

La descentralización en la empresa: contenido y alcance.

I.—INTRODUCCION.

La historia nos demuestra, a través de los tiempos, que la forma de gobierno de los distintos pueblos se ha movido en una de las dos orientaciones siguientes:

a) La existencia de un poder central, que agrupa todo el conglomerado planificador y por lo tanto decisor, y de una serie de poderes fragmentados regionales o delegados, cuya misión es básicamente ejecutiva. Este tipo de administración se denomina centralizadora.

b) Por el contrario, si el poder de decisión corresponde a los poderes regionales con una amplitud relevante, este tipo de administración es descentralizada.

Ambos poderes han coexistido siempre, de una u otra forma, en todos los regímenes políticos, variando, eso sí, las atribuciones de los mismos.

Los conflictos entre la amplitud de los poderes centrales y regionales a lo largo de la historia cobró su máxima expresión en la Edad Media, en la lucha de los reyes contra los señores feudales. Podemos afirmar que desde esa etapa histórica ningún gobernante ha sido ajeno al estudio de cuál debe ser su línea de conducta a seguir, preocupados por afirmar la autoridad del Estado y por preservar los costumbres y hábitos locales, peculiares de cada región.

En la empresa, sin embargo, no sucede lo mismo. Las empresas nacen de forma que el empresario es el que aporta el capital y las dirige, hace y deshace todo en la misma, es el llamado "hombre orquesta" (1), el cual tiene totalmente centralizado el poder. La Revolución Industrial no modifica sustancialmente esta orientación centralizadora de la primitiva empresa y aunque se producen delegaciones

(1) A.S. Suárez Suárez. "La pequeña y mediana empresa sus aspectos financieros". Revista de Economía política. N.º 70. p. 14.

de poderes, el mismo sigue siendo centralizado con el transcurso del tiempo, paulatinamente se modifica esta orientación y, actualmente podemos afirmar, sobre todo, con el desarrollo de grandes empresas, que hay una orientación hacia la descentralización, que, como dice A. Chandler (2) comporta tres desarrollos:

- a) La creación de unidades de operación autónomas.
- b) Expansión del personal especializado y departamentos de servicio.
- c) La sistematización, en orden a una elevación del grado de coordinación y elaboración de las políticas empresariales.

La puesta en marcha del principio de descentralización en las empresas tiene como objetivo el lograr que se cumplan las máximas empresariales de eficacia y de respeto al hombre, a su libertad y a su desarrollo. No obstante, "esta práctica no excluye en absoluto la necesidad de decisiones a nivel de dirección general y de un control centralizado" (3).

La afirmación anterior viene a ponernos de relieve la necesidad de que existan siempre, junto a la descentralización, algunos aspectos centralizadores. (4).

Si quisiésemos seguir el curso histórico empresarial de la descentralización o centralización, veríamos que pasamos de una teoría clásica de organización que propugna la centralización a una teoría neoclásica que pone en marcha los aspectos descentralizadores.

Los vocablos centralización o descentralización, nunca podemos hacerlo en términos absolutos. Por lo tanto, no diremos que una empresa está totalmente centralizada o descentralizada. Podemos aseverar, ciertamente, que centralización es lo contrario de descentralización. Ahora bien, cuando afirmamos que una empresa está centralizada o descentralizada, queremos decir que la serie de características inherentes a organismos sujeta a estudio se acercan a las que poseen las empresas centralizadas o caso contrario a las descentralizadas.

Podemos, sin duda, darnos cuenta de la relatividad con que estos conceptos deben ser tomados en consideración, complicación que se acrecienta cuando una de las pautas tiende hacia la centralización y otra hacia la descentralización.

(2) Alfred D. Chandler Jr. La descentralización de la administración: un análisis histórico. En historia de la administración de empresas en los Estados Unidos. J. P. Baughman. Diana. Méjico, 1971. p. 277.

(3) O. Giscard d'Estaing. La descentralización en la empresa. El Ateneo. Buenos Aires, 1973. p. XV.

(4) W. T. Jerome "El control directivo" Edit. Labor. Barcelona 1973 p. 21.

II.—SIGNIFICADO DE LA DESCENTRALIZACION

Concepto clave para la comprensión del alcance de la descentralización es el de delegación.

