

# EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACION

35.072.6:65.012.7

Por FRANCISCO FONTIVEROS

La función de control es una de las fundamentales del proceso administrativo. Para que sea eficaz es necesario planearlo cuidadosamente y evitar que el sistema adoptado venga a añadir nuevas complicaciones a la actividad de los organismos. El tema presente considera el concepto, dificultades, sistemas y ventajas del control interno de la Administración pública.

## 1. El Control en la Administración

Por medio del control se persigue que la actividad administrativa se desenvuelva de acuerdo con las directrices establecidas, «regulando» todos los factores en orden a su funcionamiento sistemático y eficiente. Mientras la ejecución o actividad administrativa en sentido amplio es la puesta en práctica de la ley y de las disposiciones gubernativas, el control desempeña una misión complementaria, pero imprescindible, consistente en que las actuaciones y los resultados corresponden a lo establecido. Si bien en la Administración pública la función de control en este sentido ha tenido hasta ahora escaso desarrollo, no dejan de existir en la misma procesos y funciones de este tipo, ya que la facultad de controlar es una condición esencial aneja a toda atribución y delegación de competencia. Es sustancial a cualquier forma de mando o de dirección. Pero el control ejercido de un modo sistemático, como función independiente con fines específicos y estructura propia, sin estar integrado en facultades directivas o supervisoras, ha sido aplicado en pocos casos en la Administración del Estado. La omisión de apropiadas técnicas de control en los Departamentos estatales ha sido considerada como una de las causas del bajo nivel de productividad y eficiencia que, en general, caracteriza a los servicios administrativos en relación con el sector privado.

Este concepto se ha configurado y desarrollado principalmente en la empresa privada norteamericana, en la que se han inspirado algunos sectores de la Administración pública para introducirlo.

El control puede ejercerse desde una doble vertiente, según que el sujeto activo sea la misma Administración, que se autocontrola por medio de funciones específicas, u órganos representativos de la nación. Ambas clases se conocen como control interno y externo. En tanto que éste tiene un marcado carácter político —ha sido considerado

como el más importante—, el interno no pasa de ser una mera cuestión de técnica administrativa. De él se ocupa el presente trabajo.

## 2. Control interno, concepto y necesidad

Para HENRY FAYOL consiste este control en la supervisión del trabajo realizado. «Controlar significa que todas las operaciones correspondientes a las disposiciones y principios dictaminados se ejecuten en todo momento con arreglo al plan previsto. El control coteja, discute y critica; reactiva la planificación, simplifica y vigoriza la organización y tiene un influjo favorable en la eficacia de las disposiciones y en las medidas de coordinación.»

Todas las ventajas que se obtienen con este tipo de control pueden traducirse en inconvenientes por una aplicación defectuosa de la teoría. Una de sus manifestaciones más frecuentes es la multiplicación inútil del trabajo. Las repetidas revisiones de expedientes y los informes excesivamente detallados producen un efecto opuesto al deseado. Así como un control excesivo limitaría la libertad del funcionario quitándole la posibilidad de que se haga una idea clara de su competencia, una libertad indefinida de Jefes y subalternos impide controlar adecuadamente el servicio o la función, dando lugar a atrofias funcionales cuyas consecuencias negativas más importantes son:

- Predominio del interés personal sobre el administrativo.
- Enmascaramiento de las verdaderas necesidades de trabajo y de personal.
- «Amañamiento» de la función en su proyección interna y externa en detrimento de su eficacia.
- Creación de hábitos perniciosos en el funcionario.
- Disminución de la moral, toda vez que una libertad indefinida, o lo que es igual, la falta de control:
  - a) Se interpreta como una negligencia respecto al servicio, que a su vez la engendra dentro del mismo.
  - b) Supone la inapreciación del mérito individual o del trabajo realizado.
  - c) Lleva consigo el desconocimiento de las causas de malestar y de las deficiencias.

