



# **EL CONTROL INTERNO DE LOS SERVICIOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA**

Por **IGNACIO FUEYO LAGO**

*Sumario:* I. Introducción.—II. El concepto de control.—III. Aplicabilidad de estos conceptos a la Administración pública.—IV. La función de control en la estructura de la Administración pública.—V. Los órganos de control en la Administración pública.—VI. La función especializada de control y las relaciones humanas.

## **I. Introducción**

**E**L mismo título de este artículo hace casi innecesaria esta introducción. Sin embargo, lo que puede estar claro para los especialistas en organización—el adjetivo interno aplicado al sustantivo control, nos hace pensar, en seguida, en una de las funciones de la dirección—, puede no estarlo para un sector de lectores no versados en estos temas.

Quiero referirme, especialmente, a la distinción entre control interno y control externo de la Administración pública, ya que la formación fundamentalmente jurídica de un gran sector de la Administración española, le hace propicio a pensar precisamente en los

controles de tipo no técnico, sino más bien políticos o jurídicos—o ambas cosas a la vez—con los que el Estado o los particulares supervisan la actividad de la Administración, su mandataria o su servidora.

Evidentemente, el control ejercido sobre la Administración por los órganos representativos, a través del Gobierno, es algo completamente distinto al objeto de este trabajo. Pero igualmente excluimos del concepto de control interno el ejercicio mediante el funcionamiento de un organismo tan especializado y técnico como el Tribunal de Cuentas. Consideramos que la función de este tribunal, ejercida *a posteriori* y «desde fuera», tiene poco que ver con la función de control, tal como se debe entender en organización.

Los órganos jurisdiccionales ejercen, de oficio o a instancia de parte, un control sobre la legalidad de la acción administrativa. Es evidente que éste tampoco puede ser objeto de nuestro trabajo. Como también queda excluido el control, de este mismo tipo puramente jurídico, que la Administración tiene sobre la legalidad de sus propios actos, en vía no jurisdiccional. Este control es interno, pero tiene una finalidad análoga al control jurisdiccional antes citado: garantizar la legalidad de la acción administrativa y el respeto de los derechos de los administrados, y sus intereses.

Pero los intereses de los administrados pueden lesionarse de una manera menos evidente, es cierto, que mediante una actuación ilegal o un abuso de poder de la Administración pública, pero no menos efectiva. Una Administración incontrolada, despilfarradora, excesivamente costosa, poco productiva, causa—globalmente considerada—, por lo menos, tanto daño a la economía del país, como el originado por las eventuales arbitrariedades de una Administración autocrática e irresponsable. Lo que ocurre es que este tipo de Administración suele reunir además todas las características propias de la ineficacia.

Y esto nos introduce de lleno en el tema de cuál es el objeto de nuestro trabajo. Con ello queda claro que un punto de referencia fundamental es, para nosotros, la eficiencia en el funcionamiento de la Administración. Y esto no sólo significa el cumplimiento de sus fines, sino la utilización de los medios más adecuados: la economía de los medios.

En España existe un organismo que—en cierto modo— trata de conseguir esa economía de medios. Me refiero a la Intervención General de la Administración del Estado, con todas sus oficinas delegadas. Nos encontramos aquí con un órgano especializado, que actúa en función de control interno de los servicios y con una finalidad análoga a la que consideramos propia de la función de control. Sin embargo, la parcialidad de su enfoque y la peculiaridad de su pro-

cedimiento, nos impiden considerar a este servicio como un auténtico departamento de control interno de los servicios. Es solamente un punto de control de los gastos públicos que, enjuicia la legalidad de su aplicación y contabiliza su importe.

Posiblemente estos servicios, convenientemente modificados, constituirían un instrumento eficacísimo en un vasto plan para el control interno general de toda la Administración pública.

