

COMENTARIS I NOTES

DESCENTRALITZACIÓ I CONTROL A LES GRANS CIUTATS: UN ENFOCAMENT NORMATIU*

Xavier Mendoza Mayordomo
Joaquín Candel González

Presentació

La formulació inicial del present treball, centrada en la consideració del control de costos i resultats com una funció crítica en el context d'una administració municipal descentralitzada funcionalment per àrees i empreses i geogràficament per districtes, ens va portar a plantejar la nostra aproximació al tema des de la perspectiva del control de gestió i la seva instrumentació en una organització descentralitzada. Amb tot, la consideració de l'especificitat de l'Administració pública ens va conduir a la necessitat d'ampliar el nostre enfocament i considerar la funció de control en la seva globalitat. Aquest itinerari explica el motiu per què en titular aquest treball s'ha optat pel terme més ampli de «control».

El document s'inicia amb una anàlisi de les implicacions que per a la funció de control comporta l'especificitat de les organitzacions públiques. En el segon apartat s'analitzen la lògica de funcionament de la forma divisional, ja que aquesta és l'actual estructura organitzativa a la majoria de les grans ciutats, i el paper que juga el sistema de control en aquesta configuració. A partir dels elements anteriors, a l'apartat tercer es formulen, a tall de recapitulació, un seguit de reflexions a l'entorn del significat i les conseqüències del control en una organització divisional, alhora que es planteja la necessitat de definir els sistemes de control de les organitzacions públiques a partir de criteris específics propis i consistents amb la seva finalitat; ja que la lògica dels sistemes de control i la seva instrumentació tècnica en les organitzacions privades amb finalitat lucrativa només ofereixen una resposta *parcial* a les necessitats de les organitzacions públiques.

En el quart i darrer apartat es presenta una proposta dels criteris i continguts del sistema de direcció, planificació i control idoni per a una organització pública organitzada divisionalment. En renunciar a l'extrapolació dels sistemes de control del sector privat, va aparèixer la necessitat d'explicitar els objectius del sistema de direcció, així com de definir els instruments de planificació necessaris per garantir la consecució d'aquests objectius. Tot plegat com a pas previ per poder derivar quins haurien de ser la naturalesa i els continguts del seu sistema de control.

Volem remarcar que el nostre interès s'ha centrat a dilucidar les característiques que hauria de posseir el sistema de control en una organització pública amb una estructura organitzativa de tipus divisional. Es tracta, doncs, d'un plantejament normatiu.

* Aquesta comunicació va ser presentada al II Congreso de Economía y Economista, Bilbao, Sant Sebastià i Vitòria, 27, 28 i 29 de novembre de 1986.

Finalment, volem agrair els útils comentaris que hem rebut dels senyors Miquel Botella, Director de Serveis Generals de la Fira de Barcelona; Manuel Palomar, Director d'Organització i Serveis Generals de l'Ajuntament de Barcelona; Francesc Rafart, Conseller Executiu del Consell d'Empreses i Institucions Municipals; i els professors d'ESADE Josep Baiges, Carlos Obeso, Emili Sullà, Josep M. Vallès i Francesc Vilahur. Tots ells ens han ajudat en el procés d'aclarir les nostres idees i, sens dubte, a millorar el contingut del present treball. Les faltes o els errors que aquest contingut són responsabilitat exclusiva dels autors.

1. Factors d'especificitat de l'Administració pública i implicacions per a la funció de control

Les organitzacions públiques presenten un seguit de trets, alguns d'ells compartits amb altres tipus d'organitzacions, que en el seu conjunt permeten d'apreciar-ne el caràcter específic o diferencial. Si bé aquests factors d'especificitat no revesteixen en tots els casos la mateixa significació, és indubtable que la seva interacció confereix al «management públic» una dimensió especial, amb clares implicacions per a les funcions de planificació i control.

Seguint Patrick Gibert,¹ els factors d'especificitat es poden resumir en dos grans grups:

A. Trets compartits amb organitzacions privades, però més freqüents o més actualitzats.

- Acostumen a ser organitzacions de grans dimensions, amb tot el que això implica de complexitat, dificultat d'integració i coordinació, etc., per bé que les organitzacions municipals presenten una gran varietat pel que fa a dimensions.
- El fet de ser organitzacions de serveis, cosa que introdueix la dificultat dels seus *outputs*. En el cas de les administracions municipals, aquestes presenten una gran diversitat de serveis, la qual cosa n'accentua la dificultat.
- La forma de finançament és «especial» per tal com la major part de les seves activitats no passen pel mercat. Gran part del seu finançament està assegurat sense referència *directa* al volum i qualitat dels serveis que, en contrapartida, hauria de prestar l'organització.

B. Trets específics derivats de la seva naturalesa pública.

- L'existència d'un sistema jurídic autònom, fortament regulador en certes matèries i, en molts casos, restrictiu pel que fa a la gestió (per exemple, la gestió del personal, de les compres, l'assignació de recursos a partir d'una estructura pressupostària més rígida).
- La dependència del poder polític, dependència natural però en ella mateixa generadora de certs problemes:

a) En les organitzacions públiques no sempre és factible la fixació d'objectius

1. Gibert, P., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*. Paris, Les Éditions d'Organisation, dins la col·lecció «Management Públic», 1980.

definites. Això dificulta el procés de relacionar objectius amb polítiques concretes així com l'avaluació dels resultats obtinguts.

b) Aquesta dependència és, sovint, un fort obstacle en la continuïtat de la gestió.