Por estas razones todo sistema de control requiere un detenido estudio, a fin de que actúe con la mayor simplicidad posible y, evitando la complicación burocrática, sirva de viga constante que no sólo ad-

vierta al instante de las desviaciones y anomalías que se presentan en el rumbo señalado, sino que también aporte los datos precisos para la posible adopción de una ruta más conveniente.

### 3. Métodos de control interno

Algunas de las formas de control analizadas a continuación se presentan con cierta frecuencia aisladas, pero los sistemas más eficaces son aquellos que combinan adecuadamente diversos métodos.

#### a) DELEGACIÓN PARCIAL DE COMPETENCIA

Es el método más sencillo, y en nuestra estructura administrativa, el más extendido. El Jefe administrativo se reserva determinadas facultades que le permiten controlar la mayor parte de los procesos correspondientes, antes de que puedan adoptarse sobre los mismos decisiones de carácter definitivo. Frente a esta ventaja se ha presentado el inconveniente de que requiere una dedicación excesiva del funcionario en tiempo y energía, que suele ser insuficiente en muchos casos para atender la pluralidad de procesos y funciones que se han de controlar. Contiene, por otra parte, etapas improductivas e innecesarias, como ocurre, por ejemplo, en la firma o autorización de documentos cuando el valor de este trámite es puramente formal.

#### b) DELEGACIÓN DIVERGENTE DE COMPETENCIA

Es una variante de la anterior. Tiene lugar cuando los distintos procesos especializados de una determinada función se delegan en distintos puestos directivos, en cuyo caso, aunque éstos no tienen responsabilidad directa por la dirección global de la función, controlan las secciones administrativas responsables de los correspondientes aspectos de la misma. En este caso, el control de la función se realiza de una manera fraccionada e incoherente y se ha apuntado también el peligro, que se materializa con frecuencia en la práctica, de que las secciones orienten los procesos administrativos bajo el influjo de intereses propios, apartándolos así de los fines auténticos y efectivos que deben conseguir.

#### c) DIRECTRICES

El establecimiento de directrices como orientación y pauta de la acción administrativa suele estar previsto en la legislación. Existen, no obstante, muchos casos en que pueden formularse esquemas de ac-

tuación que, aun sin haber sido previstos por la ley, llevan a un cumplimiento más perfecto de la misma. Las directrices actúan con efectos de control si reúnen, entre otras, las siguientes condiciones:

- Que se comuniquen por escrito a todos los funcionarios afectados.
- Que en su formulación participe el mayor número posible de funcionarios.
- Que se encaminen a evitar desviaciones del plan de acción proyectado, perfeccionando las actividades y desarrollando su coordinación, así como la cooperación entre los funcionarios.
- Que sean flexibles, fácilmente sustituibles por otras.

#### d) REUNIONES

Desempeñan un importante papel en el sistema de intercomunicaciones e interrelaciones de toda organización, en la adopción de acertadas directrices y en la resolución de problemas técnicos y de personal. Por medio de reuniones periódicas, formales e informales, pueden los funcionarios directivos controlar y aun despachar una parte importante del trabajo sometido a su supervisión sin necesidad de delegar ciertas competencias. En todo caso, las reuniones, desde el punto de vista del control, constituyen un sistema meramente adicional.

#### e) COMUNICACIONES

El sistema de comunicaciones de una organización administrativa opera como control:

- Informando, periódica y ocasionalmente, sobre la actividad realizada; sobre el trabajo personal de los funcionarios; sobre la marcha financiera de la sección o negociado; sobre los problemas laborales y morales; etc.
- Facilitando oportunidades de comunicación verbal, a veces más económicas en tiempo y trabajo.
- Determinando responsabilidades, cursando órdenes y dando instrucciones.

La efectividad de este sistema como método de control exige como factores imprescindibles que el funcionario posea en el plano moral una reconocida conciencia del deber, y en el plano técnico, conocimientos no sólo sobre su departamento, sino también sobre los problemas generales de la Administración, su dependencia con la economía, su repercusión en el público, etc.