Para resumir utilizaré la comparación—ya tópica, pero que no habrá más remedio que repetir en numerosas ocasiones—entre la empresa privada y la Administración pública. El concepto de control interno de la Administración pública es paralelo al de control de gestión en la empresa privada. Es una función de la dirección: función, por tanto, interna a la organización de la empresa como unidad de producción. En ese sentido, podemos hacer un paralelo—salvadas todas las distancias—entre los controles externos mencionados para la Administración pública y el control ejercido sobre la empresa privada (por ejemplo, constituida en sociedad anónima) por el Consejo de Administración en nombre de los accionistas. Y entre el control ejercido por la dirección de la empresa (responsable ante el Consejo) sobre los diferentes servicios de la misma, y el control mantenido por el vértice de la jerarquía administrativa en su organismo público, sobre todos los departamentos o servicios que lo integran.

## II. El concepto de control

Es tradicional en los autores de obras sobre organización mencionar la división de las funciones de la Administración en el sentido amplio que le dió Fayol. Otros prefieren hablar de funciones de la dirección; sin embargo, todos citan la función de control como la última secuencia lógica del proceso de la Administración o de la dirección de la empresa, enlazado nuevamente con la de planificación.

El concepto de control es, pese a todo, más difícil de captar o de definir que el de las otras funciones directivas. Posiblemente porque sea algo implícito en todas ellas. Tal vez porque siempre exista—sobre todo en empresas de tamaño medio—un órgano especialmente dedicado a esta función, o porque—como en los organismos administrativos, en sentido estricto—la función de control absorbe o constituye la totalidad del trabajo en muchos niveles.

Para describir la función de control se suele hacer referencia a los elementos que constituyan su proceso. Usualmente se citan los tres siguientes:

- 1) Adopción de los patrones de medida para metros o *standards*.
- 2) Comprobación de la actuación o sus resultados.
- 3) Adopción de las medidas correctivas de las desviaciones observadas.

Como puede fácilmente comprobarse, si bien el control resulta de la realización de las tres actividades mencionadas y posiblemente de un número indeterminado de actuaciones complementarias, no puede decirse que la primera o la tercera sean realmente en sí actividades de control. La primera parece más bien una actividad de planificación (quizá en un sentido algo estrecho) y la tercera más propia de la función de mando, e incluso de organización o coordinación, según sean las causas que hayan ocasionado la desviación o el fallo observado.

Queda entonces un concepto de la función de control que nos parece excesivamente estricto. Diríamos que es más bien una simple actividad que una verdadera función, estableciendo cierta jerarquía entre estas palabras. Este concepto estricto de control es quizá el concepto vulgar, y sin duda, es lo que algunos autores denominan supervisión o inspección. Aunque esta terminología es muy variable.

De cualquier forma, nos parece que el concepto de control debe ser más amplio. Y no porque una «función de la dirección» deba tener un contenido mayor, sino porque—incluso prescindiendo de la tantas veces engorrosa definición de Fayol—el control de la empresa es en realidad un aspecto estático de la función de dirección de la misma.

Por eso, más arriba nos referíamos a la economía de los medios empleados en alcanzar unos fines, lo que explícitamente hace referencia a la acción de administrar. Es frecuente esta identificación en los autores norteamericanos. Dimock, refiriéndose a «supervisión», dice que es la extensión de la alta dirección a la dirección del trabajo en todos los niveles y Marshall llega a afirmar que Administración es control más algo más (dirección, coordinación, etc.).

La solución no está en encontrar el punto medio entre estos dos conceptos extremos. Es cierto que controlar una empresa, es en cierto modo lo mismo que dirigirla. Y es también cierto, que la observación y contraste del trabajo de la empresa—o de un sector de la misma—con los patrones fijados, es controlar.

Porque la función de control no es sólo una función de la alta dirección, sino una actividad en la que participan todos los niveles de la organización. Por eso es posible decir que dondequiera que existan personas responsables del trabajo de otras personas, existe control.

Así se puede comprobar, partiendo de un concepto vulgar de con-

trolar «tener en la mano», cómo el resto de las funciones de la dirección desembocan o parten de éste. Porque la existencia de personas jerarquizadas —que, según Dimock, supone control o supervisión— significa también organización, y porque la planificación o el mando no tienen objeto si no se comprueba su cumplimiento. Y, finalmente, porque la coordinación no es más que el control aplicado a varias unidades de la organización para lograr que su actividad esté en función de los fines propios de la unidad superior que es la empresa.

