

El control del “grupo” de las empresas públicas de Barcelona

Xavier Mendoza y Carles Castells

El presente texto tiene como fin exponer, desde el punto de vista de la organización, algunos aspectos significativos de las modalidades de control adoptadas en relación con el conjunto del sector de empresas de un municipio. Desde nuestra perspectiva de análisis, entendemos por sector empresas el conjunto de órganos que poseen una personalidad jurídica propia y que han sido creados para la gestión y prestación de determinados servicios públicos a nivel local.

Creemos, por tanto, que las reflexiones contenidas en este artículo son igualmente válidas y aplicables, sin tomar en cuenta las formas jurídicas de los organismos que constituyen el sector empresas de un municipio, ya sea que se trate de sociedades comerciales (empresas) o de entidades de derecho público (patronatos o institutos).¹

A fin de llegar a una visión lo más completa posible de las distintas problemáticas relacionadas con el control del sector empresas de un municipio, consideramos útil analizar el caso del municipio de Barcelona, ya que su sector empresas es el más grande de España, tanto por

Ésta es una traducción del artículo “Il controllo del ‘gruppo’ delle imprese pubbliche di Barcelona”, publicado en la revista *Azienda Pubblica. Teoria e problemi di management*. Se traduce con el permiso del autor. Traducción del italiano de Daniela Bochichio Ricardelli.

¹ Con esto no queremos decir que la forma jurídica no tenga importancia desde el punto de vista operativo; sin embargo, cuando se trata de considerar en forma global el control del sector empresas de un municipio, esta distinción adquiere menos importancia.

lo que se refiere al número de organismos (29), como por la entidad de los recursos financieros manejados. Además, de esta manera será posible entender y anticipar, partiendo de una perspectiva “de amplio alcance”, los problemas que se presentan en muchos municipios más pequeños.

Los sistemas de control y el contexto de organización del sector empresas de un municipio

Cuando se habla de control, necesariamente se debe hacer referencia al contexto de la organización en el que éste se realizará, especialmente si se quieren diseñar sistemas de control eficaces. Más adelante hablaremos de qué debe entenderse por control eficaz. Veamos ahora cuál es el contexto de organización en el que se ubica el sector empresas de un municipio.

Cuando hablamos de sector empresas de un municipio, nos estamos refiriendo a lo que, en la teoría de la organización, se denomina organización divisional.²

El principal factor que conduce a una organización a asumir una estructura divisional es la diversidad y heterogeneidad de los mercados, tanto porque proporciona diferentes productos y servicios, como porque hace que se deba operar en distintas zonas geográficas.

La organización que proporciona productos o servicios claramente diferenciados (como en el caso de los municipios) posee los medios para crear unidades especializadas que operen sobre las distintas áreas de actividad. Entonces la utilidad de una estructura divisional consiste en permitir o facilitar la adaptación de una organización a los diferentes mercados en los que actúa.

En la forma divisional, las divisiones se crean según los mercados “objetivo”, proporcionándole a cada una la dirección y el control sobre los recursos necesarios para lograr sus fines. Así pues, antes de poder afirmar que una organización ha adoptado la forma divisional, hay que verificar la presencia de estos dos requisitos:

² Para una descripción detallada de la forma divisional véase H. Mintzberg, *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel Gestión, 1984, cap. 20. Para una síntesis de la forma divisional véase X. Mendoza y N. Candel, *Descentralización y control en las grandes ciudades: un enfoque normativo*, Barcelona, Papers ESADE, núm. 9, 1988.

1) *Especialización técnico-profesional y de organización*, que permite actuar en un determinado mercado; en el caso de los municipios esta especialización se determina por el tipo de servicios que se van a prestar a los ciudadanos.

2) *Altos niveles de autosuficiencia* con respecto a la disposición y la gestión de los recursos necesarios, de la que se deriva un alto grado de autonomía operativa.

Estos dos elementos permiten aclarar mejor la “misión” y los objetivos de las distintas divisiones y delimitar con precisión la responsabilidad en los resultados de la gestión. De hecho, entre menor sea el grado de autonomía operativa, más indeterminadas serán las responsabilidades sobre los resultados finales de cada división. Por otro lado, entre más autosuficiente sea una división, mayor será el grado de asunción de responsabilidad frente a sus resultados.

