

COMENTARIOS Y NOTAS

DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL EN LAS GRANDES CIUDADES: UN ENFOQUE NORMATIVO*

Xavier Mendoza Mayordomo
Joaquín Candel González

Presentación

La formulación inicial del presente trabajo, centrada en la consideración del control de costes y resultados como una función crítica en el contexto de una administración municipal descentralizada funcionalmente por áreas y empresas y geográficamente por distritos, nos llevó a plantear nuestra aproximación al tema desde la perspectiva del control de gestión y su instrumentación en una organización descentralizada. Sin embargo, la consideración de la especificidad de la Administración Pública nos condujo a la necesidad de ampliar nuestro enfoque y considerar la función de control en su globalidad. Este itinerario explica el porqué al titular el presente trabajo, se ha optado por el término más amplio de «control».

El documento se inicia con un análisis de las implicaciones que para la función de control comporta la especificidad de las organizaciones públicas. En el segundo apartado, se analizan la lógica de funcionamiento de la forma divisional, pues ésta es la actual estructura organizativa en la mayoría de grandes ciudades y el papel que juega el sistema de control en dicha configuración. A partir de los elementos anteriores, en el apartado tercero, se formulan, a modo de recapitulación, una serie de reflexiones en torno al significado y las consecuencias del control en una organización divisional, a la vez que se plantea la necesidad de definir los sistemas de control de las organizaciones públicas a partir de criterios específicos propios y consistentes con su finalidad; pues la lógica de los sistemas de control y su instrumentación técnica en las organizaciones privadas con finalidad lucrativa sólo ofrecen una respuesta *parcial* a las necesidades de aquéllas.

En el cuarto y último apartado, se presenta una propuesta de los criterios y contenidos del sistema de dirección, planificación y control idóneo para una organización pública organizada divisionalmente. Al renunciar a la extrapolación de los sistemas de control del sector privado, apareció la necesidad de explicitar los objetivos del sistema de dirección, así como de definir los instrumentos de planificación necesarios para garantizar la consecución de dichos objetivos. Todo ello como paso previo para poder derivar cuál debería ser la naturaleza y contenidos de su sistema de control.

Queremos resaltar que nuestro empeño ha estado centrado en dilucidar las características que debería poseer el sistema de control en una organización pública con una estructura organizativa de tipo divisional. Se trata, en consecuencia, de un planteamiento normativo.

* Esta comunicación fue presentada al II Congreso de Economía y Economistas, Bilbao, San Sebastián y Vitoria, 27, 28 y 29 de noviembre de 1986.

Por último agradecer los útiles comentarios que hemos recibido de los Sres. Miquel Botella, Director de Servicios Generales de la Fira de Barcelona; Manuel Palomar, Director de Organización y Servicios Generales del Ayuntamiento de Barcelona; Francesc Rafart, Consejero Ejecutivo del Consejo de Empresas e Instituciones Municipales, y de los profesores de ESADE, señores Josep Baiges, Carlos Obeso, Emili Sullà, Josep Ma. Vallès y Francesc Vilahur. Todos ellos nos han ayudado en el proceso de clarificar nuestras ideas y, sin duda, a mejorar el contenido del presente trabajo. Las faltas o errores que éste contenga son de la única responsabilidad de los autores.

1. Factores de especificidad de la Administración pública e implicaciones para la función de control

Las organizaciones públicas presentan una serie de rasgos, algunos de ellos compartidos con otro tipo de organizaciones, que en su conjunto permiten apreciar su carácter específico o diferencial. Si bien dichos factores de especificidad no revisten en todos los casos la misma significación, no hay duda de que su interacción confiere al «management público» una dimensión especial, con claras implicaciones para las funciones de planificación y control.

Siguiendo a Patrick Gibert,¹ los factores de especificidad se pueden resumir en dos grandes grupos:

A. Rasgos compartidos con organizaciones privadas, pero más frecuentes y/o más acentuados.

- Suelen ser organizaciones de gran tamaño, con todo lo que implica de complejidad, dificultad de integración y coordinación, etc., si bien las administraciones municipales presentan una gran variedad en cuanto a su tamaño.
- El hecho de ser organizaciones de servicios, lo que introduce la dificultad del control de sus «outputs». En el caso de las administraciones municipales, éstas prestan una gran diversidad de servicios, lo que acentúa la dificultad.
- Su modo de financiación es «especial» en cuanto la mayor parte de sus actividades no pasan por el mercado. Gran parte de su financiación está asegurada sin referencia *directa* al volumen y calidad de los servicios que, en contrapartida, debería prestar la organización.

B. Rasgos específicos derivados de su naturaleza pública.

- La existencia de un sistema jurídico autónomo, fuertemente regulador en ciertas materias y, en muchos casos, restrictivo en cuanto a la gestión (v.g. la gestión del personal, de las compras, la asignación de recursos a partir de una estructura presupuestaria muy rígida).

1. Gibert, P. ~ *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*. Paris, Les éditions d'organisation, Collection Management Public, 1980.

