

HACIA UNA RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION LOCAL

LA ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

a) LAS ACTIVIDADES

La aplicación de los principios de organización, de aquellos principios que Pfiffner dice fueron llamados «proverbios y mitos», es de excepcional importancia para la buena marcha del gobierno de las ciudades porque la organización no es sólo un problema humano, sino también «un problema de estructura mecánica». Dice Hodges que entre los varios planes o métodos de organización de la ciudad aparece como favorito el de la distinción entre *line* y *staff*. Dejaremos para más adelante el hacer una enumeración de las clasificaciones científicas de las funciones municipales y de los departamentos en que éstas se radican, pero señalaremos antes que, teniendo las entidades municipales carácter territorial, la división que del territorio urbano se haga ha de repercutir indudablemente en la organización funcional. No quiere esto decir que las funciones o servicios sean diferentes según la división que se adopte, pero sí que el modo como se organicen variará de unos casos a otros grandemente y sobre todo será completamente distinto en una ciudad pequeña que en una gran población y costarán más al erario municipal los servicios de ciudades extendidas horizontalmente que las que con igual número de habitantes se construyan con edificios altos, porque los gastos de alumbrado, abastecimiento de aguas, alcantarillado, pavimentación, etc., resultarán forzosamente mucho más reducidos en estas últimas.

La determinación de las funciones municipales la especificación de los servicios podrá señalarse en una u otra forma, podrá adoptarse una clasificación u otra, pero en realidad se pueden reducir a una sistematización, siempre teniendo en cuenta, claro está, que las actividades municipales aumentan de día en día. Lo que ya no resulta tan sencillo es la estructuración de los departamentos que desarrollan tales servicios, y sobre todo, lo que resulta imposible es hacer una clasificación tipo que podamos tomar

como modelo. Y volviendo a las funciones, señalaremos las que Hodges citó en su obra *City Management*. Como hemos dicho, la primera que señala es la de *actividades puramente ejecutivas* (line) y *actividades asesoras* o *superiores* (staff). Las primeras tienen un contacto directo con el público, mientras que las segundas tienen como principal misión preparar el trabajo que desarrollan las primeras, es decir, no tienen normalmente contacto con el público. Lent D. Upson, citado por Hodges, divide las funciones municipales, partiendo de este criterio, en *funciones que sirven al público directamente* y *funciones que lo sirven indirectamente*. El primer grupo lo subdivide en lo relativo al «campo del desenvolvimiento cultural», «control físico y social» y «ámbito de los servicios públicos en sentido estricto, o servicios municipalizados» (utilities). Entre estos tres grupos desarrolla luego veintinueve actividades diversas.

El mismo Hodges cita otra clasificación de funciones tomada de datos de la «Municipal Reference Bureau» de Cincinnati, y es la siguiente :

I.—Control general

1. Legislativas
2. Ejecutivas
3. Legales
4. Judiciales
5. Financieras
6. Registrales
7. Compras
8. Personal

II.—Protección de las personas y de la propiedad

9. Incendios
10. Policía
11. Seguridad del trabajo
12. Asistencia social
13. Regulación de las empresas privadas

III.—Mejoramiento de la salud y de las condiciones de vida

14. Salud pública
15. Parques
16. Recreos
17. Planeamiento y zonificación

18. Obras públicas
19. Servicios municipalizados
20. Ornato

IV.—Educación

21. Bibliotecas
22. Escuelas públicas
23. Universidad
24. Servicios de información

Son también importantes al respecto de la clasificación científica de las funciones municipales las sistemáticas de las diferentes obras que sobre *City Management* han escrito los autores norteamericanos Piffner, Hodges y Redd, y así vemos que el primero divide su obra *Municipal Administration* en ocho partes, cuyos títulos son: «Organización»; «Régimen interior» (estudio y planeamiento de la gerencia, finanzas y personal); «Funciones protectoras» (Policía, tribunales, tráfico, incendios, salud pública); «Asistencia pública» (administración del servicio social, gerencia de las instituciones benéficas); «Planeamiento» (planeamiento y regulación del suelo, viviendas, aeropuertos); «Obras públicas» (calles, saneamiento y aguas); «Servicios municipales» (regulación y gerencia); «Actividades culturales» (educación, parques y recreos, bibliotecas, museos y música).

La obra de Hodges titulada *City Management*, en sus veintiocho capítulos trata del personal, impuestos y tasas y finanzas y cuentas en general, planeamiento, zonificación, viviendas, administración de justicia, sanidad, parques y recreos, asistencia social, policía, tráfico, incendios, obras públicas, calles, servicios municipalizados, basuras, aguas, educación y elecciones.