Entendemos por DELEGACION, la asignación de tareas, autoridad y responsabilidad, de modo que los subordinados puedan utilizar en el trabajo sus capacidades (5).

Tres aspectos cabe resaltar del concepto de delegación anteriormente reseñado, y que procederemos a describir a continuación:

a) Asignación de tareas, es una de las actividades, fundamentalmente organizativa. A la asignación de tareas se llega a través de la división del trabajo y, en definitiva, como consecuencia del principio de especialización organizacional.

El principio de especialización de la organización supone que la división del trabajo da por resultado un aumento de eficacia de la misma.

Adam Smith en su obra sobre la riqueza de las naciones (6) afirma que la división del trabajo aumenta la producción, debido a tres razones fundamentales:

1) Al aumento de la destreza de cada obrero en particular.

2) Al ahorro de tiempo que comúnmente se pierde al pasar de una clase de trabajo a otra.

3) La inversión de numerosas máquinas que facilitan y abrevian el trabajo y capacitan a un hombre para hacer el trabajo de muchos.

Muchos críticos de Adam Smith afirman que tuvo en mente un significado diferente cuando se refirió a la división del trabajo. En su opinión, Smith quiso decir que los trabajadores deberían especializarse con respecto al producto más que con respecto a la función. También indican que Smith se refirió a la manufactura artesanal. Hay, sin embargo, amplia evidencia de que Smith habló de la división de funciones en la manufactura (7).

b) Autoridad es "derecho de decidir y poder de actuar para la ejecución de las decisiones" (8).

c) Responsabilidad es la "obligación que un individuo asume de desarrollar las tareas que le han sido confiadas y de ejercitar la autori-

(5) R. O. Loen. Principios de administración. El Ateneo. 1976. p. 119.

(6) Adam Smith. Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones. Fondo de Cultura Económica. Méjico. 1958. p. 7.

(7) Claude George. Historia del pensamiento administrativo. Prentice-Hall. 1974. p. 54.

(8) A. Zerilli. Fundamentos de organización y dirección general. Deusto. Bilbao. 1978. p. 322.

dad que le ha sido atribuida de conformidad con las normas fijadas y según la mejor de sus capacidades" (9).

Hemos calificado de elemento clave para diferenciar la descentralización de la centralización, el concepto de delegación. No obstante, por lo que llevamos dicho, una mera observación de organizaciones centralizadas y descentralizadas nos puede sembrar de confusión. Es cierto que, en ambos tipos de organización, coexisten la división del trabajo, la cesión de autoridad y la responsabilidad de los subordinados a la hora de realizar los trabajos que le son encomendados.

La delegación existe, por lo tanto, en organizaciones de uno u otro tipo. Siendo los mismos contrapuestos, cabe suponer, como seguidamente confirmaremos, que la delegación se realiza de forma diferente en empresas descentralizadas y centralizadas.

Un estudio detenido de los aspectos que enmarcan a la delegación, estudiaremos esta consideración divergente:

a) Por las tareas delegadas.—Aquí podemos diferenciar dos aspectos diferentes:

—La cantidad de tareas delegadas: Podemos delegar parte de una tarea, una tarea o un conjunto de actividades. Correlativamente, podemos pensar que cuanto mayor sea el número de tareas delegadas, es lógico pensar que la empresa estará más descentralizada. Mientras que en las empresas centralizadas el número de tareas delegadas tiende a ser reducido.

—La importancia de las tareas delegadas.—Para que exista descentralización, es preciso, además de delegar tareas, que éstas sean trascendentes o posean una relevancia determinada.

Generalmente, podemos diferenciar en la empresa dos tipos de tareas:

—Las planificadoras; son las fundamentales porque van a marcar el ritmo de la empresa.

—Las ejecutivas, que como consecuencia de la planificación, están perfectamente marcadas. Son las primeras en delegarse en cuanto la empresa empieza a crecer y se hace imperativa la división del trabajo. Estas, están delegadas tanto en empresas centralizadas como descentralizadas.

Podemos inferir que, para que exista descentralización, se deben delegar tareas que atañan a la planificación o, lo que es lo mismo, tareas comprendidas en el desarrollo de alternativas y la selección entre ellas de aquella que consideramos óptima.