En casi todos los casos, las entidades que forman el sector empresas de un municipio satisfacen los dos requisitos antes mencionados y se configuran, por tanto, como divisiones. Así, para definir los sistemas de control del sector empresas, habrá que referirse al sistema de control de una organización pública de tipo divisional. A continuación se presentan cuatro aspectos particularmente importantes para proceder en este sentido.

Centralización-descentralización

La existencia del sector empresas implica una acentuada descentralización, a nivel operativo, por parte de la sede central (municipio), en relación con cada una de las empresas y organismos que forman parte de ella. Si todo el poder se delega a los responsables de cada empresa, éstas se vuelven organizaciones autónomas, orientadas a olvidar fácilmente el principio de que “también la empresa municipal es municipio”. En la forma divisional, la sede central, que en nuestro caso está constituida por los órganos de gobierno y por la administración municipal, debe reservarse determinadas funciones que no se delegan y, al mismo tiempo, establecer mecanismos de coordinación y control.

Por tanto, el aspecto clave será el grado de autonomía operativa que se desee asignar a cada una de las divisiones (empresas, patronatos e institutos) y, por consiguiente, la identificación de las funciones que, en cambio, se desea que permanezcan centralizadas.

Algunas de las funciones que, en la mayor parte de las organizaciones, quedan como competencia del centro son:

1) La formulación de la estrategia general de la **organización**; en nuestro caso, corresponde a la definición de los lineamientos generales de la política municipal y el papel que cada una de las empresas debe desempeñar en el marco de esta política.

2) La asignación de los recursos financieros globales y la **determinación** del nivel de endeudamiento consolidado.

3) La definición del sistema de control del rendimiento (*performance*) empresarial, entendido tanto en el nivel de logro de los objetivos (de servicio, de réditos y financieros) como en el de **verificación de la eficiencia** en el empleo de recursos. La descentralización del papel de toma de decisiones implica, al mismo tiempo, la posibilidad de **exigir responsabilidades** muy precisas sobre la actuación de las elecciones efectuadas y sobre los resultados obtenidos, lo cual requiere la **activación de un sistema de control**. En la definición de este sistema de control, el órgano central mantiene la competencia, es decir, establece las modalidades a través de las cuales se medirán y evaluarán los resultados y el desempeño de cada división.

4) El nombramiento y la destitución de los **directores responsables** de cada división. Ésta se convierte en una función clave en caso de que una división no alcance los rendimientos esperados. Es tarea del órgano central indagar si ello es por causas que no se pueden atribuir al responsable de la división o si, por el contrario, el **bajo rendimiento** le es directamente imputable; en este segundo caso, el órgano central puede hacer uso de su facultad de nombrar un nuevo responsable.

5) Algunos servicios de apoyo administrativo que interesan a todas las divisiones (por ejemplo, asuntos legales y consultoría jurídico-fiscal) o que se ocupan de formular y gestionar determinadas políticas (por ejemplo, desarrollo de los recursos humanos, imagen empresarial y comunicación con los usuarios). De cualquier modo, se trata de lograr que los servicios comunes sean lo más escasos posible, para no interferir con la autonomía operativa de las divisiones.

El diseño de los sistemas de control deberá tomar en cuenta los distintos grados de centralización y descentralización presentes en el sector empresas de un municipio, enfocando la atención sobre el control del "rendimiento empresarial" en el cumplimiento de las políticas generales dirigidas al desarrollo de las empresas.

Grado de heterogeneidad

La gran heterogeneidad de las actividades que puede desempeñar el sector empresas de un municipio introduce un elemento de complejidad en el diseño de los sistemas de control. El hecho de que se trate de servicios públicos obliga a la creación, de manera paralela a los sistemas de información y presentación de datos de tipo contable, de ciertos sistemas de indicadores para evaluar la actividad y los resultados de cada división (por ejemplo, indicadores del costo y calidad de los servicios prestados, etcétera).