- La dependencia del poder político, dependencia natural pero en sí misma generadora de ciertos problemas:
 - a) En las organizaciones públicas no siempre es factible la fijación de objetivos definidos. Ello dificulta el proceso de relacionar objetivos con políticas concretas así como la evaluación de los resultados obtenidos.
 - b) Esta dependencia es, a menudo, un fuerte obstáculo en la continuidad de la gestión.
- La pluralidad de modos de actuación de la Administración (reglamentando, estableciendo exacciones, subvencionando, prestando directamente los servicios, controlando, etc.) le dota de una gran flexibilidad de respuesta, pero es, igualmente, una causa de complejidad. En muchos casos, la definición de políticas públicas consistirá en definir la combinación que se considera más adecuada entre los diferentes modos de actuación y «a posteriori» el problema será imputar a cada uno de ellos la parte que les corresponde en el grado de eficacia o ineficacia alcanzado por la política adoptada.
- Las interacciones entre organizaciones públicas. La diferenciación tan marcada entre administraciones, el principio de especialización tan caro al Derecho Administrativo, tienen como contrapartida el hecho de que cualquier administración, en el ejercicio de su propia competencia, influye sobre ámbitos en los que no tienen ninguna responsabilidad. Estos efectos, externos para una administración considerada aisladamente, se vuelven internos cuando se contempla al sistema administrativo en su conjunto. Dicha interdependencia es un factor que favorece la centralización, pues las administraciones de nivel superior se pueden ver tentadas a aumentar las restricciones a las de nivel inferior para contrarrestar la aparición de efectos externos negativos. Asimismo, ello es también causa de incertidumbre, en la medida en que la acción de un responsable administrativo puede ser juzgada, además de por los resultados que obtiene en su ámbito de competencia, por los costes o beneficios que procura al resto del sistema administrativo. Siendo esto último evaluado, por lo general, de manera muy subjetiva y muy fluctuante.

Cada uno de estos factores de especificidad comporta una serie de implicaciones para la función de control en las organizaciones públicas.

En las organizaciones privadas, el sistema de control se sustenta en criterios de eficacia (en qué medida los resultados conseguidos se corresponden con los objetivos) y de eficiencia (relación entre los resultados obtenidos y los medios empleados). En las organizaciones públicas, su especificidad introduce la necesidad de considerar, además de los anteriores, un nuevo conjunto de criterios a la hora de realizar el control de su actuación.

La primera característica analizada en este apartado, el hecho de que las organizaciones públicas suelen ser de gran tamaño, plantea la necesidad de que éstas posean mecanismos de integración y coordinación. La planificación y el control, junto con las normas y la estandarización de procesos, son los instrumentos más utilizados por las grandes organizaciones.

La característica de ser organizaciones de servicios, plantea la gran dificultad de disponer de indicadores, tanto internos como externos, que permitan evaluar el nivel

Por último, la dependencia del poder político y la separación de funciones que se produce conlleva, a su vez, a distinguir los respectivos ámbitos de competencia —siempre desde una perspectiva de integralidad de la organización— y las funciones de control que les son propias.

Para finalizar, este primer apartado, constatar que la especificidad de las organizaciones públicas introduce una serie de dimensiones nuevas en cuanto a la gestión y el control que no se dan en las empresas privadas. Este incremento de complejidad deberá encontrar su traducción en la estructura organizativa y, especialmente, en los sistemas de gestión y control.

2. Estructura organizativa y sistemas de control

El principal hecho a subrayar cuando se contempla la evolución de los Ayuntamientos en España, es el profundo cambio que en los últimos años se ha operado en su entorno (político, legal, ciudadano, económico). Cambio del entorno que ha tenido un gran impacto sobre el funcionamiento de los Ayuntamientos en términos de una mayor exigencia por parte de los políticos electos y de los ciudadanos, que se ha traducido, en la mayoría de los casos, en un cuestionamiento de los anteriores sistemas de gestión y en la necesidad de su modernización. A su vez, ello ha llevado, en algunos casos, a poner en cuestión las estructuras organizativas en las que dichos sistemas de gestión se desarrollan.

La necesidad de ajuste y adaptación mutua entre estructura organizativa y sistemas de gestión (planificación, control, información, remuneración) —largamente puesta de manifiesto en la literatura empresarial—, no parece ser percibida como relevante en la práctica cotidiana de las organizaciones, tanto públicas como privadas. De hecho, se acostumbra a producir una disociación entre ambos aspectos que son tratados por separado y por responsables diferentes dentro de la organización.

El objeto de este apartado es poner de manifiesto las interrelaciones existentes entre ambos elementos, estructuras y sistemas de gestión; centrándonos en el caso de una organización de tipo divisional, puesto que ésta es la actual configuración en la mayoría de grandes ciudades. Para ello se procede a continuación al estudio de la forma divisional pura tal como se da en la empresa privada; lo que, junto al capítulo anterior, constituye el marco de referencia del presente trabajo.

2.1. *Estudio de la forma divisional pura*²

El factor primordial que lleva a que una organización adopte una forma divisional, es la diversidad de mercados ya sea porque produce diferentes productos y servicios, ya sea porque la organización opera en distintas zonas geográficas.

La organización que opera en mercados diferenciados tiene motivos para crear una unidad correspondiente a cada uno de ellos. La finalidad de una estructura divisionalizada es, pues, el permitir o facilitar la adaptación de la organización a diferentes mercados.

2. Este apartado está basado principalmente en el capítulo 20 del libro de Mintzberg, H. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel Gestión, 1984.

La forma divisional se diferencia de otras estructuras organizativas en un aspecto importante: no se trata de una estructura completa desde el vértice estratégico hasta el núcleo operativo, sino de una estructura superpuesta en otras, puesto que cada división dispone de una estructura propia. Esta característica comporta que el aspecto esencial de la forma divisional se centre en la relación estructural entre la sede central y las divisiones.

