PROPUESTA DE UN MODELO GERENCIAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA REGIÓN CENTRAL DE VENEZUELA, UNA PERSPECTIVA DESDE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN

UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y GERENCIALES
CAMPUS BÁRBULA

PROPUESTA DE UN MODELO GERENCIAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA REGIÓN CENTRAL DE VENEZUELA, UNA PERSPECTIVA DESDE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN

Línea de Investigación: Estudios Teóricos y de aplicación para la producción de conocimiento en las Ciencias Administrativas, Económicas y Contables: Nuevos Paradigmas Gerenciales.

Autora:
Lisette C. Sánchez D.

Tutor:
Dr. Leonardo Villalba

Campus Universitario de Bárbula, Valencia
Estado Carabobo – Venezuela

UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y GERENCIALES
CAMPUS BÁRBULA

Universidad de Carabobo

PROPUESTA DE UN MODELO GERENCIAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA REGIÓN CENTRAL DE VENEZUELA, UNA PERSPECTIVA DESDE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN

Autora:
Lisette C. Sánchez D.
C.I. V-10.666.028

Tutor:
Dr. Leonardo Villalba
C.I. V-7.042.292

Campus Universitario de Bárbula, Valencia
Valencia, Septiembre de 2017

UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
DIRECCIÓN DE POSTGRADO
SECCIÓN DE GRADO

POST GRADO FACES
ESTUDIOS SUPERIORES PARA GRADUADOS
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad de Carabobo

ACTA DE DISCUSIÓN DE TESIS DOCTORAL

En atención a lo dispuesto en los Artículos 149 y 150 del Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad de Carabobo, quienes suscribimos como Jurado designado por el Consejo de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 146 del citado Reglamento, para estudiar la Tesis Doctoral titulada:

"PROPUESTA DE UN MODELO GERENCIAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA REGIÓN CENTRAL DE VENEZUELA, UNA PERSPECTIVA DESDE LA AUDITORÍA DE LA GESTIÓN"

Presentado para optar al grado de DOCTOR (A) EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y GERENCIALES por el(la) aspirante:

SANCHEZ D., LISETTE C.
C.I.: 10.666.028

Realizado bajo la tutoría de el(la) Prof. VILLALBA G., LEONARDO E., titular de la cédula de identidad Nº. 7.042.292

Habiendo examinado el Trabajo presentado, se decide que el mismo está Aprobado

En Bárbula, a los 11 dias del mes de Diciembre de 2017

Prof. Villalba G., Leonardo E. (PRESIDENTE)
C.I.: 7042292
Fecha: 11/12/17

Prof. Hamidian F., Benito F.
C.I.: 06718306
Fecha: 11/12/17

Prof. Hernandez B., Aura E.
C.I.: 7117683
Fecha: 11/12/2017

Prof. RIBOT D., SILVIA
C.I.: 4231313
Fecha: 11/12/17

Prof. ZAA M., JOSE R.
C.I.: 4.831.783
Fecha: 11/12/17

UNIVERSIDAD DE CARABOBO FACES SECCIÓN DE POSTGRADO

Reporte generado a través del Sistema Unificado de Control Académico Integral (SUCAI) Postgrado en fecha: 2017-12-07 17:18:57
Página 1/1 Generado por: GÓMEZ P., ELYMAR C.

UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÒMICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y GERENCIALES
CAMPUS BÁRBULA

Universidad de Carabobo

AVAL DEL TUTOR:

Dando cumplimiento con lo establecido en el Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad de Carabobo en su artículo 133, quien suscribe LEONARDO VILLALBA, titular de la cédula de identidad Nº V-7. 042.292, en mi carácter de Tutor del Trabajo del Doctorado titulado:

PROPUESTA DE UN MODELO GERENCIAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA REGIÓN CENTRAL DE VENEZUELA, UNA PERSPECTIVA DESDE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN

Línea de Investigación: Estudios Teóricos y de aplicación para la producción de conocimiento en las Ciencias Administrativas, Económicas y Contables: Nuevos Paradigmas Gerenciales.

Presentado por la autora **LISETTE COROMOTO SÁNCHEZ DÍAZ**, titular de la cédula de identidad No. V-10.666.028, para optar al título de *DOCTORA EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y GERENCIALES*, hago constar que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del jurado examinador que se le designe.