Entre más fácilmente se puedan medir las prestaciones y servicios de las empresas públicas locales, más fácil será crear una empresa o instituto municipal. Éste es el motivo por el cual en muchos municipios se empieza por los sectores de intervención donde el resultado (*output*) es más fácil de evaluar (por ejemplo, la producción y distribución de agua).

Transparencia e integridad de los sistemas informativos contables y no contables

La calidad de los sistemas de información existentes y potenciales es otro elemento que condiciona en forma significativa los tipos de control que se deben activar.

Los sistemas de información muy exactos y minuciosos que permiten una auditoría puntual del rendimiento de una empresa, favorecen el desarrollo de los sistemas formales de presentación de informes y reducen la necesidad de una supervisión directa. Por el contrario, los sistemas de información más elementales y simplificados obligan a recurrir en mayor medida a mecanismos de control informales, como la supervisión directa (que en la forma divisional siempre debe mantenerse circunscrita para preservar la autonomía operativa de las divisiones) o el nombramiento de dirigentes de confianza política por parte del municipio.

En este sentido, los sistemas de información de las administraciones públicas constituyen una barrera que se debe superar para establecer eficazmente una estructura divisional; se trata, de hecho, de sistemas concebidos para medir los recursos asignados y permitir un control de la legitimidad, pero que no son en absoluto adecuados para medir los resultados (*outputs*) de la acción administrativa.

Amplitud del grupo de las empresas públicas

La amplitud del sector empresas es una variable muy importante para efectos de control, ya que mientras más grande sea el tamaño del "grupo público local", mayor será el impacto económico del sector empresas sobre el resto del municipio (por ejemplo, los saldos de tesorería consolidados del conjunto de las empresas pueden representar un costo importante en el caso de un municipio con un determinado nivel de endeudamiento, si no se manejan en forma coordinada el flujo de efectivo y la liquidez).

Al aumentar el tamaño del sector debe crecer la transparencia informativa, tanto dentro del grupo como fuera de él. Internamente, por el significativo efecto ocasionado, por ejemplo, sobre la política de desarrollo del personal (como en el caso de las perspectivas de carrera de los funcionarios de nivel más alto, que pueden resultar limitadas si éstos no se benefician de las oportunidades de ascenso que se ofrecen con la creación y crecimiento del sector empresas de un municipio). Externamente, porque el sector empresas puede alejarse y sustraerse del control del consejo plenario y de los partidos de oposición (especialmente cuando el consejo de administración de las empresas municipales está constituido por representantes del partido o coalición que está en el gobierno del municipio).

Diseño de los sistemas de control: aspectos clave

Una vez definido el contexto de organización, son dos los aspectos clave que se deben tomar en cuenta antes de proceder a diseñar un sistema de control:

- 1) Identificar los *objetivos* que el sistema de control debe perseguir.
- 2) Definir el "peso relativo" de los distintos instrumentos de control.

Tras haber resuelto estas dos cuestiones, se puede proceder a definir concretamente el *contenido* del sistema de control.

Objetivos del sistema de control

La acepción más común del concepto de control es la de garantizar que una determinada actividad se esté llevando a cabo en forma correcta o que se logren determinados resultados.³

Aquí, el término garantizar implica la disponibilidad de una información precisa y oportuna, y la posibilidad de efectuar acciones correctivas cuando sea necesario.

Disponer de una buena información es una condición necesaria, pero no es suficiente si no se posee la capacidad (y la voluntad) de llevar a cabo acciones correctivas. La idea implícita en esta concepción de control es impedir comportamientos indeseables.

Una segunda meta de un buen sistema de control debería ser alcanzar más fácilmente los objetivos de organización (lo cual se define como control positivo), es decir, ayudar y favorecer los comportamientos deseados. En este sentido, hay que tomar en cuenta que los sistemas de control *redefinen* los propósitos de una organización, centrando la atención de los responsables sobre las áreas de actividad que son objeto del control.

El enlace inadecuado entre el sistema de control y las metas de una organización constituye una fuente de conflicto permanente o estructural y una barrera poderosa para el buen funcionamiento de estos sistemas.