(9) A. Zerilli. Op. Cit. p. 327.

b) Por la autoridad.—Como ya hemos delimitado anteriormente, la descentralización implica una autoridad de decisión o posibilidad de elección entre las diversas alternativas. Existen, sin embargo, una serie de políticas que enmarcan a la empresa y las decisiones que se tomen en ella. En las organizaciones centralizadas, las políticas suelen ser muy rígidas, mientras que, en las descentralizadas, por el contrario, son más flexibles. Podemos concluir este apartado de la siguiente forma: "A mayor discrecionalidad de las políticas existe una mayor amplitud de autoridad a la hora de tomar decisiones, y, consecuentemente, una mayor descentralización.

c) Por la responsabilidad.—Es fácil comprender que la responsabilidad es inherente a todo tipo de empresas y organizaciones. Un individuo tiene una misión que cumplir en la empresa y, a cambio de su trabajo, recibe una serie de compensaciones. Es indiscutible que existe una responsabilidad que nace como consecuencia de esta doble relación.

A mayor delegación de tareas y asignación de autoridad, se incrementa la responsabilidad del delegado. Por consiguiente, en empresas descentralizadas, existe una mayor responsabilidad por parte del delegado.

Esta es una diferencia fundamental: En organizaciones centralizadas, la persona en quien delegan asume una autoridad y una responsabilidad frente al delegante, el cual a su vez responde ante la organización. En organizaciones descentralizadas, el delegado asume una autoridad y una responsabilidad, siendo la organización a quien debe rendir cuentas y no al delegante. El delegante, por su parte, queda liberado casi totalmente de la responsabilidad inherente a la tarea delegada.

El cuadro n.º 1 nos muestra un esquema de la diferencia entre centralización y descentralización, usando como elemento diferenciador la delegación.

Cuadro n.º 1

Delegación	Central	Descentralizada
Tareas	Ejecutivas	Planificadoras
Autoridad	Para discrecionalidad	Gran discrecionalidad
Responsabilidad	Delegante y Delegado	Delegado

Lucas Ortueta (10) muestra el error común que comporta la creencia de que la descentralización tiene que ser completa. Siempre tienen que coexistir aspectos descentralizados con aspectos centralizadores.

Como señala el profesor Vázquez Méndez (11), la delegación total no existe y siempre se mantiene por parte del delegante una responsabilidad, aunque sea mínima, lo que le faculta para dar las pautas de la tarea y supervisar someramente cómo ejecuta las mismas el delegado. Es indudable que la delegación total llevaría a la desaparición del delegante.

Si consideramos, por un lado, la descentralización total, produciría ciertamente, la desintegración de la empresa, a no ser que existiera una autoridad central que se ocupara de las funciones importantes de la empresa, básicamente, planificación y control. Por otro lado, es imposible una centralización total ya que el funcionamiento de las unidades operativas reclama la necesidad de descentralizar. Concluimos, por tanto en la necesidad de existencia de un equilibrio entre centralización y descentralización.

Para completar el marco de la descentralización, habiéndolo examinado todos los aspectos que comporta la delegación, es necesario referirse a un nuevo elemento: el control.

Algunos autores lo incluyen dentro de la delegación; así, D. C. Basil y F. Frischnecht (12) señalan que el principio de delegación que permite la subdivisión del trabajo, está formado por tres elementos: la responsabilidad, autoridad y evaluación.

La delegación y el control son actividades parejas ya que el uso de la primera implica a la segunda.

El proceso de control comporta tres aspectos básicos (13):

— Establecimiento de unas normas o criterios que sirvan para comparar lo previsto y los resultados.

— Medida de los resultados.

— Corrección de las desviaciones.

Interesa diferenciar claramente el control de la supervisión. Por supervisión entendemos "dar a los subordinados la instrucción, orien-

(10) E. Lucas Ortueta. La dirección y la estructura de la empresa. Index. Madrid 1977. p. 205.

(11) Jesús Vázquez Méndez. Administración de la producción. Editora pedagógica. La Habana. 1966. p. 106.

(12) D. C. Basil y F. Frischnecht. La dirección de la pequeña empresa. Ateneo. 1975. p. 24.