- La pluralitat de formes d'actuació de l'Administració (reglamentant, establint exaccions, subvencionant, prestant directament els serveis, controlant, etc.) la dota d'una gran flexibilitat de resposta, però és alhora una causa de complexitat. En molts casos, la definició de polítiques públiques consistirà a definir la combinació que es considera més adequada entre les diferents formes d'actuació i a posteriori el problema serà imputar a cada una d'elles la part que li correspon en el grau d'eficàcia o ineficàcia assolit per la política adoptada.
- Les interaccions entre administracions públiques. La diferenciació tan marcada entre administracions, el principi d'especialització tan car al Dret administratiu, tenen com a contrapartida el fet que qualsevol administració, en l'exercici de la seva pròpia competència, influeix sobre àmbits sobre els quals no té cap responsabilitat. Aquests efectes, externs per a una administració considerada aïlladament, es tornen interns quan es contempla el sistema administratiu en el seu conjunt. Aquesta interdependència és un factor que afavoreix la centralització, ja que les administracions de nivell superior es poden veure temptades a augmentar les restriccions a les de nivell inferior per contrarestar l'aparició d'efectes externs negatius. Igualment, això és causa d'incertesa, en la mesura que l'acció d'un responsable administratiu pot ser jutjat, tant pels resultats que obté en el seu àmbit de competència, com pels costos o beneficis que procura a la resta del sistema administratiu. Això últim, però, és avaluat, per regla general, d'una manera molt subjectiva i fluctuant.

Cadascun d'aquests factors d'especialitat comporta un seguit d'implicacions per a la funció de control en les organitzacions públiques.

En les organitzacions privades, el sistema de control es fonamenta en criteris d'eficàcia (en quina mesura els resultats obtinguts es corresponen amb els objectius) i d'eficiència (relació entre els resultats obtinguts i els mitjans esmerçats). En les organitzacions públiques, la seva especificitat introdueix la necessitat de considerar, a més dels anteriors, un nou conjunt de criteris a l'hora de realitzar el control de la seva actuació.

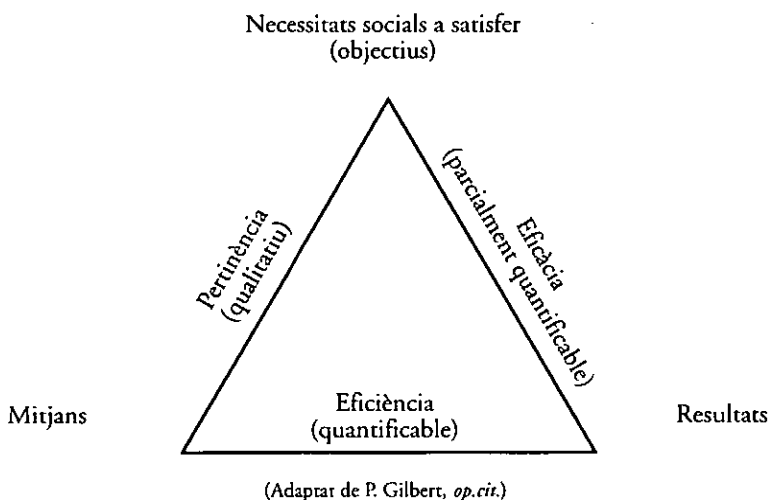
La primera característica analitzada en aquest apartat —el fet que les organitzacions públiques solen ser de grans dimensions— planteja la necessitat que aquestes posseeixin mecanismes d'integració i coordinació. La planificació i el control, juntament amb les normes i l'estandardització de processos, són els mecanismes més utilitzats per les grans organitzacions. La característica de ser organitzacions de serveis planteja la gran dificultat de disposar d'indicadors, tant interns com externs, que permetin avaluar el nivell d'activitat i la qualitat dels serveis que es presten. Dificultat que ve accentuada per la necessitat de disposar d'indicadors diferents per a cada una de les àrees d'actuació municipal.

L'especial forma de finançament de les organitzacions públiques, descrit al principi d'aquest apartat, planteja la necessitat d'un *criteri d'equilibri* entre els recursos totals disponibles, subministrats per la comunitat, i les necessitats satisfetes. Aquest criteri, que el proporciona automàticament el mercat en les organitzacions privades, i que

constitueix un límit clar per a la seva capacitat d'expansió, apareix molt més difús en el cas de l'Administració pública ja que la major part de béns i serveis públics no passen pel mercat. Amb tot, el control d'equilibri, tot i la seva dificultat, revesteix una gran importància.

L'existència d'un sistema jurídic propi, el Dret administratiu, comporta el *criteri de legalitat* i, pròxim a aquest, encara que diferenciat, el *criteri d'equitat*, per tal com en un Estat de Dret s'intenta d'evitar l'arbitrarietat en l'actuació de l'Administració pública.

La pluralitat de formes d'intervenció planteja la necessitat d'un criteri de *pertinència* entre les necessitats socials que es volen satisfer (objectius) i els mitjans esmerçats. Podríem representar esquemàticament en un triangle les relacions entre objectius, mitjans i resultats.



En la relació d'eficiència, el terme «mitjans» fa referència a la quantitat de mitjans esmerçats; en la relació de pertinència, el terme «mitjans» fa referència a la seva funcionalitat per aconseguir determinats objectius, és a dir, en quina mesura la forma o les formes d'intervenció proposades són les més adequades. No hi ha dubte que una condició per ser eficaç és ser pertinent en la selecció dels mitjans. Tanmateix, quan no existeixen indicadors d'eficàcia, el criteri de pertinència adquireix tota la seva importància.

L'existència d'efectes externs fa aparèixer la necessitat d'un control de les conseqüències globals originades per una determinada política més conegut pel terme «control d'impacte».

Finalment, la dependència del poder polític i la separació de funcions que produeix porta, al seu torn, a distingir els respectius àmbits de competència —sempre des d'una perspectiva d'integració de l'organització— i les funcions de control que els són pròpies.