Por eso la expresión «tener en la mano» nos parece más expresiva que todas las definiciones. El mejor directivo es el que «tiene en la mano» a su sección, y no en el sentido de «llevarlo todo él», sino en el de conocer a su personal, sus medios, sus procedimientos y, en definitiva, su trabajo: cómo debe ser su trabajo y cómo es realmente.

Y a medida que se sube en la jerarquía de la organización, este conocimiento aumenta en generalidad, al mismo tiempo que el contenido técnico propio de cada departamento es sustituido progresivamente por una mayor proporción del contenido administrativo, con una visión más amplia de los fines de la organización.

Podemos decir que el contenido del control es, desde el punto de vista de la base de la organización, una atención constante de los niveles superiores hacia los inferiores. Y desde el enfoque del que está en el vértice de la pirámide, una corriente incesante de información que proviene de todos los niveles inferiores, a través de la estructura jerárquica y, en su caso, por medio de los órganos especializados de control.

Hemos visto las funciones que no consideramos como control interno y cuál es nuestro concepto de lo que es control interno. Es decir, de lo que debe considerarse una manifestación de la función de control, aunque no se le denomine de esta forma. Vamos ahora a entrar en el tema propiamente dicho.

### **III. Aplicabilidad de estos conceptos a la Administración pública**

Antes de seguir adelante es preciso plantearse la pregunta de si la teoría de la dirección, que ha surgido fundamentalmente en relación con la empresa privada, es aplicable a la Administración pública.

Esta pregunta puede carecer de sentido si no se concreta. Efectivamente, está admitido con carácter general que la Administración pública es una gran empresa: la mayor empresa de la nación. Y que los principios de organización y las funciones de la dirección, pen-

sados para la empresa privada, no sólo son aplicables, sino que deben ser aplicados a la Administración pública.

No obstante, hay que admitir que existen diferencias profundas que pueden dar lugar a excepciones o peculiaridades en la aplicación de los principios teóricos. Posiblemente, un campo en el que existen estas peculiaridades es el de la función de control.

Para nosotros, el origen de la relativa inaplicabilidad del concepto de control interno, tal como existe en la empresa privada media, a la Administración pública está en la especialidad de los fines de ésta.

La Administración pública tiene fines que le son externos. Es decir, está al servicio de los administrados que—aunque como ciudadanos participan del ente político al que la Administración representa y en cuyo nombre actúa—son en sí ajenos a la Administración como organismo. Sin embargo, el propio concepto de servicio público inherente a toda actividad de la Administración implica que los fines de la misma sean fines públicos, dictados en virtud de principios superiores a los puramente administrativos.

Sin embargo, esta característica de servir fines ajenos no sería suficiente para deducir de ella la especialidad de la Administración pública respecto a la empresa privada. Efectivamente, si llevamos a sus últimos extremos el paralelismo empresa-Administración pública, llegaremos a la conclusión de que tampoco la empresa privada como organización tiene fines propios, ya que persigue los de la entidad (sociedad anónima, institución, persona jurídica de cualquier clase) a la que sirve de instrumento. No obstante, es a veces difícil mantener esta tesis y considerar que la empresa-organización tiene fines marcados por el ente jurídico al que sirve, ya que en muchos casos este ente está tan íntimamente fundido con la propia empresa, que hablar de los dos como conceptos separados sólo puede considerarse como ficción.

Lo que distingue a la empresa privada de la Administración es realmente la carencia de espíritu lucrativo. Ante esta afirmación surgirán en seguida voces airadas en defensa de la tesis de que para la gran empresa moderna el lucro es un fin que ha pasado a ser secundario. Realmente no puede negarse la enorme importancia que se da en la actualidad al mejoramiento de las relaciones humanas dentro de la organización. A la atención constante con que los psicólogos o los sociólogos al servicio de la empresa estudian los problemas que puedan plantearse dentro de la misma considerada como colectividad, o los que surjan de la existencia de diferentes grupos formales e informales más o menos enlazados en la organización. Evidentemente, al integrar los fines de los individuos y de los grupos que forman la

colectividad—empresa a los fines de la misma—, y al definir incluso estos fines en función de los deseos y objetivos conscientes o no de los entes sociales que la componen, el último objetivo de la empresa queda formulado de una forma indirecta y abstracta que puede inducir a error.