Finalmente hay un tercer criterio, y es la adecuación del sistema de control a los valores y comportamientos socialmente aceptados en cada organización, que podemos definir como *cultura de organización*.⁴ En la medida en que cada sistema de control posea un componente cultural, en el sentido de que incorpore una determinada filosofía de gestión, podrán presentarse choques y fricciones entre ésta y la cultura de organización de la empresa. Un sistema de control que quiera ser eficaz debe considerarse funcional y ser legitimado por aquellos sobre quienes se aplica. De lo contrario, se corre el riesgo de que el sistema de control se perciba como un instrumento sin sentido, impuesto desde afuera y marginal con respecto a la gestión de la unidad de organización en cuestión.

³ W. G. Ouchi, "The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control", *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, núm. 1, 1977, p. 97.

⁴ Para una explicación clara y concisa de la cultura de organización, véase R. Harrison, "Comprenda la manera de ser de su organización", en J. M. Anzizu (comp.), *Las funciones directivas*, 2a. ed., Barcelona, Labor, 1978.

Así, para evaluar la idoneidad de un sistema de control hay que someterlo desde antes a tres verificaciones:

- 1) ¿El sistema introduce mecanismos que permiten corregir comportamientos o rendimientos (*performances*) indeseables?
- 2) ¿El sistema refuerza y potencia los comportamientos esperados y el logro de los objetivos de la organización?
- 3) ¿Se le considera un mecanismo racional y es aceptado por aquellos sobre quienes se aplica? ¿Tiene sentido para ellos?

Las variables del diseño: sistemas formales, gestión de los puestos directivos y mecanismos de solución de conflictos

La literatura correspondiente a la problemática del control en el ámbito de una estructura divisional habla de tres instrumentos: los sistemas formales, el gobierno y la gestión de los puestos directivos, y los mecanismos de resolución de los conflictos, utilizados por la sede central para dirigir y coordinar el desempeño de las distintas divisiones.⁵ En la práctica, las organizaciones divisionales deben servirse de los tres instrumentos; luego, la importancia de cada uno de ellos varía de organización a organización.

Dentro del *sistema formal* encontramos: sistemas de información y evaluación de los resultados de la gestión; sistemas de planificación y programación; y procesos dirigidos a obtener la disponibilidad de los recursos.

Los sistemas formales establecen el propósito de garantizar que una determinada división oriente sus propios recursos y su actividad en forma coherente con los objetivos preestablecidos y que los resultados obtenidos sean adecuados. Cuando estos instrumentos formales son débiles o poco creíbles, se tiende a usar la gestión de los puestos directivos como principal medio de control.

El gobierno y la *gestión de los puestos directivos* implica aspectos como: el nombramiento (y la destitución) de los dirigentes clave; los sistemas de incentivación y sanción (denominados sistemas premiantes); y los sistemas de desarrollo y ascenso profesional.

Los *mecanismos de solución de conflictos* se refieren a las lógicas

⁵ Y. Doz y C. K. Prahalala, "Headquarters Influence and Strategic Control in MNCs", *Sloan Management Review*, Tardor, 1981.

de integración entre la sede central y las divisiones. El problema de fondo es definir las modalidades a través de las cuales se articula y concreta la coordinación necesaria entre las distintas empresas municipales y entre éstas y los correspondientes sectores del municipio. Un instrumento típico para lograr este fin es el consejo de administración, en el que la presidencia suele ser ocupada por el responsable de la política sectorial correspondiente al objeto social de la empresa municipal (por ejemplo, las empresas de los estacionamientos se encargan al área municipal de intervención sobre transportes y tráfico). Otra modalidad, complementaria al instrumento anterior, es la creación de un órgano especializado, de carácter consultivo y de coordinación, dirigido a canalizar las relaciones del sector empresas con las demás áreas del municipio, como en el caso del Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales del Municipio de Barcelona.

En el diseño final de la estructura de control, la importancia atribuida a cada uno de los tres instrumentos analizados dependerá de los factores que se señalaron en la primera parte del presente documento (el contexto de organización: centralización/descentralización, heterogeneidad, transparencia e integridad de la información, amplitud del grupo público local).

El caso del municipio de Barcelona ofrece un buen ejemplo sobre el empleo de los distintos instrumentos.