En la forma divisional se crean divisiones según los mercados a los que se atiende, confiéndoles a éstas la dirección y el control sobre las funciones operativas³ precisas para servir a los mismos. Así, cada división se ocupa de sus propias actividades de compras, diseño, ingeniería, fabricación, personal y marketing. La dispersión y duplicación de funciones operativas que ello representa, minimiza la interdependencia entre divisiones y permite su funcionamiento como entidades semiautónomas.

La divisionalización comporta, pues, una acusada descentralización de la sede central: a cada división se le delega el poder necesario para tomar las decisiones correspondientes a sus propias operaciones (definición de las estrategias concretas y gestión interna). Sin embargo, la descentralización requerida por la forma divisional es sumamente limitada: de los directivos de la sede central a los directivos al mando de las divisiones.

Si la sede central delegara *todo* su poder a los directivos de división dejaría de existir y cada división se convertiría «de facto» en una organización autónoma. En consecuencia, en la forma divisional la sede central se reserva determinadas funciones, que no son delegadas a las divisiones, a la par que establece mecanismos de control y coordinación entre aquélla y éstas.

La sede central permite que las divisiones gocen de una amplia autonomía para tomar sus propias decisiones, porque después es capaz de controlar los resultados de las mismas. El sistema de control del rendimiento (o de resultados) sobre el que se basa la forma divisional, exige que los «*outputs*» de las distintas divisiones (más concretamente, los criterios de exigencia) puedan ser normalizados, predecibles y mensurables. De aquí se deduce un aspecto de especial importancia: la forma divisional es idónea para entornos que no son ni muy complejos ni muy dinámicos; puesto que entornos complejos y/o dinámicos, conducen a *outputs* imprecisos y de difícil normalización, con lo que el control por resultados de la sede central sobre las divisiones, deviene inviable.

De todo lo anterior se deduce que en la forma divisional existe una clara división del trabajo entre la sede central y las divisiones. Ya se ha comentado que las divisiones disponen del poder preciso para gestionar sus propias unidades, entonces ¿qué poder conserva para sí la sede central? En las investigaciones efectuadas⁴ se observó que las funciones en común desarrolladas por la sede central de las distintas compañías analizadas, se podían resumir en seis funciones específicas.

La primera función o poder retenido por la sede central es la formulación de la estrategia general o macroestrategia de la organización. Las divisiones determinan las

3. En el contexto del Ayuntamiento de Barcelona, el término *funciones operativas* correspondería al de *funciones ejecutivas*.

4. Véase Holden, P. E. et al. *Top Management*, McGraw Hill, 1968; y también Lorsch, J. W. y Allen, S. A. *Managing Diversity and Interdependence*, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1973 y Wrigley, L. *Diversification and Divisional Autonomy*, Tesis doctoral, Harvard Business School, 1970. Citados por Henry Mintzberg, op. cit., pág. 435.

estrategias concretas para sus mercados, pero es la sede central quien determina cuáles serán esos mercados y su importancia para la estrategia general de la organización. En resumen, la sede central dirige el portafolio de negocios de la organización.

En segundo lugar, la sede central asigna los recursos financieros globales, sin entrar en el detalle de su composición, pues ello es competencia del responsable de la división. A menudo, el poder de la sede central incluye también la autorización de los proyectos de inversión a partir de una determinada cuantía. Si bien ello constituye una cierta interferencia en la autonomía de las divisiones, en cambio asegura una asignación equilibrada de fondos, una mayor coherencia entre estrategias divisionales y estrategia global y, sobre todo, un mayor control del riesgo empresarial.

Dado que la clave del control de las divisiones es el sistema de control del rendimiento, el tercer poder de la sede central es justamente el de retener para sí el diseño del sistema de control (definición de cuáles serán las medidas del rendimiento, formato y periodicidad de los informes, etc.).

Cuando surgen problemas en una división, la sede central debe decidir si el problema radica en causas que escapan al control del directivo de la división, o bien están bajo su control. En este último caso, la sede central recurre a su cuarto poder: el sustituir y nombrar a los directivos de las divisiones. Éste es un aspecto importantísimo en la forma divisional, pues su estructuración impide la interferencia directa de los directivos de la sede central en las operaciones de las divisiones. De ahí, la importancia de la selección de las personas más indicadas para el éxito de la forma divisional.

Una quinta función de la sede central es la de efectuar un control de seguimiento del comportamiento divisional a nivel personal. La supervisión directa aparece como un mecanismo de coordinación complementario con el del control de resultados. Los directivos de la sede central visitan las divisiones de vez en cuando para «estar en contacto» con el objetivo de conocer suficientemente su problemática y a sus directivos. Debido a que un exceso de supervisión directa traicionaría las metas de la forma divisional, algunas compañías intentan alcanzar el equilibrio «ideal» limitando el tamaño de la sede central.