Per acabar aquest primer apartat, volem constatar que l'especificitat de les organitzacions públiques introdueix una sèrie de dimensions noves pel que fa a la gestió i al control que no es donen a les empreses privades. Aquest increment de complexitat

haurà de trobar la seva traducció en l'estructura organitzativa i, especialment, en els sistemes de gestió i control.

2. Estructura organitzativa i sistemes de control

El principal fet que cal subratllar quan es contempla l'evolució dels ajuntaments a Espanya, és el canvi profund que en els darrers anys s'ha operat al seu entorn (polític, legal, ciutadà, econòmic). Aquest canvi d'entorn ha tingut un gran impacte sobre el funcionament dels ajuntaments en termes d'una exigència més gran per part dels polítics electes i dels ciutadans, que ha fet que, en la majoria dels casos, es possessin en qüestió els anteriors sistemes de gestió i es busqués la forma de modernitzar-los. Alhora, això ha portat, en alguns casos, a posar en qüestió les estructures organitzatives en què aquests sistemes de gestió es desenvolupen. La necessitat d'ajustament i adaptació mútua entre estructura organitzativa i sistemes de gestió (planificació, control, informació, remuneració) —llargament posada de manifest en la literatura empresarial—, pel que sembla no es percep que sigui rellevant en la pràctica quotidiana de les organitzacions, tant públiques com privades. De fet, s'acostuma a produir una dissociació entre tots dos aspectes que són tractats per separat i per responsables diferents dins de l'organització.

L'objecte d'aquest apartat és fer paleses les interrelacions existents entre tots dos elements, estructures i sistemes de gestió, centrant-nos en el cas d'una organització de tipus divisional, ja que aquesta és l'actual configuració en la majoria de les grans ciutats. Així, doncs, a continuació procedirem a l'estudi de la forma divisional pura tal com es dona a l'empresa privada, la qual cosa constitueix, juntament amb el capítol anterior, el marc de referència d'aquest treball.

2.1. *Estudi de la forma divisional pura*²

El factor primordial que fa que una organització adopti una forma divisional és la diversitat de mercats, ja sigui perquè produeix diferents productes i serveis, ja sigui perquè l'organització opera en diferents zones geogràfiques.

L'organització que opera en mercats diferenciats té motius per crear una unitat corresponent a cada un d'ells. La finalitat d'una estructura divisionalitzada és, doncs, permetre o facilitar l'adaptació de l'organització a diferents mercats.

La forma divisional es diferencia d'altres estructures organitzatives en un aspecte important: no es tracta d'una estructura completa des del vèrtex estratègic fins al nucli operatiu, sinó d'una estructura superposada en altres, ja que cada divisió disposa d'una estructura pròpia. Aquesta característica comporta que l'aspecte essencial de la forma divisional se centri en la relació estructural entre la seu central i les divisions.

En la forma divisional es creen divisions segons els mercats que s'atenen, alhora que es confereix a aquestes la direcció i el control sobre les funcions operatives³ necessàries per servir-los. Així, cada divisió s'ocupa de les seves pròpies activitats de com-

2. Aquest apartat està basat principalment en el capítol 20 del llibre de Mintzberg, H., *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel Gestió, 1984.

3. En el context de l'Ajuntament de Barcelona, el terme *funcions operatives* correspondria al de *funcions executives*.

pres, disseny, enginyeria, fabricació, personal i marketing. La dispersió i duplicació de funcions operatives que això representa minimitza la interdependència entre divisions i permet que funcionin com a entitats semiautònomes.

La forma divisional comporta, doncs, una acusada descentralització de la seu central: a cada divisió se li delega el poder necessari per prendre les decisions corresponents a les seves pròpies operacions (definició de les estratègies concretes i gestió interna). Tanmateix, la descentralització requerida per la forma divisional és summament limitada: dels directius de la seu central als directius situats al capdavant de les divisions.

Si la seu central delegués *tot* el seu poder als directius de divisió deixaria d'existir i cada divisió es convertiria *de facto* en una organització autònoma. En conseqüència, en la forma divisional la seu central es reserva determinades funcions, que no són delegades a les divisions, alhora que estableix mecanismes de control i coordinació entre aquella i aquestes.

La seu central permet que les divisions gaudeixin d'una àmplia autonomia per prendre les seves pròpies decisions, ja que després és capaç de controlar-ne els resultats. El sistema de control del rendiment (o de resultats) sobre el qual es basa la forma divisional, exigeix que els *outputs* de les diferents divisions (més concretament, els criteris d'exigència) puguin ser normalitzats, predibles i mesurables. D'aquí es dedueix un aspecte d'especial importància: la forma divisional és idònia per a entorns que no són ni gaire complexos ni gaire dinàmics, ja que entorns complexos o dinàmics condueixen a *outputs* imprecisos i de difícil normalització, de manera que el control per resultats de la seu central sobre les divisions esdevé inviable.

De tot el que acabem d'exposar es dedueix que en la forma divisional existeix una clara divisió del treball entre la seu central i les divisions. Ja hem comentat que les divisions disposen del poder necessari per gestionar les seves pròpies unitats; aleshores, quin poder conserva per a ella la seu central? En les investigacions fetes⁴ s'ha observat que les funcions desenvolupades en comú per la seu central de les diferents companyies analitzades es podien resumir en sis funcions específiques.

La primera funció o poder retingut per la seu central és la formulació de l'estratègia general o macroestratègia de l'organització. Les divisions determinen les estratègies concretes per als seus mercats, però és la seu central qui determina quins seran aquests mercats i la seva importància per a l'estratègia general de l'organització. En resum, la seu central dirigeix el portafoli de negocis de l'organització.

En segon lloc, la seu central assigna els recursos financers globals, sense entrar en el detall de la seva composició, ja que això és competència del responsable de la divisió. Sovint, el poder de la seu central inclou també l'autorització dels projectes d'inversió a partir d'una determinada quantitat. Si bé això significa una certa interferència en l'autonomia de les divisions, en canvi assegura una assignació equilibrada de fons, una major coherència entre estratègies divisionals i estratègia global i, sobretot, un major control del risc empresarial.