En Valencia a los seis (28) días del mes de Septiembre del año dos mil diecisiete.

_____

Firma
C.I. No. V- 7.042.292

Universidad de Carabobo
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Dirección de Postgrado
Programa Doctoral en Ciencias Administrativas y Gerenciales

Acta de Aprobación del Proyecto de Tesis Doctoral

La Comisión Coordinadora del Programa de ***Doctorado en Ciencias Administrativas y Gerenciales***, en uso de las atribuciones que le confiere el Artículo N° 44 literal k) del Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad de Carabobo, hace constar que una vez evaluado el proyecto de Tesis Doctoral titulado**: Propuesta de Modelo Gerencial en las Universidades Públicas de la Región Central de Venezuela, Una Perspectiva desde la Auditoría de Gestión,** adscrito a la Línea de Investigación***: Estudios Teóricos y de Aplicación para la producción de conocimiento en las Ciencias Administrativas, Económicas y Contables: Nuevos paradigmas gerenciales,*** presentado por el (la) MSc. **Lisette C. Sánchez D.** , titular de la cédula de identidad N°: **V- 10.666.028,** y elaborado bajo la dirección de el(la) Tutor(a): ***Dr. Leonardo Villalba,*** cédula de identidad N° **V- 7.042.292**, considera que, el mismo reúne los requisitos y, en consecuencia, es **APROBADO.**

En Valencia, a los 15 días del mes de Septiembre del año dos mil once.

Por la Comisión Coordinadora:

Dra. Angela de Hernández
Miembro

Dr. Miguel Mujica
Coordinador

Dr. Leonardo Villalba
Miembro

Dra. Dalia Correa
Miembro

Dr. Freddy Colmenares
Miembro

Agradecimiento……

Con la materialización de una de mis metas en la vida no bastarían estas líneas para expresar el infinito agradecimiento a Dios por tantas bondades, con la magia de su creación estoy viva y llena de salud para lograr a feliz término mi Tesis Doctoral……. Dios a ti infinitas gracias.

A mi Universidad de Carabobo, Alma Mater quien me llena cada día de mucha sabiduría al permitirme obtener conocimiento valioso y de un valor invaluable …….. Muchas gracias U.C.

Al cuerpo directivo del Programa Doctoral en Ciencias Administrativas y Gerenciales, en especial a mi tutor Dr. Leonardo Villalba, mil gracias por sus extraordinarios aportes y su innegable paciencia.

A la Universidad Pedagógica Experimental Libertador UPEL, por nutrirme cada día de experiencia en el área de la Administración Pública, lo que entusiasmó la creación de mi Tesis Doctoral…… Gracias…….

Y por sobre todas las cosas quiero agradecer a mi princesa Ginette Valentina y a mi príncipe Alfredo Alejandro quienes aceptaron cederle a su madre parte de su tiempo de hijos para que se dedicara a la realización de su Tesis Doctoral …..Hijos los amo y agradezco su maravilloso apoyo.

A todos mi más sincero agradecimiento……..

Dedicatoria……

Madre mía esta es tu creación, sin tu enseñanza jamás lo hubiese logrado…….

Ana Díaz eres la mejor madre del mundo.

UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y GERENCIALES
CAMPUS BÁRBULA

PROPUESTA DE UN MODELO GERENCIAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA REGIÓN CENTRAL DE VENEZUELA, UNA PERSPECTIVA DESDE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN

Autora: Lisette C. Sánchez D.
Tutor: Dr. Leonardo Villalba
Fecha: Septiembre 2017