Reed en su obra *Municipal Management*, después de tratar la parte general y lo relativo a personal y Hacienda local, estudia la *seguridad pública* (policía, incendios y otras funciones protectoras); *Salud pública*; *Parques y Recreos*; *Asistencia social y Vivienda*; *Escuelas públicas*; *Bibliotecas y Museos*; *Obras públicas y Servicios municipalizados*.

En cuanto a textos legales españoles, ya el Estatuto municipal señalaba en el artículo 150 el objeto de la competencia municipal, en donde se enumeraban prolijamente las funciones municipales. La Ley municipal de 1935 sistematizó más las materias propias de la competencia municipal, y el apartado f) del artículo 102 cita la urbanización en general, saneamiento, mejora interior y ensanche, vías públicas, alumbrado, viviendas, parques y jardines, salubridad e higiene, aguas potables y residuarias, alcantarillado, cementerios, prevención de epidemias, laboratorios, abastos, mataderos, mercados, gas, electricidad y fuerza, transportes, instrucción y cultura, asistencia pública, policía, cajas de ahorros, pósitos, turismo, mu-

seos, etc. La vigente Ley de Régimen local, a través de los 11 apartados del artículo 101 señala todavía más servicios o funciones propias de la competencia municipal.

Las actividades municipales van *in crescendo* de tal manera que en los años 1930 al 1940 fueron recaudadas en todas las Entidades locales de los Estados Unidos 4.500.000.000 de dólares anualmente, y de ellos, en 1940, el 50 por 100 fué obtenido por prestación de servicios. El siguiente estado comparativo de las actividades municipales de Cincinnati y Detroit, presentado por Reed, es harto elocuente :

	CINCINATI		DETROIT	
	Población	Actividades	Población	Actividades
Año 1900	325.902	215	285.704	131
Año 1930	451.160	331	1.568.662	306

El Condado de Los Angeles ha aumentado desde 1850 nada menos que 762 actividades, según dice H. F. Scoville (*Growth of Los Angeles County*, en «The Tax Digest 1936»).

Este aumento ininterrumpido de actividades y la importancia que los ingresos por tasas de prestación de servicios se obtienen son, precisamente, un argumento más para la aplicación al gobierno de la ciudad de los procedimientos o métodos propios de la organización y administración de las grandes empresas privadas.

b) LOS DEPARTAMENTOS

En cuanto a la organización de los Departamentos que han de promover, desarrollar o controlar las actividades municipales, el primer problema que se plantea es el de la dificultad con que se tropieza para señalar su número, estructura y contenido. Dice Jordana de Pozas que es éste «un problema interesantísimo sobre el cual se ha escrito muy poco», y añade luego : «Pocas son las ciudades que han concedido a este tema la importancia que tiene. Lo corriente es que los Departamentos hayan sido creados a medida que han surgido o se han desarrollado las actividades y servicios a su cargo, y *no de un modo reflexivo y lógico.*» Además, muchas veces, como señala Hodges, los favoritismos y veleidades de los políticos han hecho aumentar el número de los Departamentos no precisamente por necesidades funcionales, sino para satisfacer compromisos electorales o de partido. Cita dicho autor el caso de Portland (Oregón), que tiene Gobierno por comisión y en donde la distribución de los Departamentos es tan absurda como la siguiente :

Departamento de asuntos públicos:

Limpieza de calles
Recogida de basuras

Departamento de finanzas:

Incendios
Sanidad
Almacén municipal de reparaciones

Departamento de Obras Públicas:

Oficina pública de colocaciones

Departamento de Servicios municipalizados:

Venta de desperdicios

Revisión de cuentas:

Concesión de licencias
Secretario del Consejo

Como puede observarse, la estructuración es disparatada, y ello es frecuente en las ciudades que se rigen por Comisión, porque las múltiples actividades o funciones municipales son difícilmente encajadas en el escaso número de departamentos —cinco por lo general— en que se distribuye el gobierno de la ciudad.

