, dentro de sus esferas respectivas, prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar. No ha de ser difícil lograr que en la organización interna de un Ayunta-

(1) Prólogo de H. Fayol a “L'éveil de l'esprit public”, Dunod, París, 1927, pág. 6.

(2) Estos principios de organización científica los hemos expuesto ya con algún detalle en nuestro artículo sobre “La racionalización de la Administración del Estado y del Municipio”, publicado en *Revista Moderna de Administración Local*, de Barcelona. Véanse los números correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1940.

(3) Taylor decía ya, a este respecto, “que un empleado no hace, por término medio, más que la mitad o una tercera parte del trabajo que un hombre puede hacer sin fatigarse” (“Le rendement des employés du gouvernement”, art. recogido en las “Publications posthumes de F. Winslow Taylor”, Dunod & Pinat, París, 1917, pág. 11).

miento exista la unidad de dirección y de mando, una centralización, disciplina y orden, un programa de acción al que acoplar las propias actividades (sin los engaños que, a sabiendas, se insertan en los presupuestos municipales) y un suficiente "outillage" administrativo para ayudar a los altos funcionarios en su cometido.

Mientras que los principios de administración deben aplicarse ya a los Municipios de mediana importancia, inexcusablemente, aunque en todos sea conveniente, donde tiene más posibilidades de desenvolverse el taylorismo es desde las ciudades de relativa importancia, con numeroso personal y trabajo abundante. Es entonces cuando en la realización de determinadas operaciones que se repiten con frecuencia (como redacción de oficios, copia y reproducción de documentos, clasificación y archivo de expedientes, confección de Padrones de arbitrios, listas cobratorias y recibos), será siempre de aconsejar proceder a la división, standardización y al estudio de los tiempos y los movimientos, lo cual ayudará a poder determinar la tarea para un gran número de empleados y funcionarios, cuyos resultados se controlarán, además, debidamente, a fin de obrar en consecuencia respecto a las correcciones y recompensas.

Taylor, en uno de sus artículos que hemos citado hace poco (1), insistió repetidamente acerca de la necesidad de señalar a todo funcionario una tarea diaria bien determinada, y, como consecuencia de ello, después de haber establecido previamente un coeficiente medio de rendimiento para cada clase o categoría, "eliminar automáticamente todos los incapaces y desplazar a ciertos empleados para colocarlos en sitios que convienen mejor a sus disposiciones naturales" (2).

En cuanto a las posibilidades de emplear el cronometraje para el control de la duración del trabajo en la oficina, el mismo Fayol, en una conferencia pronunciada en 1917 (3), expuso la conveniencia de efectuarlo, confiando que en el Estado (y, por tanto, también en el Municipio) se conseguirían los mismos beneficiosos resultados que en la industria. Siguiendo, paso a paso, el camino que sigue un expediente, decía, no sería difícil fijar el tiempo "standard" para cada una de las intervenciones de los diferentes Servicios o Negociados, bien se tratara de un examen, de un informe, o de un simple traslado. La suma total de dichos tiempos parciales, consignados

(1) En la nota anterior; pág. 16 de las "Publications..."

(2) Artículo citado últimamente; pág. 17 de las "Publications..."

(3) Titulada: "De l'importance de la fonction administrative dans le gouvernement des affaires". (Véase "L'éveil de l'esprit public", pág. 42 y siguientes.)

debidamente en los respectivos expedientes, daría el plazo normal dentro del cual habrían de resolverse las peticiones formuladas. Todo retraso sería, entonces, fácilmente advertido, con lo que podrían exigirse inmediatamente las responsabilidades que fuesen pertinentes.

En contra de lo expuesto en el párrafo anterior, y para demostrar que la medición del tiempo en una oficina pública no es tan factible como en una empresa industrial (1), se ha dicho algunas veces que es muy difícil efectuar el cronometraje sobre cuestiones administrativas, porque no se puede controlar de esta forma el trabajo intelectual (2). A lo cual puede contestarse que si bien el trabajo material se adapta mucho mejor a este procedimiento de estudio, igualmente puede aplicarse al intelectual cuando se trata de realizar, repetidamente, actos de naturaleza análoga, como un informe o una propuesta de resolución, para asuntos corrientes, de los que al año se cuentan, si no por millares, cuando menos en un número bastante elevado. De modo que, en realidad, sólo cabría exceptuar la labor de los más altos funcionarios, cuyo rendimiento también podría, por cierto, evaluarse en atención a los resultados que dan los servicios que tienen a su cargo.

Por último, referente a la retribución y a los ascensos, con mucha frecuencia se ha puesto de manifiesto que el procedimiento actualmente seguido en las corporaciones públicas es equivocado, ya que no se estimulan las iniciativas individuales; siendo esto una de las causas de que las empresas del Estado—dice J. Carlíoz (3)—den un rendimiento mucho menor del que podría considerarse como normal. La retribución por el simple tiempo transcurrido y el ascenso por la antigüedad, sin ningún otro mérito, es una invitación a la pereza y representa una gran injusticia, ya que se trata por un igual a los buenos y a los malos funcionarios (4). Para hacer trabajar no es preciso amenazar con el despido continuamente; basta con preocuparse en dar los alicientes necesarios para lograr que

(1) Un ejemplo elocuente acerca de la aplicación del cronometraje: En la fábrica "White C.", de Cleveland (Ohio), para un personal de 2.500 hombres se ocupan una treintena de "time-study-men" (cronometradores), que, bajo la dirección de un ingeniero, se dedican al estudio metódico de todo trabajo efectuado en la fábrica, desde el del peón hasta el de las mecanógrafas (H. Dubreuil: "Standards", Grasset, París, 1929, pág. 125).

(2) Albert Henry: "Administration et Fonctionnaires", M. Lamartin, Bruxelles, 1930, cap. VI, pág. 330 y siguientes.

(3) "Le gouvernement des entreprises commerciales et industrielles", Dunod, París, 1940, pág. 81.

(4) No criticamos, con esto, el aumento de retribución por motivo del mayor número de cargas familiares que hay que atender, pues aquí suponemos la igualdad, desde luego hipotética, de condiciones en lo que a este aspecto se refiere.

se dé el máximo de rendimiento, y hacer que el jefe, dentro de cada categoría, escoja sus inmediatos colaboradores entre los funcionarios que más se hayan distinguido, premiando a los que también se lo merezcan por su actividad diligente y buena voluntad.

En relación con todo lo expuesto, y a fin de corroborar con un ejemplo práctico lo que hemos dicho acerca de la aplicación de los procedimientos empleados por la técnica moderna a la administración municipal, recuérdese la organización de las ciudades de los Estados Unidos, en donde "la mayoría de las memorias de los departamentos de los Municipios... son como memorias de negocios, más que asuntos de gobierno" (1); lo cual puede referirse muy especialmente al sistema del "City Manager", del que con razón ha dicho Herman C. James (2), que posibilita la aplicación de los métodos usados en las empresas particulares al gobierno de la ciudad (3).

JOSE M.^a CIURANA FERNANDEZ
Jefe de Negociado
del Ministerio de la Gobernación

(1) Adolfo Posada: "El régimen municipal de la ciudad moderna", V. Suárez, Madrid, 1936, pág. 349.

(2) H. James: "Local government in the United States", O. Appleton & C., New-York, 1921, pág. 351.

(3) Análogamente decía Maxey que ha dado lugar a "la introducción de los mejores métodos de gestión de negocios y el logro de un alto grado de eficacia y economía en la administración de los asuntos públicos" (A. Posada: Ob. cit., pág. 407).