RESUMEN

El Estado Venezolano en su función de gobierno, crea mecanismos de control para salvaguardar el patrimonio público, esta competencia es ejercida por los órganos de control fiscal, a través de actividades de control, la Auditoría de Gestión es una de ellas, la cual permite evaluar el nivel de eficiencia, eficacia, economía y calidad en el cumplimiento de los planes organizacionales y el plan operativo anual de cada dependencia perteneciente al sector público. En las Universidades Públicas, el control interno es responsabilidad de las máximas autoridades y de quienes cumplen roles gerenciales, estos gerentes deben contar con estrategias para lograr sus metas y objetivos institucionales en escenarios de incertidumbres y de riesgos, lo que limita la gestión en el ámbito público, ya que existe un marco normativo regulador del quehacer universitario. El propósito de la investigación tuvo su cimiento en proponer un modelo gerencial para las Universidades Públicas, sobre la base de la Auditoría de Gestión como estrategia para la gestión. El fundamento metodológico está encuadrado en el método cualitativo, con un enfoque fenomenológico interpretativo, ya que, tanto la experiencia como el propio escenario universitario le otorgó un nivel real al objeto de estudio, emergido del contexto propio de la práctica de la gestión por medio de la Auditoría de gestión. Se logró obtener información de los gerentes en la universidad pública, quienes a través de los resultados logrados en las entrevistas, propiciaron el surgimiento de nuevos conceptos bajo sus propias vivencias, contrastadas con los basamentos teóricos y legales. El modelo se sustenta en considerar como insumo para la gestión, las perspectivas del entorno internas y externas, las metas y objetivos del plan operativo anual, las normativas legales y sublegales, y sobre esa base legal diseñar indicares de gestión.

Palabras claves: Administración Pública. Gestión Universitaria. Auditoría de Gestión.

UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y GERENCIALES
CAMPUS BÁRBULA

PROPUESTA DE UN MODELO GERENCIAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA REGIÓN CENTRAL DE VENEZUELA, UNA PERSPECTIVA DESDE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN

Autora: Lisette C. Sánchez D.
Tutor: Dr. Leonardo Villalba
Fecha: Septiembre 2017

ABSTRACT

The Venezuelan State in its role of government, creates control mechanisms to safeguard the public patrimony, this competence is exercised by the fiscal control bodies, through control activities, the Management Audit is one of them, which allows to evaluate the level of efficiency, effectiveness, economy and quality in the compliance with the organizational plans and the Annual Operational Plan of each dependency pertaining to the public sector. In public universities, internal control is the responsibility of the highest authorities and those who fulfill managerial roles, these managers must have strategies to achieve their goals and institutional objectives in scenarios of uncertainties and risks, which limits the management in the field public, since there is a regulatory framework regulating university work. The purpose of the research was based on proposing a managerial model for the Public Universities, based on the Management Audit as a strategy for the management. The methodological foundation is framed in the qualitative method, with an interpretative phenomenological approach, since, both the experience and the university scene itself gave a real level to the object of study, emerged from the proper context of the practice of the management through the Management Audit. It was possible to obtain information from the managers in the public university, who through the results achieved in the interview, led to the emergence of new concepts under their own experiences, contrasted with theoretical and legal bases. The model is based on considering as an input for the management, internal and external environment perspectives, the goals and objectives of the annual operational plan, legal and sublegal regulations, and on that legal basis design management indicators.

Keywords: Public Administration. University Management. Management Audit.

ÍNDICE GENERAL

CONTENIDO	*PÁGINAS*
Agradecimiento	vii
Dedicatoria	viii
Resumen	ix
Índice General	xi
Índice de Cuadros	xiv
Índice de Diagramas	xv
Índice de Figuras	xvi
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO I	
Contextualización del objeto de estudio	21
1.1. La contextualización de la gestión universitaria en la administración pública, desde la perspectiva de la auditoría de gestión.	22
1.2. El Propósito de la investigación	32
1.2.1 Objetivo general	
1.2.2 Objetivos específicos	
1.3. Justificación de la investigación	32
CAPÍTULO II	
La Universidad en el contexto de la administración Pública	36
2.1. La Administración pública sustentada en la teoría de Max Weber	36
2.1.1. Administración pública	41
2.2. La universidad pública en el Estado venezolano	49
2.3. La planificación en la administración pública	54
2.4. Un enfoque de la gestión	66
2.4.1. Cuadro de Mando Integral “Balanced Score Card”	74
2.4.2. El Cuadro de Mando Integral en organizaciones no lucrativas.	82
2.4.3. Otras Teorías Gerenciales a modo informativo	87
2.5. Gerencia universitaria	93

CONTENIDO *PÁGINAS*

CAPÍTULO III
La Auditoría de Gestión en las Universidades Públicas 98
3.1. Control de Gestión 98
3.1.1. Control desde la perspectiva del Control Interno en las Instituciones 100
3.1.2. El Control en la Administración Pública Venezolana 116
3.1.3. El Sistema Nacional para el Control Fiscal en Venezuela 128