Atès que la clau del control de les divisions és el sistema de control del rendiment,

4. Vegeu Holden, P. E. et al., *Top Management*. McGraw Hill, 1968; i també Lorsch, J. W. i Allen, S. A., *Managing Diversity and Interdependence*. Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1973; i Wrigley, L., *Diversification and Divisional Autonomy*. tesi doctoral, Harvard, Business School, 1970. Citat per Henry Mintzberg, *op. cit.*, p. 435.

el tercer poder de la seu central és justament retenir el disseny del sistema de control (definició de quines seran les mesures del rendiment, format i periodicitat dels informes, etc.).

Quan sorgeixen problemes en una divisió, la seu central ha de decidir si el problema radica en causes que s'escapen del control del directiu de la divisió, o bé estan sota el seu control. En aquest darrer cas, la seu central recorre al seu quart poder; substituir i nomenar els directius de les divisions. Aquest és un aspecte importantíssim en la forma divisional, ja que la seva estructuració impedeix la interferència directa dels directius de la seu central en les operacions de les divisions. D'aquí la importància de la selecció de les persones més indicades que a l'èxit de la forma divisional.

Una cinquena funció de la seu central és fer un control de seguiment del comportament divisional a nivell personal. La supervisió directa apareix com un mecanisme de coordinació complementari amb el del control de resultats. Els directius de la seu central visiten les divisions de tant en tant per «estar-hi en contacte» i conèixer-ne la problemàtica i els directius suficientment. Atès que un excés de supervisió directa trairia les metes de la forma divisional, algunes companyies miren d'assolir l'equilibri «ideal» limitant la mida de la seu central.

Finalment, la seu central proporciona alguns serveis de suport comuns a les divisions. El seu emplaçament és un tema important en el disseny de la forma divisional. Els serveis coordinats que s'han d'oferir a un conjunt de divisions o els que s'han de proporcionar en un vèrtex estratègic comú, queden concentrats a la seu central; mentre que els restants se solen duplicar i queden dispersats en les divisions. En el seu estudi, Stieglitz⁵ va descobrir que les funcions de suport predominants a la seu central eren les finances (amb una representació del 100 %), de secretaria i jurídica (100 %), de personal (95 %), investigació i el desenvolupament (80 %) i relacions públiques (70 %). Totes aquestes funcions, llevat de la d'investigació i el desenvolupament, reflecteixen l'orientació global de la seu central. La limitació en el nombre de serveis de suport és un aspecte fonamental en la forma divisional, ja que cadascun imposa decisions sobre les divisions, limitant-ne així l'autonomia.

A tall de conclusió, la forma divisional —com qualsevol altra forma organitzativa— presenta un seguit d'avantatges i inconvenients que es poden resumir en els aspectes següents:

A) Avantatges

- Adaptació de l'organització a les necessitats dels diferents mercats.
- Claredat en els objectius i en la seva avaluació. El sistema de control del rendiment està basat en la fixació d'objectius concrets i en la posterior avaluació dels resultats. El sistema de control pot ser un element que afavoreixi la motivació del responsable divisional.
- Autonomia operativa. Fomenta l'aparició de directius amb capacitats gerencials i és, al seu torn, un element afavoridor del creixement de l'organització.
- Assignació de recursos amb criteris d'eficàcia, a partir de la comparació entre els diferents negocis que componen el portafoli estratègic.

5. Stieglitz, H., *Organization Structures: What's Been Happening*, dins H. E. Frank (ed.), *Organisation Structuring*, McGraw Hill, 1971. Citar a H. Mintzberg, *op. cit.*, p. 438.

- Flexibilitat organitzativa. Es pot afegir, canviar-se o suprimir una divisió sense que la resta de l'organització se'n vegi afectada pel que fa al funcionament intern.
- Diversificació del risc.

B) Inconvenients

- Determinades economies d'escala són sacrificades, donat que la centralització que comporten resta autonomia operativa a les divisions.
- Els objectius a llarg termini de l'organització com un tot han de ser vigilats per la seu central, ja que les divisions se centren en els seus objectius propis.
- La innovació que no doni fruit a curt termini es veu frenada, ja que el control del rendiment de la seu central acostuma a tenir un marcat èmfasi en la consecució d'objectius a curt termini. Per impedir-ho, a vegades es fomenta la competència interna entre divisions, cosa que afavoreix, si es controla adequadament, l'esperit d'innovació a nivell global de l'organització.
- La pressió per a la consecució d'objectius mesurables, els únics existents per al sistema de control, acostuma a relegar a un segon terme objectius més qualitius, no mesurables, però igualment rellevants per a l'organització.

2.2 *El control en la forma divisional*

La descripció realitzada a l'apartat anterior posa de relleu la gran importància del sistema de control del rendiment per a la forma divisional. Aquest sistema de control apareix com el contrapès o «alter ego» de la descentralització, de la delegació de poder de la seu central a les divisions.

La coordinació entre les diferents divisions —heterogènies entre si— s'aconsegueix principalment a través de la «normalització dels seus *outputs*», és a dir, instaurant una exigència de resultats, per regla general de tipus financer (per exemple, mesures de benefici, creixement del volum de vendes, rendibilitat) que permetin la comparació entre les diferents divisions. L'exigència de resultats apareix aquí com la contrapartida a l'autonomia operativa de les divisions.

Aquesta exigència de resultats s'instrumenta a través d'un sistema de control del rendiment, que es converteix en el paràmetre de disseny més important de la forma divisional. Per aquest motiu procedirem a continuació a una anàlisi més detallada dels sistemes de control i dels seus condicionants.