El contenido del sistema de control del sector empresas del municipio de Barcelona

1) El municipio de Barcelona desarrolla su actividad por medio de tres niveles de organización:

a) *Administración municipal*, a través de los ámbitos centrales (por ejemplo, Organización y Economía) y sectoriales (como Urbanística y Obras Públicas, Educación, Salud Pública).⁶

b) *Distritos* (descentralización territorial).

c) *Empresas y organismos* (descentralización funcional), entidades dotadas de una personalidad jurídica propia para gestionar determinados servicios.

⁶ Para un análisis del modelo de organización del municipio de Barcelona y de los distintos ámbitos, véase M. Meneguzzo y A. Tanese, "Cambiamento organizzativo e gestionale della città: il caso del Comune di Barcellona", *Azienda Pubblica*, núm. 1, 1990.

Cada uno de estos tres niveles representa, tanto en términos de recursos financieros manejados como en términos de recursos humanos, aproximadamente el siguiente porcentaje:

Administración municipal	40-55%
Distritos	5-10%
Empresas	45-50%

Sin embargo, cabe subrayar que el nivel de las empresas no debe considerarse un nivel específico de administración, como pueden ser los distritos y las áreas, sino un instrumento de estas últimas para proporcionar determinados servicios.

2) A partir de estas cifras se puede reflexionar lo siguiente:

a) En primer lugar, se constata el gran peso del sector empresas, que se extiende sobre una gama de servicios muy heterogéneos. De hecho, las actividades que desarrollan las 29 entidades (empresas e institutos) del municipio de Barcelona incluyen, entre otras, sanidad, estacionamientos, promoción económica, zoológico, la Orquesta de la Ciudad de Barcelona (véase la nota informativa de Angelo Tanese que hemos anexo).

b) La segunda reflexión consiste en reconocer la siguiente secuencia, dentro del proceso de proliferación de las empresas municipales: necesidad de encontrar formas de gestión que garanticen un uso óptimo de los recursos públicos; creación de empresas e institutos; buen resultado proporcionado por la experiencia de gestión de estos organismos; y creación de empresas y puesta en marcha de nuevos procesos de "creación de negocios públicos".

c) La tercera reflexión, que hace caso omiso de los aspectos positivos o negativos del proceso descrito, es el papel central desempeñado por el control de este proceso.

3) ¿Por qué el control desempeña un papel central?

En primer lugar, porque estos organismos, las empresas e institutos, quedan en parte fuera de los clásicos circuitos burocráticos de control procesal-administrativo, típicos de los municipios.

En segundo, por la necesidad de garantizar y crear, más allá de la existencia de distintos niveles de organización, una perspectiva integrada de la acción municipal.

4) Entonces, por lo que se refiere al control y a la hipotética preocupación de cómo desarrollarlo funcionalmente sobre la actividad mu-

nicipal descentralizada, es necesario (y lo demuestra la experiencia del municipio de Barcelona) precisar dos aspectos:

a) Existe efectivamente la posibilidad, y por consiguiente el peligro, de perder el control sobre este sector (lo cual le sucedió en determinados momentos históricos a la administración municipal de Barcelona).

b) En organizaciones como las empresas y los institutos, en cierto modo existen condiciones que evitan el peligro de la falta de control. Además, en la realidad subsisten condiciones que aseguran el control más completo y adecuado desde el punto de vista de la adquisición de recursos, para la aclaración de las responsabilidades y de la mejor información disponible.

5) Consideramos oportuno revisar el tipo de control que se ha dado o que puede darse sobre las empresas o institutos por parte del municipio; si quisiéramos, éste también podría emplearse para compararlo con las modalidades de control adoptadas a nivel estatal.

a) El primer tipo de control es el *político*, que se efectúa a dos niveles: consejo plenario municipal; y órganos representativos o societarios: junta general y consejo de administración.

Cabe precisar que, en el caso específico del municipio de Barcelona, la junta general de las empresas se identifica, por ley, en el consejo plenario; sin embargo, si bien ambos son órganos de representación política, se podría pensar en asignarles funciones diferentes.