3.2. Indicadores de Gestión en las Universidades Públicas 138

CAPÍTULO VI
Fundamentación Metodológica 149

4.1. Generalidades Metodológicas 149
4.2. Aspectos propios de la Fenomenología - Hermenéutica 152
4.3. Unidad de Análisis 158
4.3.1. Informantes Claves o Protagonistas de la Información 159

4.4. Desarrollando un Plan de Trabajo 162
4.4.1. Procedimientos del Plan de Trabajo 165

4.5. Procedimientos para la categorización 173

CAPÍTULO V
Escenarios del discurso gerencial en las Universidades Públicas, de la narrativa de sus propios protagonistas 176

5.1. Información de los protagonistas de la información 176
5.1.1. Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) 176
5.1.2. Universidad Central de Venezuela 179
5.1.3. Universidad de Carabobo (UC) 183

CONTENIDO *PÁGINAS*

5.2. Escenarios del discurso gerencial en las Universidades Públicas, de la narrativa de sus propios protagonistas 188

5.3. Una travesía por los escenarios gerenciales a partir de la narrativa de sus propios protagonistas, desde la perspectiva de sus experiencias en los escenarios de la Auditoría de Gestión 243

CAPÍTULO VI
Argumentos conceptuales de un modelo sobre la base de un discurso gerencial universitario, bajo la perspectiva de la Auditoría de Gestión 247

6.1. Presentación 248
6.2. Aspectos Intrínsecos del Modelo 250
6.3. Lineamientos para la medición de Gestión sobre la base de la Auditoría de Gestión, como herramienta gerencial propuesta 253
6.3.1. Auditoría de Gestión 254

6.4. Elementos del Modelo Propuesto 254

ANEXOS 261

Organigrama Estructural UPEL 262
Fotos de las Entrevistas de los Informantes Claves 263

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 270

ÍNDICE DE CUADROS

CONTENIDO	*PÁGINAS*
Cuadro Nº 1: Características del Cuadro de Mando Integral	79
Cuadro Nº 2: Sistema de Indicadores para las Universidades Públicas en Colombia	142
Cuadro Nº 3: Protagonistas de la Información	160
Cuadro Nº 4: Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 1: Acometida de preparación	167
Cuadro Nº 5: Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 2: Edificando los basamentos teóricos	168
Cuadro Nº 6: Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 3: Fundamentación Metodológica	170
Cuadro Nº 7: Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 4: Análisis e Interpretación del Diagnóstico de los escenarios	172
Cuadro Nº 8: Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 5: La Propuesta de la Investigación	174
Cuadro Nº 9: Respuesta del Items Nº 1	192
Cuadro Nº 10: Respuesta del Items Nº 2	198
Cuadro Nº 11: Respuesta del Items Nº 3	202
Cuadro Nº 12: Respuesta del Items Nº 4	206
Cuadro Nº 13: Respuesta del Items Nº 5	210
Cuadro Nº 14: Respuesta del Items Nº 6	219
Cuadro Nº 15: Respuesta del Items Nº 7	225
Cuadro Nº 16: Recomendaciones contenidas en Informe de Auditoría de Gestión de la UPEL, año 2012	231
Cuadro Nº 17: Respuesta del Items 8	233

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

CONTENIDO *PÁGINAS*

Diagrama Nº 1: Elementos conceptuales de la pregunta Nº 1 193

Diagrama Nº 2: Elementos conceptuales de la pregunta Nº 2 199

Diagrama Nº 3: Elementos conceptuales de la pregunta Nº 3 203

Diagrama Nº 4: Elementos conceptuales de la pregunta Nº 4 207

Diagrama Nº 5: Elementos conceptuales de la pregunta Nº 5 211

Diagrama Nº 6: Elementos conceptuales de la pregunta Nº 6 220

Diagrama Nº 7: Elementos conceptuales de la pregunta Nº 7 227

Diagrama Nº 8: Elementos conceptuales de la pregunta Nº 8 234

ÍNDICE DE FIGURAS

CONTENIDO *PÁGINAS*

Figura Nº 1: Estructura organizativa del Estado venezolano 49

Figura Nº 2: Pirámide de planes en Venezuela 59

Figura Nº 3: Estructura del cuadro de mando integral para organizaciones no lucrativas 83

Figura Nº 4: Cuadro de mando integral del sector público 84

Figura Nº 5: El informe COSO plantea una estructura de control de la siguiente forma 114