(13) Koontz y O'Donnell. Curso de administración moderna. McGrawhill. 1976. p. 615.

tación y disciplina día a día tal como se requiera para que ellos cumplan sus obligaciones y responsabilidades" (14).

Un examen detenido de estos dos últimos conceptos (supervisión y control), nos conduce a una serie de conclusiones:

—La supervisión implica una constante guía de los subordinados y, ciertamente, una capacidad muy reducida de decisión por parte de los mismos. En definitiva, la supervisión implica centralización.

—El control es, básicamente, corregir desviaciones, de donde se infiere la existencia de una amplitud de decisión, o, lo que es igual, una descentralización.

III.—TENDENCIAS ACTUALES EN LA EMPRESA.

Dijimos al comienzo del presente artículo que, hoy día, hay una tendencia empresarial hacia la descentralización y esto es debido a una serie de factores que podemos resumir en los dos siguientes:

- a) Tamaño de la empresa.
- b) Personal de la empresa.

A) TAMAÑO DE LA EMPRESA.—La propia dinámica de la empresa le lleva a la misma a crecer o a desaparecer. Todas las empresas presentan durante su vida un crecimiento cuya cuantía puede ser variable. Cuanto mayor es una empresa, se impone una mayor delegación de tareas y, consecuentemente, una mayor descentralización (15). La descentralización se puede hacer por gama de productos (descentralización divisional), por funciones empresariales: comercial, técnica, financiera, etc. (descentralización funcional) o por áreas geográficas (descentralización geográfica), o, también por una combinación de las tres descritas (16).

Son precisamente las grandes empresas nacionales, y, sobre todo, multinacionales, las que combinan todos estos tipos de descentralización. Pero, paralelamente a esta amplitud de delegación de funciones que las convierte prácticamente en empresas independientes, se produce un control centralizado de algunos aspectos fundamentales de la actividad que, generalmente, tiene relación con el capital (control de rentabilidad).

Consecuencia inmediata que se desprende es que, a mayor descentralización, existe una mayor centralización del control.

(14) R. O. Loen. op. cit. p. 110.

(15) P. Simeray. La estructura de la empresa" Ibérico Europea. Madrid. 1970 cap. 7. p. 145-165.

(16) Daniel Kursham. Management Record. Significación de la descentralización. Vol. XXXV. n.º 1 Enero, 1963.

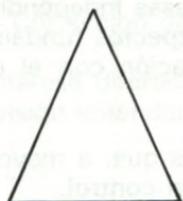
B) PERSONAL DE LA EMPRESA.—Como ya dijimos, anteriormente, la empresa nace totalmente centralizada. La Teoría clásica contempla la división del trabajo como sinónimo de eficiencia productiva (17). Se delega la ejecución de las tareas, no su planificación. Los subordinados no tienen ninguna posibilidad de iniciativa en la empresa y son meros ejecutantes de las instrucciones del superior, el cual ejerce una estrecha supervisión. Debemos señalar los condicionamientos en los que se desarrolla la Teoría Clásica de Organización y que hacen posible la misma o B. Kliskberg (18) señala los siguientes: la estructura del mercado de trabajo, con abundante mano de obra; la inexistencia de un cuerpo de legislación social y la limitada fuerza de las organizaciones sindicales.

Sin embargo, con el transcurso de los años se producen una serie de fenómenos: los trabajadores mejoran su preparación, se especializan y son apoyados por unos sindicatos cada vez más poderosos. Consecuencia inmediata es que el trabajador además del trabajo físico demanda trabajo intelectual. Es un sujeto que necesita iniciativa para poder satisfacer sus necesidades de trabajo creativo. Por otra parte, la empresa se da cuenta que sus componentes pueden aportar diferentes puntos de vista sobre la misma y mejorar la obtención de resultados. En definitiva, se busca un mejor aprovechamiento de todas la capacidad del personal componente de la organización empresarial.