Por último, la sede central proporciona algunos servicios de apoyo comunes a las divisiones. Su emplazamiento es un tema importante en el diseño de la forma divisional. Los servicios coordinados que tienen que ofrecerse a un conjunto de divisiones o los que tienen que proporcionarse en un vértice estratégico común, quedan concentrados en la sede central; mientras que los restantes suelen duplicarse y quedar dispersados en las divisiones. En su estudio, Stieglitz⁵ descubrió que las funciones de apoyo predominantes en la sede central eran las de finanzas (con una representación del 100 %), de secretaría y jurídica (100 %), de personal (95 %), investigación y desarrollo (80 %) y relaciones públicas (70 %). Todas estas funciones, a excepción de la investigación y desarrollo, reflejan la orientación global de la sede central. La limitación en el número de servicios de apoyo es un aspecto fundamental en la forma divisional, pues cada uno impone decisiones sobre las divisiones, limitando así su autonomía.

A modo de conclusión, la forma divisional —como cualquier otra forma organizativa— presenta una serie de ventajas e inconvenientes que se pueden resumir en los siguientes aspectos:

5. Stieglitz, H. — *Organization Structures: What's Been Happening*, en H. E. Frank (ed.), *Organization Structuring*, McGraw Hill, 1971. Citado en H. Mintzberg, op. cit., pág. 438.

A) Ventajas

- Adaptación de la organización a las necesidades de los diferentes mercados.
- Claridad en los objetivos y en su evaluación. El sistema de control del rendimiento está basado en la fijación de objetivos concretos y en la posterior evaluación de los resultados. El sistema de control puede ser un elemento que favorezca la motivación del responsable divisional.
- Autonomía operativa. Fomenta la aparición de directivos con capacidades gerenciales y es, a su vez, un elemento favorecedor del crecimiento de la organización.
- Asignación de recursos con criterios de eficacia, a partir de la comparación entre los distintos negocios que componen el portafolio estratégico.
- Flexibilidad organizativa. Puede añadirse, cambiarse o suprimir una división sin que el resto de la organización se vea afectado por ello a nivel de funcionamiento interno.
- Diversificación del riesgo.

B) Inconvenientes

- No es una forma adecuada para entornos complejos y/o dinámicos.
- Determinadas economías de escala son sacrificadas, puesto que la centralización que comportan resta autonomía operativa a las divisiones.
- Los objetivos a largo plazo de la organización como un todo deben ser vigilados por la sede central, pues las divisiones se centran en sus objetivos propios.
- La innovación que no dé frutos a corto plazo se encuentra frenada, pues el control del rendimiento de la sede central acostumbra a tener un marcado énfasis en la consecución de objetivos a corto plazo. Para impedirlo, a veces se fomenta la competencia interna entre divisiones lo que favorece, si es controlado adecuadamente, el espíritu de innovación a nivel global de la organización.
- La presión por la consecución de objetivos medibles, los únicos existentes para el sistema de control, acostumbra a relegar a un segundo término objetivos más cualitativos, no medibles, pero igualmente relevantes para la organización.

2.2. *El control en la forma divisional*

La descripción realizada en el apartado anterior pone de relieve la gran importancia del sistema de control del rendimiento para la forma divisional. Dicho sistema de control aparece como el contrapeso o «alter ego» de la descentralización, de la delegación de poder de la sede central a las divisiones.

La coordinación entre las distintas divisiones —heterogéneas entre sí—, se consigue principalmente a través de la «normalización de sus *outputs*», es decir, instaurando una exigencia de resultados, por lo general de tipo financiero (p.e. medidas de beneficio, crecimiento del volumen de ventas, rentabilidad) que permitan la comparación entre las distintas divisiones. La exigencia de resultados aparece aquí como contrapartida a la autonomía operativa de las divisiones.

Dicha exigencia de resultados se instrumenta a través de un sistema de control del rendimiento, que se convierte en el parámetro de diseño más importante de la forma divisional. Es por ello por lo que se procede a continuación a un análisis más detallado de los sistemas de control y de sus condicionantes.

Al analizar los sistemas de control, Ouchi⁶ divide en dos sus componentes: a) Un conjunto de condicionantes que determinan la forma de control y b) El sistema de control propiamente dicho. Éste último consiste básicamente en un proceso de seguimiento y de evaluación de resultados, mientras que los condicionantes nos especifican el grado de confianza y validez del sistema de control.

De acuerdo con la definición anterior, sólo hay dos fenómenos susceptibles de control: el comportamiento o actividad desarrollada y los resultados producidos por ese comportamiento.

La cuestión se centrará, pues, en conocer qué condiciones determinarán que predomine el control de resultados o el control del comportamiento en una organización. Tal como ha señalado W. G. Ouchi éstas son dos: la primera hace referencia al grado de conocimiento que tiene la organización sobre la relación medios-fines, es decir, sobre el proceso a través del cual los inputs son transformados en outputs. La segunda condición se refiere al grado de disponibilidad de medidas o indicadores de resultados por parte de la organización.

El control de resultados exige, obviamente, que hayan medidas de resultados. Es el único posible cuando no se sabe muy bien cómo se llega a esos resultados, el conocimiento que se tiene del proceso de transformación es imperfecto.

Por el contrario, este tipo de control entra en concurrencia con el control del comportamiento si el conocimiento del proceso de producción es perfecto. En este caso se sabe que utilizando tal combinación de medios de una manera concreta, se llega a tal resultado. Por tanto, basta con observar el comportamiento y verificar los medios empleados para estar seguro que se cumplirán los objetivos. El control presupuestario efectuado por la Administración pública, centrado en la utilización de medios, es un caso particular de control del comportamiento, válido siempre y cuando el proceso de transformación sea conocido con precisión, lo que difícilmente ocurrirá en entornos que no sean estables.