### 1) INSPECCIONES PERIÓDICAS

Los programas de inspección de órganos y funciones de la Administración norteamericana, con inspecciones periódicas en todos los niveles y servicios técnicos, constituyen probablemente su elemento de control más contundente y eficaz. Por medio de dichas inspecciones se logran los siguientes objetivos:

- La coordinación de las actividades técnicas entre sí y con el programa general.
- La conveniencia de dar más instrucciones o alterar las establecidas, de acuerdo con las observaciones realizadas.
- Evitar interferencias y conflictos.
- Comprobar la efectividad de las propuestas y mejoras, tanto técnicas como de coordinación.
- Comprobar la recta aplicación de la dotación presupuestaria asignada.
- Controlar las condiciones morales y cualitativas del personal. Esto incluye: la calidad de las funciones rectoras de los Jefes; las relaciones laborales entre el personal administrativo y el técnico; la moral del Departamento; el sentido de la responsabilidad financiera.

### g) LA FIGURA DEL «STAFF ASSISTANT»

Lo que los norteamericanos designan por *staff assistant* (Ayudante de dirección) existe bajo diversas instituciones y apelativos, de manera formal o informal, en casi todas las grandes organizaciones administrativas. Justificamos su inclusión como método de control por haberse señalado su presencia en la Administración pública.

Es una figura que no está bien delimitada, tal vez porque no existe ninguna institución en el sentido material de la palabra que corresponda exactamente al *staff assistant* en cuanto factor de control y porque en la mayor parte de los casos se recurre a él sólo para la realización de tareas ocasionales o cuando el volumen de trabajo es tal que se le hace necesario al dirigente. Entonces cualquiera de los subordinados de un Jefe —en gran número de casos, el Secretario— que se halle desempeñando funciones específicas puede utilizarse para cumplir adicionalmente determinados cometidos, completar, perfeccionar o coadyuvar en una o más funciones directivas. Como *staff assistant* se han identificado, por ejemplo, los que se caracterizan por ser «la mano

derecha» del dirigente, su «confidente», el que hace las veces de asesor y de organizador, el que actúa de enlace o de puente de comunicación entre el Jefe y los demás.

Citamos a continuación sólo las misiones que pueden asignarse al *staff assistant* relacionadas con el control administrativo, siguiendo en ello la exposición de los autores norteamericanos:

- Recogida e interpretación de datos.
- Inspección de las actividades para comprobar si las órdenes y normas producen los resultados deseados.
- Instrumento de comunicación entre el superior y los subalternos, contribuyendo al conocimiento de cómo se desenvuelve el trabajo, informando sobre deberes y directrices y observando la reacción del personal ante las medidas adoptadas y en diversas situaciones.
- Proponer nuevos planes de acción, sobre la base de experiencias operativas y ante la existencia de condiciones que los aconsejen.

#### 4. Rentabilidad del control

La rentabilidad del control debe entenderse en dos sentidos. Es rentable la aplicación de un sistema de control a la estructura administrativa en el sentido de que por medio de él se obtienen las máximas ventajas de las leyes y normas de actuación al lograr su exacto cumplimiento y realización, tanto en lo que se refiere a la letra como al espíritu de las prescripciones y en cuanto proporciona una visión muy precisa de la realidad y capta en sus dimensiones justas los problemas de todo orden que afectan al elemento técnico, administrativo y humano, permitiendo conocer lo que necesita reforma, lo que es superfluo y lo que es necesario crear.

Convenida la ventaja que resulta de la aplicación de métodos de control, se plantea el problema de en qué forma y con qué medios han de practicarse para que el nuevo gasto realizado sea inferior al beneficio logrado o a las pérdidas o deficiencias cubiertas en una cantidad compensatoria. Toda etapa de control debe suponer, pues, un ahorro de dinero, material, trabajo y tiempo, incluyendo su propio coste. Es un principio general que cada etapa de control es menos rentable que la precedente, debido a que en cada etapa sucesiva disminuye la necesidad de control, llegando un momento en que se nivela el coste de esta función con el beneficio producido, en cuyo caso carece ya de utilidad.