En analitzar els sistemes de control, Ouchi divideix en dos els seus components: a) Un conjunt de condicionants que determinen la forma de control, i b) El sistema de control pròpiament dit. Aquest últim consisteix bàsicament en un procés de seguiment i d'avaluació de resultats, mentre que els condicionants ens especifiquen el grau de confiança i validesa del sistema de control.

D'acord amb la definició anterior, només hi ha dos fenòmens susceptibles de control: el comportament o activitat desenvolupada i els resultats produïts per aquest comportament.

La qüestió se centrarà, doncs, a conèixer quines condicions determinaran que predomini el control de resultats o el control de comportament en una organització. Tal com ha assenyalat W.G. Ouchi, n'hi ha dues: la primera fa referència al grau de coneixement que té l'organització sobre la relació mitjans-fins, és a dir, sobre el

procés a través del qual els *inputs* són transformats en *outputs*. La segona condició es refereix al grau de disponibilitat de mesures o indicadors de resultats per part de l'organització.⁶

El control de resultats exigeix, òbviament, que hi hagi mesures de resultats. És l'únic possible quan no se sap ben bé com s'arriba a aquests resultats, és a dir, el coneixement que es té del procés de transformació és imperfecte.

En canvi, aquest tipus de control entra en concurrència amb el control del comportament si el coneixement del procés de producció és perfecte. En aquest cas se sap que utilitzant una determinada combinació de mitjans d'una manera concreta s'arriba a un resultat determinat. Per tant, n'hi ha prou d'observar el comportament i verificar els mitjans utilitzats per estar segur que es compliran els objectius. El control pressupostari fet per l'Administració pública, centrat en la utilització de mitjans, és un cas particular de control del comportament, vàlid sempre que el procés de transformació sigui conegut amb precisió, cosa que difícilment succeirà en entrons que no siguin estables.

En el cas que la disponibilitat de mesures de resultats sigui dèbil, el control de resultats no té sentit. El control de comportament serà útil, en aquest cas, si es coneix bé el procés de transformació. Quan no es disposa de mesures de resultats ni es coneix bé el procés de transformació, només el control «ritual» és possible. En aquest cas, els rituals proporcionen una aparença de racionalitat i confereixen així legitimitat als actes de l'organització. Tanmateix, les organitzacions que es troben en aquesta situació tendeixen a confiar fortament en el procés de selecció de les persones com a únic mitjà de control efectiu (per exemple, el Ministeri d'Afers Estrangers).

El quadre que mostrem a continuació resumeix les diferents categories de control possibles en funció dels factors que el condicionen.

		Coneixement del procés de transformació	
		<i>Perfecte</i>	<i>Imperfecte</i>
Disponibilitat de mesures de resultats	<i>Alta</i>	Control de comportament o Control de resultats	Control de resultats
	<i>Baixa</i>	Control de comportament	«Ritual»

(Font: W. G. Ouchi. *op. cit.*)

6. Ouchi, W. G., «The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control», *Administrative Science Quarterly*, 1977, vol. 22, núm. 1.

Aquesta tipologia mostra com *només quan hi ha una disponibilitat alta de mesures de resultats* (casos 1 i 2), independentment del procés de transformació, és factible la forma divisional (recordeu que el principal paràmetre de disseny és el sistema de control del rendiment). En el cas 3, en què el perfecte coneixement del procés de transformació permet el control de comportament, aquest és incompatible amb la filosofia d'autonomia operativa de la forma divisional. En el cas 4, en què no hi ha mesures de resultats ni es coneix bé el procés de transformació, una hipotètica divisionalització comportaria trencar el binomi autoritat-responsabilitat en la relació seu central-divisions.

La falta de mesures de resultats és, per a Henry Mintzberg, la principal raó que la forma divisional pura no funcioni efectivament fora del sector privat:⁷

«Els objectius que els governs i la majoria d'institucions han d'introduir en el sistema de control del rendiment —objectius essencialment socials—, no acostumen a prestar-se a ser mesurats. (...) No hi ha res que els impedeixi formar divisions en funció dels mercats, però, com que no disposen de mesures de rendiment adequades, han de buscar altres formes de controlar les divisions (o imposar mesures artificials que no aconsegueixen captar l'esperit dels objectius socials, o bé que sacrifiquin aquests completament a favor dels objectius econòmics). Una d'aquestes formes és la socialització, el nomenament de directius que creguin en els objectius socials en qüestió. Té, però, un abast limitat i sorgeixen pressions per a la utilització d'altres mitjans de control. Els més obvis són la supervisió directa i la normalització del treball, l'emissió d'ordres directes i de regles generals, si bé totes dues perjudiquen l'autonomia divisional».⁸

La citació de Mintzberg, una mica pessimista al nostre parer —almenys en el context de l'Administració municipal—, posa de relleu la necessitat de control de la seu central sobre les divisions, si bé a costa de sacrificar l'autonomia divisional.

Podem concloure, doncs, que un dels principals reptes que ha d'afrontar una organització pública que opti per la forma divisional, és millorar la disponibilitat de mesures de resultats de manera que li permeti d'implantar un sistema de control efectiu del rendiment de les divisions. Tal com hem apuntat a l'inici d'aquest segon apartat, el canvi estructural només serà viable si va acompanyat d'un canvi adequat dels sistemes de gestió i d'una nova acceptació per part de les persones implicades de la nova filosofia de gestió que això implica.

3. Descentralització i control en l'Administració pública: reflexions prèvies *

Els dos apartats anteriors, de caràcter expositiu, plantegen un seguit de qüestions prèvies que caldrà contestar si es vol avançar en la definició dels criteris i el contingut que hauria de tenir el sistema de control a l'ajuntament d'una gran ciutat, organitzat en divisions.