Ante el dilema formulado a sus alumnos por cierto profesor de Administración y Política de la Empresa, sobre qué constituye el objetivo más importante de la empresa: producción de bienes u obtención de beneficios para los accionistas, sólo cabe contestar «producción de bienes ... para obtener beneficios».

Aun manteniendo la actitud más ingenua acerca de lo que deban ser las empresas privadas es imposible negar que el auge de las relaciones humanas se debe fundamentalmente a la necesidad de aumentar la productividad. Y creemos que esta afirmación no tiene carácter peyorativo en absoluto.

La Administración pública, por el contrario, carece esencialmente de carácter lucrativo. Cuando algún servicio público produce un beneficio, esto sucede «por añadidura», primero se busca otra finalidad que es precisamente el servicio al público. El beneficio puede incluso venir impuesto por el carácter competitivo de los servicios prestados; para evitar una competencia que pueda resultar excesiva, o abusiva por parte de la Administración.

Hay dos casos alternativos en los que, según predomine el carácter público o privado de la empresa, el lucro aparece o desaparece como factor teleológico de la misma. En las empresas nacionales el fin debe venir impuesto por consideraciones públicas y el lucro existe por alguna de las razones apuntadas y como retribución del capital privado participante. En las empresas concesionarias de servicios públicos la finalidad propia de la empresa es la obtención de un lucro y el medio de lograrlo es la prestación de un servicio público. Sin embargo, en ambas la finalidad pública es la predominante: el lucro puede desaparecer en las empresas nacionales y la retribución del capital pasará a ser un factor más del coste; el interés público puede imponerse a los fines propios de la empresa concesionaria, llegando incluso a hacer desaparecer la concesión.

Esta carencia de finalidad lucrativa tiene un importante reflejo en la organización de la Administración pública y en las funciones de la dirección.

Toda la teoría de la organización está dirigida precisamente a lo que en la Administración pública no es en absoluto un fin en sí mismo: el aumento de la eficiencia de los elementos humanos y materiales, la reducción de los costes, en definitiva, el aumento de la

productividad. Se dirá que el aumento de la productividad tampoco es un fin en sí mismo para la mayoría de las empresas, pero en ellas está íntimamente ligado con algo tan importante como es la reducción del coste marginal y el correspondiente aumento del beneficio marginal unitario.

Al no existir en la Administración pública esa preocupación por el aumento del beneficio, la consiguiente preocupación por la productividad pasa a ser secundaria. En ocasiones sólo sentida por especialistas, en los que incluso, por desgracia, se toma a veces como muestra del exotismo de su formación.

Esa despreocupación por los factores de productividad es circunstancial, ya que, como veremos, el carácter público de la Administración subordina esa inquietud al interés superior del cumplimiento de la misma, pero no debe hacerla desaparecer en absoluto.

Examinando una unidad administrativa que podemos considerar como prototipo, el ministerio, observaremos cómo las circunstancias expuestas han influido profundamente en su organización y funcionamiento. Efectivamente, todos los elementos que constituyen la unidad ministerio actúan siguiendo unas directrices fijadas por el titular del departamento. Esas directrices políticas, una vez adoptadas y traducidas al lenguaje jurídico mediante las oportunas disposiciones administrativas del orden que sean—incluso actos administrativos de carácter particular—dan lugar a unos impulsos que mueven a toda la organización en la dirección y con los fines deseados. Hasta aquí es todo correcto, incluso desde el punto de vista de la empresa privada—salvadas las distancias que imponen exigencia de actuación jurídico-administrativa.