En el caso de que la disponibilidad de medidas de resultados sea débil, el control de resultados no tiene sentido. El control de comportamiento será útil, en este caso, si se conoce bien el proceso de transformación. Cuando no se dispone de medidas de resultados ni se conoce bien el proceso de transformación, sólo el control «ritual» es posible. En este caso los rituales proporcionan una apariencia de racionalidad y confieren así legitimidad a los actos de la organización. Sin embargo, las organizaciones que se encuentran en esta situación tienden a confiar fuertemente en el proceso de selección de las personas como único medio de control efectivo (p.e. el Ministerio de Asuntos Exteriores).

El cuadro que se muestra a continuación, resume las distintas categorías de control posible en función de los factores que condicionan el control.

6. Ouchi, W. G. - «The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control», *Administrative Science Quarterly*, 1977, volumen 22, n.º 1.

		Conocimiento del proceso de transformación	
		<i>Perfecto</i>	<i>Imperfecto</i>
Disponibilidad de medidas de resultados	Alta	Control de comportamiento o Control de resultados	Control de resultados
	Baja	Control de comportamiento	«Ritual»

(Fuente: W. G. Ouchi, op.cit.)

Esta tipología muestra como *sólo cuando hay una disponibilidad alta de medidas de resultado* (casos 1 y 2), independientemente del conocimiento del proceso de transformación, es factible la forma divisional (recuérdese que el principal parámetro de diseño es el sistema de control del rendimiento). En el caso 3, en que el perfecto conocimiento del proceso de transformación permite el control de comportamiento, éste es incompatible con la filosofía de autonomía operativa de la forma divisional. En el caso 4, en el que no hay medidas de resultados ni se conoce bien el proceso de transformación, una hipotética divisionalización comportaría romper el binomio autoridad-responsabilidad en la relación sede central-divisiones.

La falta de medidas de resultados es, para Henry Mintzberg, la principal razón de que la forma divisional pura no funcione efectivamente fuera del sector privado:⁷

«Los objetivos que los gobiernos y la mayoría de instituciones tienen que introducir en el sistema de control del rendimiento —objetivos esencialmente sociales—, no suelen prestarse a ser medidos (...) No hay nada que les impida formar divisiones en base a los mercados, pero, al carecer de medidas de rendimiento adecuadas tienen que hallar otras formas de controlar las divisiones (o imponer medidas artificiales que no logran captar el espíritu de los objetivos sociales, o bien que las sacrifiquen completamente a favor de los objetivos económicos). Una de estas formas es la socialización, el nombramiento de directivos que crean en los objetivos sociales en cuestión. Pero tiene un alcance limitado y surgen presiones para la utilización de otros medios de control. Los más obvios son la supervisión directa y la normalización del trabajo, la emisión de órdenes directas y de reglas generales. Si bien ambos perjudican la autonomía divisional.»⁸

7. Otras razones son: la incapacidad de las organizaciones públicas para desprenderse de divisiones existentes y el hecho de que la legislación sobre el personal funcionario interfiere con el concepto de responsabilidad directiva (p.e. dificultad de establecer un control efectivo el superior sobre sus subordinados, rigidez sistemas remuneración).

8. Mintzberg, H., op. cit., pág. 476.

La cita de Mintzberg, un tanto pesimista a nuestro entender —al menos en el contexto de la Administración municipal—, pone de relieve la necesidad de control de la sede central sobre las divisiones, aún a costa de sacrificar la autonomía divisional.

Podemos concluir, pues, que uno de los principales retos que debe afrontar una organización pública que opte por la forma divisional, es el mejorar la disponibilidad de medidas de resultados de forma que le permita implantar un sistema de control del rendimiento de las divisiones efectivo. Tal como apuntamos al inicio de este segundo apartado, el cambio estructural sólo será viable si va acompañado de un cambio adecuado de los sistemas de gestión y de una nueva aceptación por las personas implicadas de la nueva filosofía de gestión que ello implica.

3. Descentralización y control en la Administración pública: reflexiones previas

Los dos apartados anteriores, de carácter expositivo, plantean una serie de cuestiones previas que deberán responderse si se quiere avanzar en la definición de los criterios y el contenido que debería tener el sistema de control en el Ayuntamiento de una gran ciudad, organizado en divisiones.

3.1. Reflexiones generales sobre el control

1. Concepto y ámbito del control

El control en una organización aparece como una actividad destinada a asegurar, a quien lo ejerce, que determinada actividad se está realizando de forma adecuada o que determinado resultado se está consiguiendo. Esta definición abarca tanto el auto-control como el control sobre otras personas; nótese, sin embargo, que el objeto del control no son las personas sino su actividad, dentro de un determinado proceso productivo, o los resultados que se obtienen o ambas cosas.

La actividad de control comporta, pues, la existencia de un sistema (formal o informal) de información. La existencia de unos estándares o criterios con los que comparar los datos proporcionados por el sistema de información, el análisis y evaluación de las desviaciones y, en caso necesario, la decisión sobre las acciones correctoras a emplear.

El control aparece como una actividad de gestión más y como tal forma parte de las responsabilidades de todo directivo. En este sentido, la función de control se extiende a todos los niveles directivos de la organización y su contenido deberá corresponderse con el nivel jerárquico y responsabilidades asignadas a cada directivo.