Figura Nº 6: Integrantes del Sistema nacional de control fiscal en Venezuela 129

Figura Nº 7: Estructura organizativa de la Universidad Central de Venezuela (U.C.V.) 182

Figura Nº 8: Conceptos claves surgidos a raíz del propio discurso 242

Figura Nº 9: Modelo propuesto en la investigación 250

INTRODUCCIÓN

Desde épocas remotas la actuación del hombre como representante de los intereses públicos ha sido cuestionada, ya que existen ciertas libertades para actuar. Es por ello que cuando se administra recursos que son parte del patrimonio de una nación, el Estado en representación de ésta debe garantizar la transparencia en el uso de los fondos, para que se pueda materializar el fin de la administración pública, que no es otro que la satisfacción de las necesidades de un pueblo.

En este sentido, la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a generar las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.

Ahora bien, las administraciones públicas, aunque por mucho tiempo permanecieron estáticas, no se presentan hoy en día rígidas, inmutables sino, por el contrario, evolucionan y han dado nacimiento a nuevas categorías en su gestión, por ello se deben crear estrategias adecuadas a la dinámica actual de la gestión pública, para así lograr el propósito que se busca cuando se manejan recursos que le pertenecen a un Estado en representación de una nación.

El Estado venezolano según lo señalado en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, posee una estructura que agrupa a los órganos y entes de la administración pública centralizada y descentralizada; las universidades públicas son entes descentralizados sin fines empresariales que integran la estructura administrativa, las cuales perciben recursos presupuestarios y financieros para cumplir con sus metas y objetivos institucionales. La administración de éstos recursos se controlan a través de actividades que ejercen las Unidades de Auditoría Interna de las instituciones de educación superior.

El control de gestión en las universidades públicas pretende establecer un mecanismo de vigilancia integral, a partir de la evaluación del cumplimiento de sus funciones, su proyección hacia el futuro, y la evaluación de sus resultados históricos para detectar variaciones y tendencias, con el propósito de determinar la eficiencia, eficacia y economía en la ejecución del presupuesto asignado por el Estado.

Por tanto, la auditoría de gestión, se desarrolla para evaluar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, así como el desempeño de los funcionarios públicos, respecto al cumplimiento de las metas programadas y el grado con que se están logrando los resultados o beneficios previstos por la normativa que rige el sistema presupuestario o por la Institución que haya aprobado el programa o la inversión correspondiente.

Es así como más que una actividad de control fiscal, la auditoría de gestión puede emplearse como una estrategia de gestión para garantizar el cumplimiento del plan organizacional en las universidades públicas, de esta manera asegurar el apego a las normativas de control fiscal en Venezuela, y al mismo tiempo, lograr el monitoreo permanente del nivel de ejecución de las metas y objetivos de cada dependencia, ya que al detectarse alguna desviación en la ejecución de estas metas y objetivos se aplicaría el correctivo necesario de forma oportuna.

Se presenta un Modelo gerencial en las universidades públicas, desde la perspectiva de la auditoría de gestión, considerando lo que Kaplan y Norton denominan cuadro de mando integral en instituciones no lucrativas, lo cual accede a realizar un mapa estratégico en función de las perspectivas internas y externas de cada oficina que forma parte de la estructura organizativa institucional, esto permitirá accionar en cada momento que se detecte desviación en la ejecución del Plan operativo anual, ya que las universidades públicas según la Ley deben diseñar indicadores de gestión, que les permita evaluar en cualquier período el desempeño de la gestión.

Al respecto, la gestión universitaria, necesita normativas que se adecúen a la dinámica institucional, considerando circunstancias no previstas que impacten significativamente en la función gerencial en el uso de los recursos públicos de forma eficiente y en el cumplimiento de metas y objetivos con eficacia, calidad y economía, ya que estos niveles son objeto de evaluación en la auditoría de gestión.

A lo largo del desarrollo de la presente tesis doctoral se presentan seis capítulos contenidos de lo siguiente:

En el Capítulo I, se contextualiza el objeto de estudio, encuadrado en la gestión pública universitaria, desde el enfoque del ejercicio de la función controladora del Estado, en la aplicación de actividades de control fiscal para salvaguardar el patrimonio público. En este aparte de la investigación, se plantea la formulación del problema, así como la descripción de los objetivos, y se expone la importancia para las distintas áreas que tiene la presente tesis doctoral.