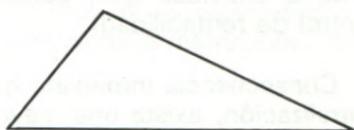
Existe, por consiguiente, una tendencia que dura hasta nuestros días hacia la descentralización. Requisito para ello es la preparación del personal integrante de una empresa. Dicho de otra forma, para descentralizar es necesario contar con personal preparado para asumir las responsabilidades inherentes a la delegación. La no disponibilidad del mismo ocasionará la obligatoriedad de centralizar.

IV. IMPLICACIONES ORGANIZATIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

La pirámide jerárquica que muestra la organización formal en una organización descentralizada tiene forma achatada. En una empresa centralizada tiene forma puntiaguda (figura 1).



EMPRESA CENTRALIZADA



EMPRESA DESCENTRALIZADA

Figura 1

(17) R. G. Murdick y J. E. Ross. Sistemas de información basados en computadoras para la administración moderna. Diana México. 1975 p. 75.

(18) B. Kliskberg. El pensamiento Organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización. Edt. Paidós SAICF. Buenos Aires. 1975 p. 162-169.

La forma de la pirámide jerárquica representativa de las organizaciones descentralizadas es consecuencia de la admisión de un "abanico de subordinación" amplio. El principio de "span of control" o abanico de subordinación lo expresa Lussato (19) como el número óptimo de subordinados que deben ser sometidos a la autoridad de un mismo jefe jerárquico.

Una amplitud de comando importante ocasionará la reducción de niveles organizativos con las ventajas que esto presupone para todas las organizaciones descentralizadas, entre ellas, cabe destacar las siguientes:

—Una información que fluye más rápidamente al pasar por pocos niveles y por lo tanto, una menor distorsión de la misma.

—La posibilidad de tener gran cantidad de información que permita al responsable tomar decisiones. En estas organizaciones descentralizadas todos los niveles tienen discrecionalidad a la hora de tomar decisiones. Para tomar decisiones correctas es imprescindible una buena información. Cuanto mayor sea nuestra información, mejor deberá ser nuestra decisión. Es necesario este flujo de información rápido que la existencia de pocos niveles nos proporciona en la empresa.

V.- LA DESCENTRALIZACION Y EL MEDIO

Emery y Trist (20) establecen 4 tipos de medios o entornos de la empresa: a) Estable sin fluctuaciones; b) Estable con ciertas regularidades; c) Perturbado y, d) Turbulento. Burns y Stalker (21) establecen cinco tipos de medios que van del más estable al menos predictivo. Este último, que coincide con el turbulento de Emery y Trist, es propio de empresas que son muy dependientes del entorno. El ejemplo más claro son las empresas que utilizan alta tecnología (empresas electrónicas) y que los cambios en el entorno son constantes.

Burns y Stalker concluyen que, en empresas con este tipo de entorno, la única organización capaz de responder a este medio son las descentralizadas en las que las decisiones son tomadas rápidamente y con información suficiente.

Podemos afirmar que la descentralización de la empresa depende de una serie de factores:

(19) Bruno Lussato Introducción crítica a los sistemas de organización. Tecniban. Madrid. 1976. p. 60.

(20) F. E. Emery y E. L. Trist. "The causal texture of organizational environments". Human relations. Vol. 18. Agosto, 1963. Citado por Gary Dessler "Organization and management". Prentice-Hall. 1976 p. 54.

(21) T. Burns y G. M. Stalker "The management of innovation". London. Tavistock publications. 1961. Citado por G. Dessler op. cit. p. 56.

- 1) Producto físico o bien sujeto de la actividad de la empresa.
- 2) La dimensión de la misma, mientras que en las grandes empresas no hay casi ninguna objeción a la hora de delegar con amplitud, en las pequeñas empresas no sucede igual.
- 3) La preparación de los componentes de la plantilla empresarial. Una preparación impedirá la descentralización.

A diferencia de los gobiernos que se han movido en sentido descentralizador unas veces y centralizadora otras, la empresa desde que inició la descentralización ha seguido ese camino y no creemos que se vuelva a una orientación centralizadora en un futuro. Todos los empresarios no dudan de las ventajas de la descentralización y son partidarios del establecimiento de este tipo de dirección siempre que no pierdan el control de la empresa (22).

(22) W. H. Newman, Ch. E. Summer y E. K. Warren.
La dinámica administrativa. Diana. Méjico 1972. p. 899.