Los criterios de distribución de funciones en los Departamentos pueden ser varios, pero dos serán siempre los principales: O se crean tantos departamentos como comisiones tenga el órgano político (Consejo, Ayuntamiento), o se distribuyen funcionalmente en consideración a los grupos de actividades más afines. El primer sistema es el seguido en la organización del Condado de Londres con sus quince departamentos, que corresponden a los quince Comités de la Corporación (Finanzas, Educación, Sanidad, Asistencia, Infancia, Servicios generales, Establecimientos, Incendios, Vivienda, Policía general, Parques, Restaurantes y Alimentación, Suministros Alcantarillado y vías fluviales y Planificación urbana), de los cuales los de Finanzas, Educación, Sanidad, Asistencia e Infancia son obligatorios en virtud del Estatuto del Condado; el resto puede variar. En todos ellos trabajan nada menos que 60.000 funcionarios, de los cuales 6.700 son administrativos. Barcelona parece seguir también esta distribución en razón de las comisiones políticas, y tiene tantos Departamentos como comisiones, o sea, doce, denominados así: Gobernación, Hacienda, Sanidad, Obras Públicas, Urbanización y ensanche, Beneficencia, Turismo, Transportes, Cultura, Cementerios, Patrimonio y Compras y Abastos.

Cuando la distribución de funciones entre las diferentes comisiones obedece a un criterio racional, es aceptable el sistema, pero, por lo gene-

ral, la división en comisiones obedece, como órganos representativos que son, a razones históricas o a necesidades de acoplamiento político, y ambas soluciones estarán reñidas con el criterio técnico que debe presidir la gerencia.

Por ello es fundamental la clasificación funcional, y, a tal fin, cumple un cometido interesantísimo y llena un vacío existente hasta que se formuló la sistematización que, advirtiendo que no se puede considerar como un patrón con vigencia universal, formula Hodges, y que transcribimos a continuación :

ELECTORES

ORGANOS POLITICOS

CONSEJO O ALCALDE

Secretario	Interventor	Planeamiento	Zonificación
------------	-------------	--------------	--------------

ADMINISTRACION

ALCALDE O GERENTE

<i>Finanzas</i>	<i>Obras</i>	<i>Seguridad</i>	<i>Asistencia</i>
Tesorero	Carreteras	Incedios	Asilos
Contable	Alcantarillas	Policía	Socorros
Recaudador de Tasas e Impuestos	Aguas	Tráfico	Casas de trabajo
Compras	Basuras	Pesos y medidas	Parques y recreos
Almacenes	Edificios	Inspección	Cementerio
Licencias y permisos	Garage		
Fondo de amortización			

<i>Sanidad</i>	<i>Servicios municipalizados</i>	<i>Educación</i>	<i>Derecho</i>
Salud pública	Alumbrado público	Escuelas públicas	Tribunal local
Hospitales	blico	Bibliotecas	Asesor local
Visitadores y niñeras	Calefacción	Museos	Propiedades
Clinicas	Transportes	Universidad	Legislativo
Reconocimientos	Acropuertos	Educación de adulto:	Tributos
Inspecciones			

<i>Registros</i>	<i>Personal</i>
Registros	Comisión
Estadísticas	Administración
Publicidad	Empleados
	Actividades
	Accidentes
	Instrucción

Las modernas técnicas gerenciales, en unos casos mediante la coordinación de funciones y en otros por medio de la integración de actividades, han proporcionado una racional distribución en departamentos que, aparte de su valor económico, tiene una gran importancia en el orden práctico de la eficiencia del servicio. Así resulta verdaderamente interesante el plan de reforma de la división en Departamentos de la ciudad de Filadelfia. Después de tal reforma, los Departamentos son los siguientes :

Parques y Recreos
 Sanidad
 Asistencia médica y social
 Detención y corrección
 Seguridad
 Obras Públicas
 Servicios municipalizados
 Propiedades municipales
 Oficina de Planificación
 Departamento legal
 Finanzas
 Servicio civil (Personal)
 Elecciones

Con esta distribución se han integrado en el Departamento de Finanzas las funciones que se pueden observar a continuación :

<i>Ahora</i>	<i>Antes</i>
Finanzas	Secretaria de Presupuestos del Mayor.
	Recaudación.
	Oficina de revisión de contribuciones.
	Compras.
	Otras oficinas independientes.

De la misma forma, en el propuesto Departamento de Servicios municipalizados (utilities) vemos la transformación :

<i>Hoy</i>	<i>Antes</i>
Departamento de servicios municipalizados.	Departamento de muelles. Tráfico. Comisión de aviación. Comisión de aguas. Obras Públicas.

Lo mismo podemos decir de la Beneficencia :

<i>Ahora</i>	<i>Antes</i>
Departamento de Asistencia médica y social.	Departamento de Sanidad. Beneficencia pública. Comisionados del Condado.

En el orden de la policía de seguridad ocurre otro tanto :

<i>Ahora</i>	<i>Antes</i>
Departamento de Seguridad pública.	Fairmont Park Commission. Departamento de Seguridad. Departamento de Obras públicas. Comisionados del Condado.