En el Capítulo II, se desarrollan los primeros ejes temáticos de la investigación, la administración pública sustentada en la teoría de Max Weber, así como la universidad pública dentro de la organización administrativa del Estado venezolano.

En el Capítulo III, se presenta la evolución histórica del control en sus distintas acepciones, los nuevos enfoques de gestión, la auditoria de gestión y los indicadores de gestión.

En el Capítulo IV, se contextualiza la fundamentación metodológica que se siguió en el desarrollo de la investigación, el cual estuvo enmarcado en el paradigma cualitativo, con un enfoque fenomenológico interpretativo; también se especifican los informantes claves y las técnicas empleadas para la recolección de la información, finalmente en este

capítulo se realiza la triangulación de los resultados para obtener las concepciones teóricas que sustentan el modelo propuesto.

En el Capítulo V, se presenta el proceso más revelador, por cuanto se le da sentido a la información obtenida de las fuentes primarias y secundarias, ya que se ofrece la información obtenida de la experiencia de los propios protagonistas en la gestión universitaria en contraste con la temática que se estudia, se describen las experiencias de los informantes desde su propia perspectiva, tomando en cuenta la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), la Universidad de Carabobo (UC) y la Universidad Central de Venezuela (UCV), como escenarios de análisis, las cuales representan la base principal de la obtención de la información, ya que una vez analizada e interpretada se obtuvieron los resultados para el diseño del modelo propuesto.

Finalmente el Capítulo VI, luego de haber recogido toda la información de los propios escenarios Universitarios, a haber realizado la técnica de la triangulación, conjuntamente con la fundamentación teórica-legal, en donde emergieron constructos teóricos que permitieron el diseño del Modelo de gerencia en las Universidades Públicas, bajo la perspectiva de la auditoría de gestión, se elaboró dicha propuesta, tomando los elementos propios de la gestión Universitaria, para que facilite la metodología apropiada en el diseño de Indicadores de Gestión.

CAPÍTULO I

CONTEXTUALIZACIÒN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Es necesario enmarcar el estudio, y fundamentalmente cuando los conocimientos sobre determinado objeto a investigar son amplios. El abordaje de toda investigación debe iniciarse en la precisión del tema, esto permite focalizar la acción investigativa, en este punto de partida se direcciona el contexto que va a proporcionar la base para el desarrollo de la investigación.

Es así como la situación que se plantea subyace de la gestión universitaria, bajo el criterio de una actividad de control que ejerce el Estado, como lo es la auditoría de gestión; en esta primera parte, se realiza una narrativa de la necesidad que tienen los gerentes universitarios de contar con herramientas adecuadas que les proporcionen seguridad en su desempeño y al mismo tiempo le aseguren el cumplimiento de sus metas institucionales.

Esta contextualización del tema objeto de estudio origina que se planteen interrogantes que direccionan el desarrollo de la investigación, en el sentido de responderlas. Se plantean los objetivos, el general que abarca el sentido de la investigación, y sobre este se desprenden la acometida de las acciones, en lo que llamamos objetivos específicos. En este capítulo se resalta la importancia de la investigación para varios aspectos, lo que le otorga el realce a sus resultados.

1.1. La contextualización de la Gestión Universitaria en la Administración Pública, desde la perspectiva de la Auditoría de Gestión.

Las decisiones que los administradores toman con relación a los recursos, capacidades y aptitudes centrales tienen una influencia significativa sobre las posibilidades de una empresa para desarrollar ventajas competitivas y obtener rendimientos superiores al promedio. Tomar estas decisiones (es decir, identificar, desarrollar, proteger y aprovechar los recursos, capacidades y aptitudes centrales) puede parecer una tarea relativamente sencilla. De hecho, este trabajo es tan desafiante y difícil como cualquier otro de los que realizan los administradores; y cada vez está más internacionalizado y vinculado al éxito de la organización. Hitt, Ireland y Hoskisson, (1999).

La globalización está logrando que los Estados-nación sean cada vez más interdependientes, está fortaleciendo el mercado de bienes y servicios, de capitales y tecnologías. Todos los días los mercados inundan nuevos sectores de la economía y adquieren mayor influencia sobre los sectores que ya constituían su ámbito de acción. Pero ello no implica que el ámbito político pierda poder o que las decisiones políticas pierdan relevancia.