7. Altres raons són: la incapacitat de les organitzacions públiques per desprendre's de divisions existents i el fet que la legislació sobre el personal funcionari interfereix amb el concepte de responsabilitat directiva (per exemple, dificultat d'establir un control efectiu el superior sobre els seus subordinats, rigidesa dels sistemes de remuneració).

8. Mintzberg, H., *op. cit.*, p. 476.

3.1. Reflexions generals sobre el control

1. Concepte i àmbit del control

El control en una organització apareix com una activitat destinada a assegurar, a qui l'exerceix, que determinada activitat s'està realitzant de forma adequada o que determinat resultat s'està aconseguint. Aquesta definició abraça tant l'autocontrol com el control sobre altres persones; noteu, però, que l'objecte de control no són les persones sinó la seva activitat, dins d'un determinat procés productiu, o els resultats que s'obtenen o totes dues coses.

L'activitat de control comporta, doncs, l'existència d'un sistema (formal o informal) d'informació. L'existència d'uns criteris per comparar les dades proporcionades pel sistema d'informació, l'anàlisi i avaluació de les desviacions i, en cas necessari, la decisió sobre les accions correctores a fer servir.

El control apareix com una activitat de gestió més i com a tal forma part de les responsabilitats de tot directiu. En aquest sentit, la funció de control s'estén a tots els nivells directius de l'organització i el seu contingut s'haurà de correspondre amb el nivell jeràrquic i responsabilitats assignades a cada directiu.

El control haurà de ser, a cada nivell, selectiu, centrant-se en les àrees clau de resultats, perquè aquest sigui àgil, simple i útil.⁹

2. Conseqüències indirectes del control

El control apareix com a final o «tancament» d'un cicle de gestió (planificació - execució - control). El sistema de control, com a «tancament» de la gestió, redefineix *de facto* objectius, valors i responsabilitats. En centrar l'atenció dels directius es produeix:

- S'incrementa l'atenció a les àrees i matèries controlades.
- Es relaxa, però, l'atenció en les àrees i matèries no controlades.

Per exemple, si es controla només eficiència, s'abandonarà la preocupació per l'eficàcia. D'aquí la importància de definir les àrees de control de manera coherent amb les àrees clau de resultats.

3. Estructura humana del sistema de control

Convé distingir entre òrgans captadors de dades i transformadors d'aquestes en informació, i òrgans de control decisoris. Si no es fa la separació, els primers augmentaran el seu poder en detriment de la jerarquia, que veurà minvada una de les seves funcions directives, amb la consegüent ruptura de la línia d'autoritat-responsabilitat.

4. Periodicitat del sistema de control

Se n'ha d'establir la periodicitat tenint en compte el tipus de variables a controlar en cada nivell directiu, sempre sota el criteri de selectivitat. La informació del sistema de control ha d'estar disponible en el moment adequat. Així, quan el lapse de temps

9. Per a una major ampliació d'aquest punt, vegeu l'article de J. Rockart citat a la bibliografia sobre com es poden determinar els factors crítics d'èxit.

entre una decisió i els seus resultats és reduït, el sistema de control haurà d'informar freqüentment; en canvi, si el lapse entre decisió i resultats és gran, disminuirà la freqüència del sistema de control. En altres paraules, no totes les variables clau han de ser controlades amb la mateixa freqüència; també en això ha de ser selectiu el sistema de control.

3.2. Reflexions referents a l'estructura municipal

5. Integritat vertical de la direcció

L'estructura organitzativa de l'empresa comença a nivell estratègic, es continua a nivell directiu i s'acaba a nivell operatiu, tots aquests nivells integrats en una línia continuada. Això, que sembla obvi, a vegades s'oblida utilitzant el terme «polític» en substitució del terme «estratègic». D'aquest canvi de terminologia i de situació es deriven conseqüències que debiliten la integració vertical.

- Les decisions estratègiques se solen prendre amb l'auxili d'òrgans (*staffs*) d'estudi i basades en anàlisis més o menys objectives. No sempre és així amb les decisions polítiques donada l'escassetat d'òrgans d'estudi en l'Administració municipal.
- Les decisions estratègiques com a actes directius són sotmeses a control posterior. Les polítiques, per regla general, només són sotmeses a control a llarg termini (eleccions).

6. Multiplicitat de funcions del ciutadà

En l'estructura del sistema municipal, el ciutadà hi intervé exercint tres funcions:

- Com a elector que designa els seus representants.
- Com a client, consumidor dels serveis.
- Com a col·laborador en la planificació i la gestió de determinats serveis.

En la primera faceta exerceix un control a llarg termini (com l'accionista a la junta general) a través de les eleccions. Aquest control, però, és massa llarg per al sistema.

Com a client i col·laborador pot subministrar informació d'importància per al sistema de planificació i de control. Si no s'utilitza aquesta faceta el sistema de control quedarà debilitat.

7. Modalitats de treball. Diversitat

A més de la diversitat de productes convé insistir en el fet que l'actuació municipal es concreta en *dues* modalitats d'actuació:

- Nous projectes.
- Activitats repetitives.

Aquestes dues modalitats exigiran mètodes diferents per a la seva gestió i control.

8. Estructura orgànica municipal

Assumim que l'estructura organitzativa dels ajuntaments de les grans ciutats és del tipus divisional, cosa que comporta:

1. Foment de la iniciativa, i amb això tendència al creixement. Com que el sistema no és autoregulator, caldrà controlar-ne el creixement.

2. Foment de l'adaptació als diferents «mercats» i amb això tendència a la diversitat. Per evitar la inèrcia burocràtica, caldrà concretar quins són els requisits d'uniformitat realment necessaris i limitar-los al màxim, per tal de no interferir en el funcionament de les divisions.

3. Una divisió funcional vertical:

—*Seu central*, amb els seus corresponents òrgans d'estudi, amb les funcions de Prospectiva, Estratègies i Control Financer.