Pero donde nace la diferencia fundamental es en que la directriz o el fin perseguido puede lograrse a veces sólo a un precio superior a toda consideración administrativa en sentido estricto. Una decisión adoptada en vista de un interés general, sobrepasa en muchas ocasiones los niveles de unas previsiones administrativas normales si la valoramos con el rasero de la economía de los medios, dentro de una unidad administrativa del tipo ministerio. A veces sobrepasa toda clase de consideraciones de este tipo, incluso desde el punto de vista de la Administración en general. Si esto no fuera aceptable, todo presupuesto liquidado con déficit sería un verdadero desastre para la Administración pública. Y, sin embargo, sabemos que no lo es y que a veces no sólo se «asimilan» presupuestos deficitarios, sino que se procuran como instrumento de una determinada política económica.

Por eso, si bien la organización de la Administración pública puede



ser objeto de parangón y estudio comparativo con la organización en general, lo es en cuanto entramado, armazón estática que responde en parte a los principios teóricos formulados por Gulick y otros autores, pero con unos fines que tiñen la actitud total de los elementos que componen esa armazón, haciéndoles acentuar la parte sustantiva de su trabajo en detrimento de la parte estrictamente administrativa del mismo.

Por eso las llamadas funciones de la dirección—o las acciones que integran la función de administrar—existen igualmente en el órgano administrativo público. Pero si la característica fundamental de las funciones de los directivos es mantener la organización en funcionamiento, hemos de constatar paradójicamente que en los más altos escalones de la jerarquía administrativa esas funciones existen, pero, su ejercicio está normalmente delegado en órganos especializados. Esto es así precisamente porque la misión sustantiva del departamento absorbe normalmente la mayor parte de la actividad de estos niveles de dirección, teniendo que dejar la misión de «mantener la organización en funcionamiento» en manos de organismos técnicos en la función de administrar; es decir, de planificar, organizar, impulsar, coordinar y controlar.

#### IV. La función de control en la estructura de la Administración pública

Seguimos refiriéndonos a un organismo tipo ministerio para analizar qué órgano u órganos son los que ejercen la función de control interno. Estudiar la Administración pública a un nivel más alto nos llevaría a un campo que o bien ha sido descartado *a priori*—en la introducción—o bien abre perspectivas de investigación, como las relacionadas con un control interno general de la Administración pública, que no podemos abordar en este lugar, aunque hayan sido apuntadas al mencionar la Intervención General de la Administración del Estado.

Es objeto de continuas controversias el tema de si la función de control ha de ser desarrollada por un órgano especializado de la alta dirección o bien debe integrar las funciones directivas en todos los niveles, en proporción progresivamente menor, de acuerdo con la altura descendente de los respectivos elementos de la organización.

Evidentemente, la función de control—como todas las funciones de la dirección—alcanza todos los niveles. Pero esto no quiere decir que no sean necesarios, en ocasiones, órganos especializados de con-

trol. Naturalmente, la solución será distinta en cada caso y vendrá dada en función de la complejidad y del tamaño de la organización.

Este problema ha sido planteado por algunos autores norteamericanos en otros términos, contraponiendo los términos «supervisión» y *management*. I. Wyn Jones emplea una fórmula muy expresiva *the supervisor plans in terms of efficiency, the manager in terms of effectiveness*. Pero creemos que eso no significa que a dos funciones distintas deban corresponder forzosamente dos órganos diferentes. El control interno puede estar perfectamente comprendido en el *management*. Lo que sí es cierto es que el director administrativo habrá de tener un enfoque diferente según la función que esté desempeñando.

De todas formas esta controversia no debe plantearse respecto al control interno en la Administración pública. Su creciente complejidad y extensión hacen imprescindible la existencia de órganos especializados en el desarrollo de la función de control y en la aplicación de las distintas técnicas del mismo.

Como reiteradamente venimos diciendo esto no implica que los elementos de la organización—especialmente los niveles altos y medios—queden privados de esta función. El concepto de control, como indicamos en el apartado II, está implícito en el de organización. Responde al principio de jeraquía y, por tanto, es inimaginable ningún elemento de la organización privado del ejercicio de dicha función en relación con los subordinados de cuyo trabajo es responsable.