Y así podíamos ir recogiendo más detalles de este fenómeno integrador que, quizá empezando por sostener un criterio coordinador, luego pueda obtenerse en toda su plenitud, y que consideramos de una gran importancia para la economía y la eficacia de la gerencia. Y al hablar de esto se plantea el problema de determinar el número de los Departamentos de la Administración de la ciudad. Ya hemos dicho anteriormente que cuanto menos mejor; pero ello, igual que el contenido y denominación de los mismos, no puede sujetarse a un patrón fijo. Dice JORDANA DE POZAS a propósito de esto : «No es posible intentar una división en Departamentos con valor universal. A ello se opone, en primer término, la gran diferencia entre unos y otros países o ciudades, desde el punto de vista de sus competencias o atribuciones.» Y, es indudable, la extensión de la ciudad, sus problemas, su carácter industrial o de turismo son factores decisivos que han de aconsejar una división u otra; pero lo que sí podemos

afirmar es que tanto mejor será la organización y tanto más eficaz la gerencia cuanto más se aproxime la división en Departamentos a un criterio funcional, a una distribución racional de las actividades municipales, procurando integrar o por lo menos coordinar los más afines, con objeto de evitar la duplicidad de actuaciones y lograr, como dice Pfiffner, «la eficiencia y la economía». A tal efecto señala Jordana de Pozas que lo normal es encontrar entre los diferentes tipos de organización departamentados comunes a unos y otros, como son los de :

Presidencia.	las oficinas de Planificación y
Secretaría General.	Urbanización.
Depositaria o Tesorería.	Vivienda.
Intervención.	Previsión y servicios sociales o
Policía en general.	bienestar público.
Educación.	Propiedades.
Vías y Parques (solamente o con	Aguas y Alcantarillado.

En España, el Instituto de Estudios de Administración Local publicó un Boletín de Información relativo a la organización de los Departamentos municipales en la mayor parte de las grandes y medianas Corporaciones, y la consecuencia del estudio realizado era la de que no había un criterio fijo y que, en realidad, la organización dejaba bastante que desear por obedecer a criterios rutinarios y sin carácter funcional. Claro está que hoy día la inmensa mayoría de los Ayuntamientos españoles se ven obligados a dedicar un gran número de funcionarios a realizar servicios que no son municipales. Todos los Departamentos ministeriales, por medio de sus Delegaciones provinciales, encomiendan a los organismos municipales la realización de trabajos que absorben buen número de funcionarios. Aunque no sea más que las notificaciones que todos los Servicios Centrales hacen a través de los Ayuntamientos, ya esto es suficiente para justificar la existencia de por lo menos un Departamento dedicado exclusivamente a tal función. Por todo ello, para poder presentar un esquema u organigrama de la distribución de funciones municipales en España, debemos empezar por hacer dos distinciones: de un lado, Ayuntamientos de capitales de provincia que casi no tienen a su cargo servicios del Estado, y Ayuntamientos no capitales, que son verdaderas delegaciones o «sucursales» de los Departamentos ministeriales; y de otro lado también deben distinguirse las ciudades por la importancia de su población, en, por lo menos, núcleos menores a 20.000, poblaciones de más de 20.000 hasta 100.000, y ciudades con más de 100.000 habitantes. Es decir, que en la organización de los Departamentos y consiguiente determinación de su número y funciones deben conjugarse dos factores: la población y la clase de la ciudad en la división administrativa de la nación (ser o no capitales de provincia).

Como sería imposible hacer aquí una clasificación para cada uno de estos tipos de ciudad, vamos a intentar hacerlo para la ciudad de 20.000 habitantes, a la que se vienen refiriendo muchos estudios urbanísticos dentro y fuera de España, o por considerarla el centro de una comarca (el *umland* de que habla G. Taylor), o por estimar que es la cifra óptima de población para una racional organización de los servicios. Además, desde nuestro punto de vista profesional es el tipo de ciudad de que tenemos mayor experiencia.

Nos vamos a referir a España, y podríamos señalar una distribución de servicios, bajo la dirección del Secretario de la Corporación, igual o parecida a la siguiente:

I.—*Departamento central:*

Registro general e información
 Régimen interior. Actas
 Asesoría jurídica
 Personal
 Protocolo, ceremonial y prensa
 Archivo
 Coordinación.