—*Divisions integrals*, amb *vertex* directiu que respon davant la seu central i amb capacitat decisòria sobre les funcions estratègiques de segon nivell i sobre les de tipus executiu.

3.3. Reflexions sobre el sistema de control

9. Ruptura conceptual amb el sistema de gestió aplicat a l'empresa privada.

Alguns *factors clau* diferencials de l'Administració pública fan necessari plantejar-se el sistema de control amb un enfocament molt diferent del donat als sistemes de control a l'empresa privada. Aquestes diferències es poden concretar en els següents aspectes:

1. Separació entre el *flux* circular de mitjans-productes, i el flux monetari, i en conseqüència la manca d'equilibri espontani del sistema financer.

Això exigirà un «control d'equilibri» propi, ja que per a una part important de les activitats municipals el mercat no el proporciona.

2. No existència de l'acció reguladora del *mercado* que actua com a mecanisme extern i espontani de control d'eficàcia a l'empresa privada.

3. No existència d'un *paràmetre de síntesi* de tipus financer (el benefici) com a mesura de l'eficàcia de gestió. Això planteja la necessitat de canviar el concepte de centre de responsabilitat financera pel de centre de responsabilitat de gestió i l'ús de diversos paràmetres de mesura directa de la gestió.

4. *Les interdependències* en el si del sistema administratiu, originada per l'acció de les diferents organitzacions administratives, comporta un «control d'impactes» i la consegüent coordinació prèvia.

5. Complexitat del *concepte d'eficàcia*. L'eficàcia total del sistema l'hem d'entendre en els termes següents:

- **Pertinença:** adequació entre la Política Instrumental i la Necessitat social a satisfer.
- **Eficàcia operativa:** adequació entre els resultats finals dels òrgans productius (Divisions) i els objectius de les polítiques instrumentals. L'eficàcia total de l'Administració municipal serà el producte de la pertinença en l'elecció de polítiques i de l'eficàcia operativa.
- **Eficiència:** relació numèrica entre els *inputs* o mitjans utilitzats i els *outputs* concrets de l'activitat (quan són rangibles).

Tot això exigirà separar «control de pertinença» de «control d'eficiència».

6. *Obligatorietat procedimental* o legal per a *alguns* actes administratius, que plantejarà la necessitat d'un «control de formalitat» legal.

7. *Obligatorietat d'equitat* de tracte, a clients, subministradors i personal, que exigirà un «control especial d'equitat».

En resum, la necessitat que el sistema de control compregui aspectes no habituals a l'empresa privada, n'amplia el contingut. Perquè sigui manejable caldrà fraccionar-lo en subsistemes de control, amb diferent finalitat, destinació i periodicitat; això, però, no necessàriament farà més complex el funcionament del sistema de control, encara que sí el seu disseny inicial.

4. Criteris per a l'establiment del sistema de direcció

Del contingut de l'apartat anterior es desprèn que el sistema de control idoni per a l'Administració municipal es deduirà, no tant de l'aplicació d'un mètode d'extrapolació dels sistemes de l'empresa privada, sinó més aviat de l'ús d'un mètode de deducció lògica que contempli les seves especificitats i finalitats pròpies.

En aquest sentit, caldrà:

1. Concretar els objectius o exigències del sistema de direcció.
2. Definir els subsistemes de planificació i de control necessaris, i la seva relació amb els nivells directius corresponents, com a usuaris d'aquests.
3. Definir la finalitat concreta de cada subsistema.
4. Dissenyar els subsistemes (atributs a mesurar, sistema de captació d'informació i sistema de distribució d'aquesta).

En el quadre següent es mostren els criteris per a l'establiment del sistema de direcció, alhora que s'especifiquen els objectius del sistema de direcció per a cada nivell de responsabilitat (seu central-divisions), les eines de planificació i control necessàries i els òrgans de suport necessaris per al control.

5. Objectius i eines del sistema de direcció

1. *Equilibri*

Social. Mantenir un equilibri entre el nivell de la prestació de serveis i el nivell d'exacció impositiva d'acord amb les possibilitats de la comunitat.

Financer. Mantenir un equilibri en els fluxos financers del municipi, que permeti la seva «autonomia» operativa i de decisió.

Entre divisions (àrees, empreses i districtes). Mantenir un equilibri en la distribució de mitjans entre:

- Les diferents línies de serveis.
- Els diferents districtes

Eines

Requereix tres eines «prèvies» i una de control:

Prospectiva social. Estudi de les futures necessitats, l'entorn econòmic i les prioritats del ciutadà, com a base per a l'establiment de les línies mestres d'actuació —Portafoli de Serveis— i de l'establiment de criteris de prioritat i de distribució.

Criteris per a l'establiment del sistema de direcció. Quadre resum

Línia de responsabilitat	Objectius del sistema de direcció	Eines del sistema de direcció		Staffs auxiliars
		Planificació-formalització	Control	
Nivell estratègic	1. Equilibri	<ul style="list-style-type: none"> ● Prospectiva social ● Pressupost general ● Portafoli serveis/àrees geogràfiques (districtes) ● Anàlisi d'alternatives (Avaluació de projectes) ● Programes d'actuació divisions ● Programació de projectes 	<ul style="list-style-type: none"> ● Control pressupostari ● Avaluació de polítiques ● Control de rendiment ● Control de rendiment ● Seguiment de programes ● Control de qualitat i eficiència operativa ● Inspecció formal 	<p>Staffs alcaldia i òrgans de govern</p>
	1. Social			
	2. Financer			
	3. Entre divisions			
Nivell executiu	2. Pertinència (Polítriques/necessitats)	<ul style="list-style-type: none"> ● Formalització ● Aprovació d'inputs 	<ul style="list-style-type: none"> ● Control de qualitat i eficiència operativa ● Inspecció formal 	<p>Staffs interns especialitzats</p>
	3. Eficàcia operativa			
	4. Eficència dels nous projectes			
	4.1. De noves activitats			
	4.2. Desenvolupament organitzatiu			
	5. Eficència i qualitat dels serveis			
	6. Legalitat			
7. Equitat				

Portafoli de serveis Àrees geogràfiques (districtes). Concreció a mig termini dels volums de les prestacions en les diferents línies de productes, i de la seva distribució en el territori.