El control deberá ser, en cada nivel, selectivo, centrándose en las áreas clave de resultados, para que éste sea ágil, simple y útil.⁹

2. Consecuencias indirectas del control

El control aparece como el final o «cierre» de un ciclo de gestión (planificación-ejecución-control). El sistema de control, en cuanto «cierre» de la gestión, redefine

9. Para una mayor ampliación de este punto, véase el artículo de J. Rockart citado en la bibliografía sobre cómo determinar los factores críticos de éxito.

«de facto» objetivos, valores y responsabilidades. Al centrar la atención de los directivos da lugar a que:

- Se incremente la atención en las áreas y materias controladas, pero
- Se relaje la atención en las áreas y materias no controladas.

Por ejemplo, si se controla sólo eficiencia, se abandonará la preocupación por la eficacia. De ahí la importancia de definir las áreas de control con coherencia con las áreas clave de resultados.

3. Estructura humana del sistema de control

Conviene distinguir entre órganos captadores de datos y transformadores de éstos en información y órganos de control decisores. Si no se hace la separación, los primeros incrementarán su poder en detrimento de la jerarquía, que verá disminuida una de sus funciones directivas, con la consiguiente ruptura de la línea de autoridad-responsabilidad.

4. Periodicidad del sistema de control

Su periodicidad ha de establecerse teniendo en cuenta el tipo de variables a controlar en cada nivel directivo, siempre bajo el criterio de selectividad. La información del sistema de control debe estar disponible en el momento adecuado. Así, cuando el lapso de tiempo entre una decisión y sus resultados es reducido, el sistema de control deberá informar frecuentemente; por el contrario, si el lapso entre decisión y resultados es grande, disminuirá la frecuencia del sistema de control. En otras palabras, no todas las variables clave deben ser controladas con la misma frecuencia; también en esto debe ser selectivo el sistema de control.

3.2. Reflexiones referentes a la estructura municipal

5. Integridad vertical de la dirección

La estructura organizativa de la empresa empieza a nivel estratégico, se continúa a nivel directivo y termina a nivel operativo. Todos estos niveles integrados en una línea continuada. Esto, que parece obvio, a veces se olvida por emplear el término «político» en sustitución del término «estratégico». De este cambio de terminología y de situación se derivan consecuencias que debilitan la integración vertical:

- Las decisiones estratégicas se suelen tomar con auxilio de órganos (*staffs*) de estudio y basadas en análisis más o menos objetivos. No siempre sucede así con las decisiones políticas dada la escasez de órganos de estudio en la Administración Municipal.
- Las decisiones estratégicas como actos directivos son sometidas a control posterior. Las políticas, por lo general, sólo a control a largo plazo (elecciones).

6. Multiplicidad de funciones del ciudadano

En la estructura del sistema municipal, el ciudadano interviene desempeñando tres funciones:

- Como elector que designa a sus representantes
- Como cliente, destinatario de los servicios públicos
- Como colaborador en la planificación y la gestión de determinados servicios.

En la primera faceta ejerce un control a largo plazo a través de las elecciones. Pero este control es demasiado largo para el sistema.

Como cliente y colaborador puede suministrar información de importancia para el sistema de planificación y de control. Si no se utiliza esta faceta el sistema de control quedará debilitado.

7. Tipo de modalidades de trabajo. Diversidad

Además de la diversidad de productos conviene insistir en que la actuación municipal se concreta en *dos* modalidades de actuación:

- nuevos proyectos
- actividades repetitivas

que exigirán métodos distintos para su gestión y control.

8. Estructura orgánica municipal

Asumimos que la estructura organizativa de los Ayuntamientos de las grandes ciudades es del tipo divisional y ello comporta:

1. Fomento de la iniciativa, y con ello tendencia al crecimiento. Como el sistema no es autorregulador exigirá el control de su crecimiento.
2. Fomento de la adaptación a los distintos «mercados» y con ello tendencia a la diversidad. Para evitar la inercia burocrática, habrá que concretar cuáles son los requisitos de uniformidad realmente precisos y limitarlos al máximo, para no interferir en el funcionamiento de las divisiones.
3. Una división funcional vertical:
 - *Sede central*, con sus correspondientes órganos de estudio, con las funciones de Prospectiva, fijación de Políticas y Control Financiero.
 - *Divisiones integrales*, con un *vértice* directivo que responde ante la sede central y con capacidad decisoria sobre las funciones estratégicas de segundo nivel y sobre las de tipo ejecutivo.

3.3 Reflexiones relativas al sistema de control

9. Ruptura conceptual con el sistema de gestión aplicado en la empresa privada

Algunos *factores clave* diferenciales de la Administración pública hacen preciso plantearse su sistema de control con un enfoque muy diferente al dado a los sistemas de control en la empresa privada. Estas diferencias pueden concretarse en los siguientes aspectos:

1. El no operar en el mercado produce la separación entre el *flujo* de productos-servicios, y el flujo monetario de contrapartida, y en consecuencia no se da un equilibrio espontáneo entre la «demanda» y la oferta.