Otros factores que hay que tener en cuenta para evitar que los métodos de control resulten improductivos, son:

- a) Procurar la mayor simplificación posible del mecanismo del control para que la actividad administrativa no sufra el menor retraso.
- b) Evitar los motivos psicológicos que complican los métodos creando funciones inútiles y aumentando el trabajo sin razón justificada. Tales son, por ejemplo, el temor de los Jefes a quedar comprometidos ante sus superiores por causa de sus subalternos y la falta de confianza en sí mismos y en sus subalternos.

### 5. Planificación del control

La efectividad de un sistema de control requiere, como se desprende de lo expuesto, que se analice previamente la estructura formal y material del Organismo o Departamento que se ha de controlar, haciendo especial consideración de los puntos siguientes:

- Condiciones y caracteres que deben presentar los resultados finales para que estén en correspondencia con las directrices.
- Margen permisible de decisiones que pueden adoptarse con libertad de criterio.
- Casos en los que esas decisiones desbordan el límite establecido y se desvían de las pautas y objetivos.
- Consecuencias de los casos anteriores.
- Determinación de la necesidad, utilidad y rendimiento de un sistema de control para el caso anterior.
- Tipo de inspección más adecuada para corregir los casos que se apartan de las directrices y las decisiones que se desvían.
- Clase de personal y puestos en los que tiene que actuar para que la inspección se verifique del modo más ordenado y satisfactorio.

Previamente a la implantación de cualquier método de control, debe procurarse obtener el máximo rendimiento del trabajo administrativo en sus diversas fases, perfeccionando la organización, las funciones y servicios y, principalmente, a los funcionarios. En ello consiste la primera parte del control de la Administración. La formación de funcionarios actúa en este sentido como una especie de autocontrol, pues presupone el conocimiento por parte del mismo del criterio según el cual se valoran y se inspeccionan sus funciones concretas, lo que además constituye un factor que eleva la moral y, por tanto, el rendimiento.

La amplitud de la organización administrativa de un país y la complicación de sus estructuras y procesos hacen más probables los errores y deficiencias que en la empresa privada. Las normas de la Administración inciden en el terreno de la ciencia, de la economía, del derecho, de la sociología y frecuentemente de la política. Por ello, los funcionarios que han de inspeccionar las actividades deben estar especialmente capacitados para realizar su tarea de un modo unitario y coordinado sobre los programas de trabajo, la relación entre el rendimiento y el gasto económico, la calidad y la conducta del personal, los problemas psicológicos y morales, etc.

Una distribución errónea de atribuciones o una separación confusa entre la función propiamente administrativa y el control sobre la misma conduce con frecuencia a una duplicación del trabajo. Suele ocurrir, por ejemplo, que se someten a control trámites intrascendentes que no lo necesitan en modo alguno y, por el contrario, algunos importantes principios legales, por una falta de control, suelen quedar relegados a un estado de latencia y provisionalidad que los priva de toda su virtualidad.

La consideración del factor tiempo en todos los sistemas de control es de importancia para un mayor rendimiento del mismo. En función del ahorro de tiempo deben programarse las etapas de control y organizarse el curso de los trámites. Siempre que sea posible deben implantarse controles simultáneos y evitar la sucesión de etapas de control en las fases del trabajo administrativo.

Los métodos de control aplicables a cada caso dependen de diversos factores, pero principalmente de que el trabajo administrativo contenga funciones y trámites repetibles o que, por el contrario, se realice sobre situaciones y actividades variables. En este último caso se ha considerado como un medio de control eficaz el sistema de perfeccionamiento de los funcionarios y una clasificación racional de las materias y asuntos, para que los funcionarios subalternos sepan en qué casos pueden decidir ellos mismos y en qué casos deben intervenir sus superiores.

Si el volumen de la actividad administrativa es de tal modo excesivo que no permita a un dirigente llevar a cabo el cometido de sus funciones propias y ejercer al mismo tiempo funciones de control, debe entonces asignársele un número suficiente de auxiliares que puedan hacerse cargo de la mayor parte de sus tareas menos importantes y de los aspectos detallados de las más importantes.