Una vez identificados los órganos a los que se encarga el control político, es necesario recordar las características principales: establecimiento de los objetivos que deberán perseguir los organismos; aprobación de los programas de actividad de las empresas, así como de los "planes de la empresa" y de los contratos de los programas; asignación de recursos financieros; nombramiento de los dirigentes; aprobación de los balances de entradas y salidas, y evaluación de los resultados de la gestión.

b) El segundo tipo de control es el *contable externo*. Consiste en que empresas externas revisen los documentos contables financieros. Este tipo de control simplemente verifica el respeto de las prácticas contables y proporciona el marco de la situación financiera; no es posible, por tanto, evaluar si la gestión pasada fue "óptima" o no. Además, los resultados económicos pueden no ser adecuados para valorar a estos organismos o, por lo menos, deben necesariamente estar integrados por otros elementos de juicio correspondientes al volumen y calidad de los servicios públicos prestados. Sin embargo, las sociedades de revi-

sión externa garantizan la transparencia necesaria en el empleo de los recursos públicos.

c) Por último, se efectúa un *control económico de balance y de gestión*. Éste es más específico y constituye una elección discrecional para las empresas. Cuando se trabaja con una óptica de largo plazo, se sugiere encargar este control a un órgano dotado de autoridad suficiente para establecer políticas y direcciones para el conjunto de las empresas municipales. Este organismo, en el municipio de Barcelona, está representado por el Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales.

En resumen, el control económico de la gestión consiste en control del balance, en forma de verificación periódica de los pronósticos presentados y de las desviaciones, a través de modalidades de estandarización de los asientos de gasto que permitan comparar los distintos organismos y disponer de datos correspondientes a todo el sector (balances consolidados de entradas y salidas).

Para el control del balance se puede prever una periodicidad mensual y trimestral, y una verificación sistemática de cuenta de los resultados, nivel de actividad o producción, inversiones, tesorería, movimientos y costo del personal.

El control de la eficacia (grado de logro de los objetivos), economía y eficiencia (modalidades de empleo de los recursos), se puede concretar:

a) En forma periódica, a través de indicadores específicos de gestión.

b) *Ad hoc*, utilizando auditorías de gestión, diagnóstico de las situaciones, etcétera.

La gestión a través de empresas e institutos, semejante a un tipo de organización divisional, permite concretar fácilmente el control económico. De hecho, la organización divisional permite:

a) Una clara delimitación del servicio que va a prestar cada entidad a nivel de los resultados (*outputs*) y los objetivos; los recursos y los medios necesarios para proporcionar una respuesta adecuada (el balance incluye todos los gastos, información mucho más difícil de obtener cuando el servicio se presta dentro de la administración centralizada).

b) Una neta identificación de la responsabilidad: cada división debe gozar de una autonomía efectiva en la gestión de los recursos (particularmente los recursos humanos), a diferencia de lo que sucede a nivel de administración central.

c) Que, como consecuencia de los puntos anteriores, en el ámbito de una organización divisional, el nivel central establezca los objetivos, asigne los recursos y controle los resultados.

Una aclaración ulterior: las características de las empresas e institutos municipales exigen que la información sobre los objetivos, la actividad, costos y resultados sea de muy alta fidelidad (muchas veces esto no es posible a nivel de la estructura central del municipio).

6) Una vez definidos los diferentes niveles de control, consideremos ahora los problemas que el municipio de Barcelona ha encontrado en su realidad operativa.

a) En primer lugar, el alza en el número de organismos ha incrementado la complejidad de las actividades de coordinación y control, con consecuencias negativas en términos de dispersión de las políticas (financieras, de personal, etcétera).

b) Actualmente, el órgano preestablecido para las funciones de control, tutela y coordinación parece inadecuado, tanto por el aumento en las exigencias de control como por el incremento en el número de empresas. Este órgano, el Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales, fue creado en diciembre de 1983, como "órgano colegial de carácter consultivo y de coordinación desde el punto de vista operativo y económico"; a éste se le asignan funciones en cuatro grandes áreas: tutela y control de las empresas; canalización de las relaciones de las empresas con los órganos centrales del municipio; coordinación y organización de las políticas de las empresas (financieras, de personal, etc.); y participación en los procesos de cambio de la fórmula gestional, es decir, en la creación de nuevas empresas e institutos.