- Ello exigirá un «control de equilibrio» propio, pues para una parte importante de las actividades municipales el mercado no lo proporciona.
2. No existencia de la acción reguladora del *mercado* que actúa como mecanismo externo y espontáneo de control de eficacia en la empresa privada.
Lo que exigirá un «control de eficacia» *ad hoc*.
 3. No existencia de un *parámetro de síntesis* de tipo financiero (el beneficio) como medida de la eficacia de gestión.
Lo que plantea la necesidad de cambiar el concepto de centro de responsabilidad financiera por el de centro de responsabilidad de gestión y el empleo de varios parámetros de medida directa de la gestión.
 4. *Las interdependencias* en el seno del sistema administrativo, originadas por la acción de las distintas organizaciones administrativas, comporta un «control de impactos» y la consiguiente coordinación previa.
 5. Complejidad del *concepto de eficacia*. La eficacia total del sistema hemos de entenderla en términos de:
 - Pertinencia: adecuación entre la Política Sectorial concreta y la Necesidad social a satisfacer.
 - Eficacia operativa: adecuación entre los resultados finales de los órganos productivos (Divisiones) y los Objetivos de las Políticas Sectoriales. La eficacia Total de la Administración Municipal será el producto de la Pertinencia en la elección de políticas y de la Eficacia Operativa en su ejecución.
 - Eficiencia: relación numérica entre los inputs o medios empleados y los outputs concretos de la actividad (cuando son tangibles).
Todo ello exigirá separar «control de pertinencia» de «control de eficacia» y de «control de eficiencia».
 6. *Obligatoriedad procedimental* o legal para *algunos* actos administrativos, que planteará la necesidad de un «control de formalidad» legal.
 7. *Obligatoriedad de equidad* de trato, a clientes, suministradores y personal, que exigirá un «control especial de equidad».

En resumen, la necesidad de que el sistema de control abarque aspectos no habituales en la empresa privada, amplía el contenido del mismo. Su manejabilidad hará preciso su fraccionamiento en subsistemas de control, con distinta finalidad, destino y periodicidad, lo que no tiene por qué hacer más complejo conceptualmente el funcionamiento del sistema de control, aunque sí su diseño inicial.

4. Criterios para el establecimiento del sistema de dirección

Del contenido del apartado anterior se desprende que el sistema de control idóneo para la Administración Municipal se deducirá, no tanto por la aplicación de un método de extrapolación de los sistemas de la empresa privada, sino más bien por el empleo de un método de deducción lógica que contemple sus especificidades y finalidades propias.

En este sentido, será preciso:

1. Concretar los objetivos o exigencias del sistema de dirección.

Criterios para el establecimiento del sistema de dirección - Cuadro resumen

Línea respons.	Objetivos del sistema de dirección	Herramientas del sistema de dirección		Staffs auxiliares
		Planificación-formalización	Control	
Nivel estratégico	1. <i>Equilibrio</i> 1. Social 2. Financiero 3. Entre divisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Prospectiva social • Presupuesto general • Portafolio servicios/áreas geográficas (distritos) • Análisis de alternativas (Evaluación de proyectos) • Programas de actuación divisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Control presupuestario • Evaluación de políticas • Control de rendimiento 	<i>Staffs</i> alcaldía y órganos de gobierno
	2. <i>Pertinencia</i> (Políticas/Necesidades) 3. <i>Eficacia operativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Programación de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de programas 	
Nivel ejecutivo	4. <i>Eficiencia de los nuevos proyectos</i> 4.1. De nuevas actividades 4.2. Desarrollo organizativo	<ul style="list-style-type: none"> • Formalización • Aprobaciones de «inputs» 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de calidad y eficiencia operativa 	<i>Staffs</i> internos especializados
	5. <i>Eficiencia y calidad de los servicios</i> 6. <i>Legalidad</i> 7. <i>Equidad</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Inspección formal 	

2. Definición de los subsistemas de planificación y de control necesarios, y su relación con los niveles directivos correspondientes, como usuarios de los mismos.
3. Definición de la finalidad concreta de cada subsistema.
4. Diseño de los mismos (atributos a medir, sistema de captación de información y sistema de distribución de la misma).

En el cuadro de la página siguiente se muestran los criterios para el establecimiento del sistema de dirección, especificándose los objetivos del sistema de dirección para cada nivel de responsabilidad (sede central-divisiones), las herramientas de planificación y control necesarias y los órganos de apoyo necesarios para el control.

Objetivos y herramientas del sistema de dirección

1. Equilibrio

Social. Mantener un equilibrio entre el nivel de la prestación de servicios y el nivel de exacción impositiva acorde con las posibilidades de la comunidad.

Financiero. Mantener un equilibrio en los flujos financieros del municipio, que permita su «autonomía» operativa y decisonal.

Entre divisiones (áreas, empresas y distritos). Mantener un equilibrio en la distribución de medios entre:

- las diferentes líneas de servicios
- los diferentes distritos

Herramientas

Se ayuda con tres herramientas «previas» y una de control:

Prospectiva social. Estudio de:

- las futuras necesidades sociales
- el entorno económico
- las prioridades del ciudadano

Como base para el establecimiento de las líneas maestras de actuación —Portafolio de Servicios— y del establecimiento de criterios de Prioridad y de Distribución.

Portafolio de servicios/Áreas geográficas (distritos). Concreción a medio plazo de los volúmenes de las prestaciones en las diferentes líneas de productos, y de su distribución en el territorio.

Presupuesto general. Evaluación monetaria del Portafolio de Servicios, distribución en el tiempo y equiparación con el flujo de ingresos.

Control presupuestario, apoyado en la contabilidad general.