II.—*Obras y Servicios urbanos:*

Abastecimiento de aguas
 Alcantarillado
 Alumbrado público
 Limpieza viaria.
 Transportes
 Mataderos y Mercados
 Otros servicios municipalizados
 Obras públicas

III.—*Urbanismo:*

Planificación y zonificación
 Vialidad y ornato
 Vivienda
 Licencias e inspección de obras particulares
 Parques y Jardines

IV.—*Seguridad:*

Policía urbana y rural
Tráfico
Extinción de incendios y salvamento
Defensa pasiva

V.—*Sanidad:*

Inspección sanitaria
Hospitales y Casas de Socorro
Laboratorios
Baños públicos
Desinfecciones
Cementerios.

VI.—*Acción social y cultura*

Policía de las costumbres
Protección de menores
Asilos y albergues de transeúntes
Bibliotecas, Museos, Exposiciones y Festejos
Deportes
Espectáculos
Turismo

VII.—*Estadística:*

Empadronamiento y censo de población
Censo electoral
Estadísticas generales y locales
Coordinación con el Registro Civil.

VIII.—*Intervención:*

Fiscalización
Administración de Rentas y Exacciones
Propiedades municipales
Presupuestos
Contabilidad
Compras y Almacén
Inspección de Rentas y Exacciones

IX.—*Depositaria:*

Recaudación
Custodia de valores
Pagaduría.

A estos nueve Departamentos se puede añadir otro que podría denominarse :

X.—*Servicios estatales:*

Que comprendería :
Contribuciones del Estado
Catastro o Amillaramiento
Registro Fiscal de Edificios y Solares
Reclutamiento
Auxilios (relación con organismos estatales en cumplimiento de servicios solicitados)
Fiscalía de la Vivienda
Requisición militar, Alojamientos y Bagajes
Comisaría de Abastecimientos y Transportes.

Esta clasificación podría simplificarse para poblaciones más pequeñas o que por su presupuesto no puedan mantener los diez Departamentos, agrupando a los que sean más afines. Así se podría presentar una clasificación similar a la siguiente :

- I.—*Departamento Central* (al cual se añadirían los servicios de Estadística y Seguridad).
- II.—*Acción social, Cultura y Sanidad.*
- III.—*Urbanismo, Obras y servicios urbanos.*
- IV.—*Hacienda.*

En este caso, los servicios estatales de Contribuciones, Reclutamiento, etcétera, podrían acumularse al Negociado más afín.

En el Boletín de Documentación de las Corporaciones locales número 3, relativo a la organización de los servicios administrativos locales, publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local, después de afirmar, como antes dijimos, «que no se refleja, en general, una organización racional interna, pues la adoptada en la mayoría de las ocasiones parece más bien ser fruto de un criterio puramente pragmático», dice que «es necesario introducir criterios objetivos que respondan a unas bases racionales y técnicas de organización». De ahí nuestra preocupación por presentar un proyecto de división racional en departamentos, aunque, como es natural, no tiene la pretensión de estar libre de omisiones o erro-

res que nos agradaría se señalasen para contrastar opiniones sobre asunto tan importante y poco estudiado en España como el que nos ocupa. Con todo, seguimos creyendo que la organización formulada por Hodges y que antes hemos transcrito es muy completa y con ligeras modificaciones podría ser aplicada en España.

El número de los Departamentos, insistimos, debe ser el menor posible, pero, dadas las múltiples actividades de los Municipios, actualmente no creemos pueda bajar de ocho, sin exceder de quince.

En las ciudades norteamericanas vemos que, por ejemplo, Boston tiene 37 Departamentos, Detroit 20 y Nueva York 19; pero en cambio Toledo (Ohio), regida por gerente, tiene 8 Departamentos; Lynchburg (Virginia), con 41.000 habitantes, tiene 11; Cincinnati, también en régimen de manager, tiene 4 Departamentos y 9 actividades referidas al gerente. Casi todas las ciudades que se rigen por Comisión tienen 5 Departamentos, y Seattle's en su Carta señala que tendrá «catorce Departamentos y no más».

JAIME PEREIRA GARCIA
Diplomado en Admón. Local
del Servicio N. de Inspección y Ase-
soramiento de las Corporaciones
Locales.

OBRAS CONSULTADAS

HENRY G. HODGES: «City Management. Theory and practice of municipal administration».

Editado por F. S. Crofts and Co. New York, 1939.

JOHN M. PFIFFNER: «Public Administration». Ronald Press. New York.

— «Municipal Administration». Ronald Press, Co. New York, 1940.

JORDANA DE POZAS: «Problemas de las grandes aglomeraciones urbanas desde el punto de vista de la Organización administrativa». Ponencia del I Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Madrid en 1955, en Crónica de dicho Congreso editada por el Instituto de Estudios de Administración Local.