Actualmente, por los motivos ya explicados, se está estudiando la posibilidad de crear otro organismo integrador, con personalidad propia y competencia más explícita, vinculado a empresas e instituciones.

c) Se ha advertido la necesidad de enlazar este tipo de organizaciones y el control de su actividad con los otros dos sectores presentes en la organización municipal: por un lado el territorial (distrito) y, por otro, el de los ámbitos y sectores centrales. Es necesario que el control económico y operativo, efectuado por el Consejo de las Empresas o por la organización semejante que lo sustituya, esté coordinado con el órgano que corresponde a los distritos y especialmente a las áreas sectoriales: por ejemplo, el área de salud pública posee como instrumento al Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria (IMAS); el área de los transportes y de la circulación, la empresa municipal para los estacionamientos; el área de la cultura, la Orquesta de la Ciudad de Barcelona.

En consecuencia, lo que nos proponemos es encontrar la forma de coordinación que sea más adecuada entre el control (económico, operativo y de gestión) ejercido por el órgano central de tutela del municipio

(consejo de las empresas) y el ejercido por las distintas áreas sectoriales sobre las empresas e instituciones. De hecho, nos encontramos frente a un tipo de organización caracterizada por una doble dependencia. La dependencia de una empresa con respecto a un área sectorial se concreta en el hecho de que la presidencia del consejo de administración de la empresa tiende a recaer, casi siempre, en el asesor encargado del área de que se trate.

d) El cuarto problema que queremos señalar corresponde al funcionamiento de los órganos societarios que efectúan el control político. Nos referimos particularmente al consejo de administración, cuyas limitaciones, que nos parece útil recordar, son: compromiso personal insuficiente por parte de los consejeros; en algunos casos, inadecuada preparación técnica de los consejeros; necesidad de relaciones más claras con las áreas sectoriales del municipio; y en ciertos organismos comunales que participan en el consejo de administración de otras instituciones, se ha dado mayor importancia a las funciones de control de las participaciones que a las de estímulo para el desarrollo de las empresas.

Nota informativa sobre el área económica y las empresas del municipio de Barcelona

Angelo Tanese

El sector público municipal de Barcelona está organizado como un "grupo" de empresas e institutos municipales, cada uno de los cuales posee personalidad jurídica propia, con diferente grado de autonomía y normas de funcionamiento específicas, determinadas por sus correspondientes estatutos. Actualmente, los organismos creados son 29 y operan en diferentes áreas de intervención, con la forma de empresas de capital enteramente público o de capital mixto público y privado (sólo dos de los casos), o bien como patronatos e institutos (véase el cuadro 1).

La dinámica de desarrollo de este sector responde a múltiples exigencias:

1) La especialización en la prestación de servicios propios del municipio, a través de órganos de gestión descentralizados, tanto para los servicios que antes se prestaban centralmente por el municipio (ser-

vicios fúnebres, zoológico, eliminación de desechos), como para servicios nuevos (información cartográfica de base, estacionamientos).

2) La gestión de actividades en áreas de particular importancia social (sanidad, construcción, transportes, mercados generales) en las que el municipio de Barcelona ha tenido tradicionalmente una participación activa.

3) La realización de programas concretos de intervención específica sobre infraestructura y actividades de la ciudad, con carácter temporal o permanente, ya sea de construcción (por ejemplo para las Olimpiadas) o bien de estímulo para la actividad económica o para el empleo (Barcelona Activa, Patronato Municipal del Turismo).

4) La promoción de proyectos empresariales, en colaboración con el sector privado, que puedan contribuir al progreso económico, social y tecnológico de la ciudad y de su área de influencia (Iniciatives, Barcelona Impuls).

Actualmente, el sector público formado por las empresas municipales se configura como el principal "grupo" de empresas de Barcelona, tanto por el volumen de recursos manejados (aproximadamente 140 000 millones de pesetas) como por la inversión programada (60 000 millones de pesetas) y el nivel de empleo (más de 10 500 empleados).