2. Pertinencia (Objetivo Social - Política sectorial)

Optimizar la elección de los medios técnicos más adecuados para la satisfacción de la necesidad (Objetivo Social) a que se orienta.

Herramientas

Se apoya en una herramienta «previa» y otra de control.

Análisis de alternativas. Estudio, evaluación económico-social, y decisión de los proyectos de nuevas acciones, aplicando un enfoque finalista: satisfacer una determinada Necesidad Social.

Evaluación de políticas. Control de resultados finales de una determinada política para mantener o modificar o suprimir la acción emprendida.

3. Eficacia operativa (Resultados - Objetivos políticas sectoriales)

Consecución de los resultados deseados asignados a cada una de las políticas sectoriales.

Herramientas

Se apoya en una herramienta «previa» y otra de control.

Programas de actuación de las divisiones. Desarrollo técnico-económico de las actuaciones a desarrollar, incluyendo los resultados concretos a alcanzar (objetivos). Dichos programas elaborados a nivel divisional, o bien conjuntamente, deberán ser aprobados por la sede central como medio de verificar la coherencia entre los distintos programas y la «macroestrategia» de la organización.

Control del rendimiento. Evaluación de resultados, medidos en términos de objetivos alcanzados. Aplicado a nuevas actividades y a actividades ya existentes.

4. Eficiencia de los nuevos proyectos

Realizan los proyectos de puesta en marcha de nuevas acciones en el marco del coste y calidad prefijados y en los tiempos previstos.

Herramientas

Programación de proyectos. Desarrollo con un método apropiado a la complejidad (PERT) del programa guía de ejecución, como medio de dirigir y agilizar la misma. Se aplica a dos tipos de proyectos:

- los nacidos para acciones exteriores (nuevos servicios)
- los nacidos como consecuencia del control de Eficiencia operativa, con la finalidad de desarrollar capacidades organizativas.

Seguimiento de programas. Control durante la ejecución de cada Proyecto, para impulsión del mismo, caso de ser necesario.

5. Eficiencia y calidad de los servicios o eficiencia operativa

Optimizar la productividad de los recursos manteniendo la calidad técnica y humana de los servicios prestados.

Herramientas

Control de eficiencia operativa. Pretende complementar la acción de los Directivos inmediatos de las unidades y subunidades operativas aportándoles periódicamente (en períodos largos) información sobre algunos indicadores básicos que midan:

- rendimiento humano
- calidad funcional
- calidad de trato al cliente
- costes del servicio

Se traducen en medidas correctoras normalmente globales consistentes en:

- proyectos de desarrollo organizativo
- modificaciones estructurales
- redistribución de recursos

Control realizado por Equipos especializados, rotando según un programa o en forma aleatoria, por las unidades operativas y actuando en ellas *no* como una inspección central sino como un Auditor técnico para el jefe de la división correspondiente.

6. Legalidad

Garantizar el cumplimiento por parte del equipo municipal de la normativa legal y procedimental obligatoria.

7. Equidad

Garantizar la equidad de tratamiento a proveedores, personal y ciudadanos.

Herramientas para puntos 6 y 7

Los objetivos de Legalidad y Equidad se instrumentalizan con dos herramientas previas:

- *Formalización.* Selección y difusión de la *normativa de obligado cumplimiento*, «traducida» o presentada en forma operativa para facilitar su manejo.
 - *Aprobación de «inputs».* «Mesas de Contratación» que con intervención múltiple (técnica o de los usuarios, y de vigilancia) garantizan la imparcialidad contractual.
- y una herramienta de control:
- *Inspección formal.* Inspecciones aleatorias (en tiempo, ámbito y contenido) que realizadas por un servicio central mantienen el clima de rigor formal.

Conclusiones

De la consideración del sistema de dirección que acaba de describirse se deducen una primera serie de conclusiones:

- Aparece la necesidad de nuevas herramientas de control, de contenido no-financiero, que complementan a los controles financieros ya existentes.

- La instrumentación de estas nuevas herramientas exigirá la existencia de *staffs* especializados que habrá que formar.
- Al contemplar el destino de la información de los sistemas de control, se observa como a nivel estratégico (sede central) aparece no sólo una importante responsabilidad de control (de la organización en su conjunto y de las divisiones) sino también de planificación.
- La transición de una organización funcional a una divisional comportará un cambio significativo en la *filosofía y el contenido* del control del nivel político sobre el ejecutivo. El implantar un sistema de control de resultados, acorde con la forma divisional, es uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la Administración Municipal, si quiere que el cambio propuesto se haga realidad.

Bibliografía

- Anthony, R., Herzlinger, R., *Management Control in Nonprofit Organizations*, Rev. edition. Homewood, Ill., Richard D. Irwin, Inc., 1980.
- Anthony, R., Dearden, J., *Management Control Systems*. 4th. edition. Homewood, Ill., Richard D. Irwin, Inc., 1980.
- Gibert, P., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*. París, Les éditions d'organisation, 1980.
- Mintzberg, H., *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel Gestión, 1984.
- Ouchi, W. G., «The relationship between Organizational Structure and Organizational Control». *Administrative Science Quarterly*, 1977, vol. 22, n.º 1.
- Rockart, J. F., «Un nuevo sistema de información de gestión: los factores críticos para el éxito». *Harvard-Deusto Business Review*, 1981, 2.º trimestre.