Pressupost general. Avaluació monetària del Portafoli de Serveis, distribució en el temps i equiparació amb el flux d'ingressos.

Control pressupostari, basat en la comptabilitat general.

2. *Pertinència (Objectiu social - Política instrumental)*

Optimitzar l'elecció dels mitjans tècnics més adequats per a la satisfacció de la necessitat (Objectiu social) a què s'orienta.

Eines

Requereix una eina «prèvia» i una altra de control.

Anàlisi d'alternatives. Estudi, avaluació econòmico-social i decisió dels projectes de noves accions, aplicant un enfocament finalista: satisfer una determinada necessitat social.

Avaluació de polítiques. Control de resultats finals d'una determinada política per mantenir, modificar o suprimir l'acció empresa.

3. *Eficàcia operativa (Resultats - Objectius instrumentals)*

Consecució dels resultats desitjats assignats a cada una de les polítiques instrumentals.

Eines

Requereix una eina «prèvia» i una altra de control.

Programes d'actuació de les divisions. Desenvolupament tècnico-econòmic de les actuacions a desenvolupar, incloent-hi els resultats concrets a aconseguir (objectius instrumentals). Aquests programes elaborats a nivell divisional, o bé conjuntament, hauran de ser aprovats per la seu central com a mitjà per verificar la coherència entre els diferents programes i la «macroestratègia» de l'organització.

Control de rendiment. Avaluació de resultats, mesurats en termes d'objectius instrumentals assolits. Aplicat a noves activitats i a activitats ja existents.

4. *Eficiència dels nous projectes*

Implementar els projectes de posada en marxa de noves accions en el marc del cost i la qualitat prefixats i en els temps previstos.

Eines

Programació de projectes. Desenvolupament amb un mètode adequat a la complexitat (PERT) del programa guia d'execució, com a mitjà de dirigir-la i agilitar-la. S'aplica a dos tipus de projectes:

—Els nascuts per a accions exteriors (nous serveis).

—Els nascuts com a conseqüència del control d'eficiència operativa, per assolir el desenvolupament d'organització necessari.

Seguiments de programes. Control durant l'execució de cada projecte, per tal d'impulsar-lo si és necessari.

5. *Eficiència i qualitat dels serveis o eficiència operativa*

Fer òptima la productivitat dels recursos mantenint la qualitat tècnica i humana dels serveis prestats.

Eines

Control d'eficiència operativa. Pretén completar l'acció dels directius immediats de les unitats i subunitats operatives aportant-los periòdicament (en períodes llargs) informació sobre alguns indicadors bàsics que mesurin:

- Rendiment humà.
- Qualitat funcional.
- Qualitat de tracte al client.
- Costos del servei.

Es tradueixen en mesures correctores normalment globals consistents en:

- Projectes de desenvolupament organitzatiu.
- Modificacions estructurals.
- Redistribució de recursos.

(Són executades per equips especialitzats, rotant segons un programa o en forma aleatòria, per les unitats operatives i actuant-hi *no* com una inspecció central sinó com un *Audit* tècnic per al cap de la divisió corresponent.)

6. *Legalitat*

Garantir el compliment per part de l'equip municipal de la normativa legal i procedimental obligatòria.

7. *Equitat*

Garantir l'equitat de tractament de proveïdors, personal i clients.

Eines per als punts 6 i 7

Els objectius de legalitat i equitat s'instrumentalitzen amb dues eines prèvies:

- Formalització.* Selecció i difusió de la *normativa d'obligat compliment*, «traduïda» o presentada en forma operativa per facilitar-ne el maneig.
- Aprovació d'«inputs».* «Taules de contractació» que amb intervenció múltiple (tècnica o dels usuaris, i de vigilància) garanteixen la imparcialitat contractual. I una eina de control:

Inspecció formal. Inspeccions aleatòries (en temps, àmbit i contingut) que realitzades per un servei central mantenen el clima de rigor formal.

De la consideració del sistema de direcció que acabem de fer es dedueix una primera sèrie de conclusions:

- Apareix la necessitat de noves eines de control, de contingut no financer, que complementen els controls financers ja existents.
- La instrumentació d'aquestes noves eines exigirà l'existència d'*staffs* especialitzats que caldrà formar.
- En contemplar la destinació de la informació dels sistemes de control, s'observa com a nivell estratègic (seu central) apareix no només una important responsabilitat de control (de l'organització en el seu conjunt i de les divisions) sinó també de planificació.
- La transició d'una organització funcional a una de divisional comportarà un canvi significatiu en la *filosofia i el contingut* del control del nivell estratègic sobre l'executiu. Dissenyar un sistema de control de resultats, d'acord amb la forma divisional, és un dels reptes més importants amb què s'enfronta l'Administració municipal, si vol que el canvi proposat es faci realitat.

Bibliografia

- Anthony, R., i Herlinger, R., «Management Control in Nonprofit Organizations», *Rev. Édition*, Homewood, Ill., Richard D. Irwin, Inc., 1980.
- Anthony, R., i Dearden, J., *Management Control Systems* (4.^a ed.), 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, núm. 1.
- Rockart, J. F., «Un nuevo sistema de información de gestión: los factores críticos para el éxito», *Harvard-Deusto Business Review*, 1981, 2n. trimestre.