Cuando nos referimos a órganos especializados de control estamos pensando en unidades de apoyo que faciliten a la dirección el conocimiento directo de la situación de la organización en general y de todos sus elementos desde un punto de vista, tanto estático como dinámico. En un departamento complejo y extenso, en el que, además, los mandos superiores han tenido que dejar las tareas de dirección administrativa en manos de otros órganos inferiores, el único medio de conocer que la organización es adecuada, el personal suficiente en número y competencia, las inversiones satisfactorias, que la coordinación elimina la duplicación de funciones, y que los objetivos están siendo alcanzados conforme al plan trazado, es disponer de unidades de control que tengan al corriente a esos mandos superiores acerca de los extremos mencionados, mediante los informes y datos que sean necesarios.

Entre los que se oponen a un control centralizado y mantienen la conveniencia de que el control esté dispreso por toda la organización, figura Dimock. Este autor admite que en dos circunstancias puede estar justificado un control centralizado: 1) Cuando el servicio, departamento, empresa, etc., es nuevo y sus costes tienden a escapar

al control. 2) En el Ejército, la Armada y otros órganos de este tipo en los que el principio de jerarquía está muy acentuado y podría haber una centralización paralela del control administrativo. Estos argumentos, aunque no los consideremos definitivos, pueden emplearse como refuerzo de nuestra tesis. El principio de jerarquía es fuerte en la Administración pública y, desde luego, en ella existe una tendencia indudable de los costes a escapar a todo control, aunque esto no se deba siempre al carácter nuevo de los servicios, sino más bien a un debilitamiento progresivo del control al crecer las funciones sustantivas de los servicios de la Administración.

Supuesto que se admita la conveniencia de que existan órganos especializados de control, queda todavía el problema de su colocación en la estructura de la organización y su carácter de órganos de apoyo o de línea.

La aplicación directa de la teoría pensada para la empresa privada es aquí todavía más difícil. La mayoría de los defensores de que la función de control esté a cargo de una unidad separada expresan su opinión de que esta unidad debe estar adjunta a la alta dirección. Esta expresión no siempre es fácilmente traducible a los nombres que adoptan los niveles altos de nuestra Administración. De todas formas parece obvio que la unidad fundamental de control en los departamentos ministeriales debe estar configurada como un servicio, dependiendo directamente del subsecretario. Al hablar concretamente de los órganos de control volveremos sobre este tema.

En cuanto a si la función de control ejercida por un órgano separado deba considerarse como función de línea o de *staff*, nuestro criterio se desprende de todo lo dicho. Partiendo de la relatividad de esta dicotomía que, además, debemos referirla a órganos y no a funciones, la unidad de control debe considerarse como un departamento típicamente *staff*. Pero debemos hacer alguna aclaración, ya que el control puede ser ejercido fundamentalmente por unidades que sean realmente de apoyo o de servicio y que—por no ejercer funciones directamente relacionadas con los fines del departamento—deben conservar predominante el ejercicio de la función de control delegada de la alta dirección, en la materia propia de su competencia. Estos conservan el carácter de órganos de línea respecto de sus órganos superiores jerárquicos, sin detrimento de su situación de *staff* respecto a la organización en su conjunto.

Pero la situación de la unidad especializada de control interno es—por así decirlo—la situación *staff* por excelencia, de la misma forma que lo es la colocación de los órganos puramente asesores. En ella el control no es una función directiva más a desempeñar, sino el ob-

jeto de su actividad. Por eso, el órgano de control no ejerce autoridad directa sobre los elementos de la organización cuyo trabajo controla. Emite libremente sus juicios acerca de todo lo que puede interesar a la dirección y que conoce directamente mediante las técnicas y los instrumentos de control. Recoge los datos para ello y emite los informes pertinentes. Pero el resultado de su actividad se dirige siempre hacia la dirección, que es quien tendrá que adoptar las medidas oportunas a la vista de sus informes. Su actividad nunca debe dar lugar a que ningún elemento de la organización, sujeto a control, se sienta relevado de la responsabilidad que le es propia, ni de la correspondiente autoridad.