Desde el punto de vista de la ciencia social, que trata de interpretar las relaciones entre los hombres, la racionalidad emerge como efecto de sus actuaciones, la acción en función de un fin o un interés o meta, estas interrelaciones provocan situaciones de conflictos que involucran a quienes esta ligados o no a esos interés particulares. Así pues, Weber, citado por Pineda (1995), refiere:

> La lucha social, en sí conducirá a diversas formas sociales de la asociación, la cooperación, y el intercambio. Lo anterior nos *(sic)* permite afirmar que la lucha social se resuelve a través de los pactos o acuerdos racionales en el cual se compensen los intereses en juego y que pasa por el cálculo de los fines de los diversos

> sectores contrapuestos, consistirá entonces en la solución del conflicto por la vía de la organización social, a través del principio de organización misma, que permite por medio de la racionalidad en términos cognoscitivo y práctico el cálculo en función de los intereses y objetivos sociales puestos de manifiesto en la sociedad occidental a principios de siglo". (p. 28).

En la medida que tanto la sociedad como el mercado se hacen cada día más complejos y la sociedad civil cada vez más exigente y capaz de ejercer un efectivo control social, se incrementa al mismo tiempo el carácter estratégico de las decisiones políticas y la necesidad de que sean tomadas por funcionarios de gobierno que estén dotados de mayor autonomía. (Bresser, 2004: 225).

Lo opuesto a la sociedad es el Estado, al cual Hegel definió en una forma que ha sido clásica. Estado que tiene en la ética su existencia inmediata, en tanto que su existencia mediata yace en la autoconcienca del individuo, (Guerrero, 2010: 78). El fundamento social y político de la administración pública reposa en la separación del Estado y la sociedad, es decir, una mediación necesaria similar a la desempeñada por las clases, al respecto, el autor argumenta:

> Hegel asigna a la administración pública el mediar entre el Estado y la sociedad, así como las clases sociales median entre la sociedad y el Estado. La administración pública existe por cuanto tiene la función de mediar entre ambos, individualizando en la sociedad la universalidad del Estado, y actuando como delegación de éste en aquella otra. Hegel distinguió claramente entre la decisión del príncipe, por un lado, y el cumplimiento y la aplicación de sus decisiones, por el otro, que quedan subsumidos en el poder gubernativo que comprende las potestades jurídicas y administrativas que tienen relación inmediata con lo particular de la sociedad civil y hacen vigente el interés universal en tales finalidades.

Atendiendo a lo anterior, se puede decir que los sectores de la administración pública, en la lucha de mediar con la sociedad y las reglamentaciones del Estado en nuestro país está regido en su mayoría por sectores políticos, y cuyas decisiones se revisten de complejidad por sus diversos intereses, ya sean materiales o espirituales, para quienes son responsables por sus mandatos, por lo tanto deben adoptar mecanismos para asegurar el cumplimiento de sus metas en todos los sentidos. Guerrero, (ob. cit.), explaya al respecto lo siguiente: *"Hegel cree que el sostenimiento del interés universal del Estado y de la legalidad de los derechos particulares, así como el retrotraimiento de los segundos a los primeros, explica el desempeño por los delegados del poder del gobierno, es decir, los funcionarios del Estado"*.

El mismo autor, señala que fue Karl Marx, tal vez, el primer pensador que analizó el proceso de formación del mundo político moderno tomando como concepto axial a la administración pública. Tal como lo sustenta cuando estudia la sociedad francesa de mediados del siglo XIX, ella fue un proceso colosal de centralización administrativa de la vida nacional en el Estado, y el instrumento que modeló los fundamentos de la Francia moderna.

> La explicación del papel tutelar de la administración pública hacia los súbditos radica en el hecho de que sus actividades, que están regladas por una gran variedad de normas secundarias que detallan sus operaciones en forma precisa pormenorizada, se convirtieron en costumbres y se incorporaron al mundo de los hábitos sociales cuando se compenetraron con las actividades de los particulares. Fue de este modo que las acciones administrativas se convirtieron en instituciones duraderas y permanentes, que colmaron no sólo la existencia vital de los funcionarios, sino también la de los ciudadanos. Tocqueville explica que las leyes administrativas no son simples reglas, sino comportamientos adquiridos, asimilado y diariamente reproducidos por administradores y administrados. (p. 206).