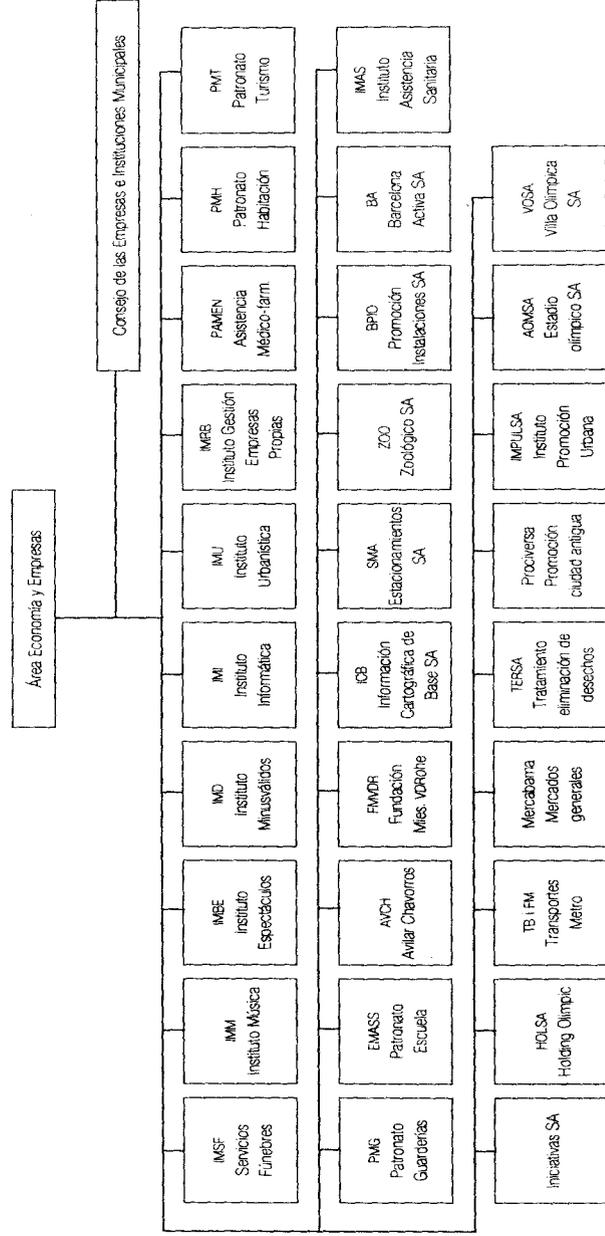
En 1983 se creó el Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales, definido como "órgano colegial de carácter consultivo y de coordinación" de la actividad desempeñada por las empresas, patronatos e institutos del municipio de Barcelona.

Desde el punto de vista de la organización, el Consejo de las Empresas se ubica a nivel de personal (*staff*) respecto del área económica y empresas de la administración municipal (véase el cuadro 1); además, es un órgano particularmente reducido, compuesto por seis o siete funcionarios que responden a un dirigente de confianza política.

Las actividades más significativas del Consejo en sus primeros años de funcionamiento tuvieron lugar en diversos campos: la definición de objetivos, la elaboración de programas y planes, la definición de políticas funcionales, la reestructuración de organizaciones, la gestión de personal, la selección y formación de dirigentes, el cambio de fórmulas de gestión.

A partir de 1987, coincidiendo también con la reorganización llevada a cabo en el municipio, se procedió a valorar el Consejo con una mayor participación en el control de la gestión a través de la evaluación del grado de logro de los objetivos establecidos y del nivel de eficiencia

Cuadro 1. Grupo de las empresas públicas del municipio de Barcelona



El control del "grupo" de las empresas públicas para enlazar los diferentes consejos de administración, un elemento de unificación de criterios de gestión y de control del sector público municipal de Barcelona; aunque cada empresa y organismo conserve su personalidad jurídica autónoma, se trata de crear una óptica global y consolidada, en un marco de renovación y de visión empresarial. Por lo que se refiere a los problemas encontrados por el Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales, éstos ya han sido detalladamente analizados en el artículo de Xavier Mendoza y Carles Castells.