## V. Los órganos de control en la Administración pública

Aunque en todo momento hemos intentado no perder de vista la realidad de la Administración, no se puede evitar que el paso de la teoría a la práctica presente algunas dificultades.

La Administración pública ha crecido, se ha ido desarrollando a impulsos de las exigencias más pragmáticas. La necesidad de cubrir un servicio, de atender a una actividad creciente en determinado campo, de apoyar tal o cual sector de la actividad económica ha hecho que el nacimiento de los órganos administrativos necesarios muy pocas veces haya sido consecuencia de un plan trazado de antemano.

Sin embargo, los esquemas administrativos fundamentales son los mismos que hace sesenta años, con la excepción —bien importante, es cierto, pero más bien teórica en muchas ocasiones— de la existencia de las Secretarías Generales Técnicas dentro de los ministerios.

Existe por otra parte, en la ley de Procedimiento administrativo, una formulación ambiciosa de los principios a que debe responder el funcionamiento de la Administración. Pero a todos nos consta lo difícil que es, a veces, llevar a la práctica esos principios cuyo espíritu se resume en el artículo 29.1 de la ley «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia».

Sin embargo, por muy anárquico que haya sido el crecimiento de la Administración durante mucho tiempo, la teoría de la organización —o más bien, la lógica elemental de sus principios— no dejó de influir en la estructuración práctica de los nuevos órganos administrativos.

Pero uno de los sectores más abandonado ha sido precisamente

el del control interno de los servicios. Es inútil buscar causas más complejas. Incluso en Norteamérica, el país de la teoría de la organización, autores como Dimock afirman que, en contraste con lo que ocurre en la Administración de negocios, en la Administración pública se ha olvidado esta materia de una manera inexplicable; de forma análoga a lo que se puede comprobar en España, los textos americanos sobre Administración pública utilizan casi siempre el término control en relación con los controles centralizados, contables o no, impuestos por la legislación.

En la realidad administrativa española es inútil buscar textos legales o reglamentarios que se refieran conscientemente a la función de control interno. Sin embargo, siguiendo las directrices trazadas en los números anteriores no es difícil encontrar órganos especializados de control. Y no nos referimos a la función de control en general, ya que—como hemos repetido varias veces—el ejercicio de esta función es inherente a la jerarquización de los elementos de la organización y, por tanto, se sobreentiende desarrollada por todos los miembros de la misma en mayor o menor medida.

Generalmente los órganos de control llevan el nombre de Inspección general, Inspección central, Inspección de servicios. En menor número de casos se menciona la palabra control o intervención. Un análisis comparativo de estos órganos daría probablemente resultados muy interesantes. Ahora nos interesa resaltar una característica común a casi todos ellos: el objeto de su atención es preferentemente el personal de los servicios, y no su atención en sentido positivo, sino más bien en el control de la disciplina como órgano de vigilancia del comportamiento administrativo sancionable.

La búsqueda de las causas de esta coincidencia nos llevaría muy lejos del objetivo de este artículo y probablemente no sacaríamos de ella conclusiones positivas respecto a la organización real y los fundamentos de una posible reestructuración de la función de control.

## **VI. La función especializada de control y las relaciones humanas**

Uno de los argumentos empleados por los partidarios de la descentralización de esta función es precisamente que el primer requisito para organizar la función de control es que sea aceptable en su aspecto psicológico. «Management control is fact not man control» (A. W. Rathe).

El hecho que no estemos de acuerdo con la absoluta descentralización (lo que denominamos dispersión) de esta función, no significa

que no estemos de acuerdo con el principio afirmado más arriba de que son los hechos y no las personas lo que debe constituir el objeto del control.

El concepto de control interno de los servicios, que creemos ha quedado expresado a lo largo de todo este artículo, tiene como fundamento el principio de que unas buenas relaciones humanas son la base del éxito de toda organización. Esto ni habría sido necesario decirlo expresamente de no haberlo exigido la existencia real de unos órganos que consideramos tienen como misión más aproximada el control de los servicios.

Este principio está admitido con una absoluta generalidad. La pasmosa diferencia entre teoría y práctica en este campo carece de sentido, en tanto no recordemos que la función de control refleja —quizá en mayor medida que ninguna otra de las funciones principales de la dirección— el temperamento y las actitudes de los que la ejercen y, en definitiva, de los que están situados en el vértice de la pirámide de la organización.

La inspección —el propio término, pese a su neutralidad etimológica, tiene cierto sentido peyorativo— debe lograr que se extienda por la organización una actitud basada en el sentido del equilibrio y la estabilidad. Y la única manera de lograrlo es ejerciendo la función de control, dentro de unos límites equilibrados, y fomentando entre los jefes intermedios ese mismo espíritu en el ejercicio de control en el ámbito que les corresponde.

Sin extendernos más sobre este aspecto de la inspección, resumiremos los resultados de un estudio efectuado por el Institute for Social Research at the University of Michigan». Se refiere al control ejercido por los supervisores al nivel operacional de la empresa, pero es perfectamente aplicable al concepto de control en general, por tener en cuenta actitudes y motivaciones dentro de un grupo jerarquizado, en circunstancias que se dan con ligeras variantes en toda organización.

Las conclusiones resumidas de dicho estudio son las siguientes:

- 1.ª Cuanto más cerrado o estricto es el grado de control ejercido por un supervisor, más bajo es el nivel de productividad de un grupo de trabajo.
- 2.ª La clase de supervisión ejercida por un jefe tiende a reflejar la clase de control de que, a su vez, es objeto.
- 3.ª Los jefes de grupos con alto nivel de productividad suelen hacer participes a los miembros del grupo en las tareas de la dirección, considerando las tareas de la unidad como tareas comunes.
- 4.ª Los grupos con alto nivel de productividad suelen tener jefes

que adoptan una actitud favorable hacia la promoción y ascensos de los miembros del grupo.

El exceso de control suele crear, además, un sentimiento de frustración e inutilidad en el inferior.

Como apuntamos antes, el concepto de inspección, que en rigor no es más que una técnica o instrumento de control, ha adquirido un matiz peyorativo que hace referencia a investigación dirigida a aclarar alguna infracción, abuso de autoridad o incidente de orden incluso penal. Este tipo de hechos exigen para su aclaración un personal cuidadosamente seleccionado y de un nivel y formación especiales.

Pero mantener permanentemente un órgano dedicado a este tipo de actividad —que no queremos llamar inspección— no sólo es una pérdida de tiempo y un gasto inútil, sino también un factor de disgregación de la moral del grupo. Supone una actitud de desconfianza hacia todos sus componentes, ya que se estima oportuno mantenerles bajo constante vigilancia.

Si en ocasiones puede estar aparentemente justificado adoptar esta clase de actitudes, hay que tener en cuenta que las desviaciones o infracciones, la falta colectiva de disciplina, suelen ser reflejo de defectos análogos existentes en niveles más altos de la organización, y la solución debe comenzar a esa altura.

La inspección —ya se emplee esta palabra para designar un instrumento de control o se identifique con el control mismo— no debe hacer más que poner de relieve los hechos; no adoptar decisiones y menos medidas sancionadoras. La inspección tiene como finalidad adquirir información: ayuda a los elementos de la base a tener una idea más clara de los propósitos de la administración y permite a la alta dirección familiarizarse con los problemas reales, con los que diariamente se enfrentan los niveles inferiores de la estructura orgánica, «ayuda a construir relaciones personales de confianza y familiaridad mutuas» (Millet).

#### BIBLIOGRAFIA

- I. WYN JONES: *The function and Methods of a Supervisor*.  
 DIMOCK, DIMOCK AND KOENING: *Administration*.  
 JOHN D. MILLET: *Management and the Public Service*.  
 ALEX W. RATHE *Management Control*, en «Advanced Management», XV, 3 (1950).  
 A. E. EMCH: *Control and the Administration*, en «Harvard Business Review», XXXII, 4 (1954).  
 J. L. PIERCE: *The Planning and Control Concept*, en «The Controller», XXII, 9 (1954).