El término gestión ha tenido un empleo muy intenso en Francia desde tiempo atrás. Nació con la ciencia de la administración pública misma: cuando se hizo referencia a la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la "gestion des affaires publiques" (Bresser citando a Guerrero, 2001). En español dicho vocablo ha sido usado como sinónimo de administración, o, más generalmente, como una parte de la misma. Sin embargo, desde la década de los ochenta, gestión comenzó a ser usada como antónimo de administración, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona de la nueva gestión pública *new public management* (Bresser citando a Guerrero, (ob. cit).

En un artículo publicado por la Web, por Cruz, (2008), asevera que la gestión pública no se considera sinónimo de Administración Pública, toda vez se debe entender que el sector público no solo administra, sino gestiona y en calidad de gestor debe ser sometido al control y al análisis de la eficiencia según los parámetros del sector privado. Gestionar es algo más que administrar. Administrar es gobernar o regir, seguir instrucciones, gestionar es hacer diligencias para la consecución de algo o la tramitación de un asunto; esto es, conseguir resultados.

En la Administración pública los recursos se emplean para la prestación de servicios a la colectividad, la eficacia de los servicios públicos y la correcta administración de los recursos disponibles deben valorarse por su contribución a satisfacer las necesidades colectivas y el grado de cumplimiento de sus objetivos, y no sólo por sus resultados estrictamente en sentido de ejecución del presupuesto. Es necesario, pues dotarse de indicadores de eficacia y eficiencia que sirvan para el adecuado cumplimiento de su responsabilidad y de la legalidad que caracteriza a la actuación pública.

Al gerente venezolano se le percibe como autoritario, centralizador y conservador. En su trabajo tienden a verlo como disciplinado, responsable, rígido y perseverante. Desde el punto de vista más personal se le ve como alegre (característica muy extendida del

venezolano a todos los niveles y tipos de personas), astuto, altanero, ambicioso, tolerante y audaz.

Según, Granell, con Garaway y Malpica, este estereotipo del gerente es válido tanto para el sector público como para el privado y es muy semejante al que los propios gerentes de ambos sectores tienen de sí mismos. El gerente en comparación con los empleados y profesionales, es el que percibe una distribución de poder menos desigual, tolera mejor la incertidumbre, está más orientado a valorar la colaboración, las relaciones y la estabilidad y más orientado en el largo plazo.

Respecto a la concepción del hombre, el artículo 1 de la Ley de Universidades define a los intereses que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad, como "espirituales", lo cual implica que existen intereses espirituales y materiales y estos no pueden existir sin el sujeto que posea esos intereses, y para tener intereses espirituales hay que tener materia y espíritu. El modelo teórico universitario vigente contiene entonces, una concepción espiritualista del hombre, es decir, considera al hombre como un ser dotado de materia y espíritu.

Sobre la naturaleza del hombre, Morín (2000: 19) dice: "El ser humano es a la vez físico, biológico, síquico, cultural, social, histórico. Es esta unidad compleja de la naturaleza humana la que está completamente desintegrada en la educación a través de las disciplinas y que imposibilitan aprender lo que significa ser humano".

En cuanto al modelo organizativo y de dirección la mencionada ley ubica a las universidades "como parte integrante del sistema educativo, especialmente del área de estudios superiores" (Art. 5); coordinadas por el Consejo Nacional de Universidades (art. 18) y aunque gozan de autonomía organizativa (ordinal 1 art. 9) la misma ley les establece una organización por Facultades, Escuelas, Institutos; así como también organismos de dirección y gobierno: Consejo Universitario, Consejo de Facultad, etc. (art. 47 y

siguientes). Tanto la organización como el gobierno parten de una clasificación del conocimiento en disciplinas o campos, que en la actualidad se consideran una seria limitación para su desarrollo y han originado una excesiva burocracia que hace lento los procesos de toma de decisiones, de ejecución, evaluación y control de gestión.

Para los que toman decisiones, deben tener bien claro que ésta establece la distinción entre el poder y autoridad con base en que la autoridad es el poder pero debidamente autorizado y legalizado por la sociedad y en consecuencia es menos arbitraria y notoria y tiene menos resistencia por parte de quienes deben cumplir las decisiones que tomen las autoridades. El poder "es la capacidad de controlar a otros" (Wrong).

En el caso de la universidad pública de Venezuela que por su naturaleza autónoma y democrática ha generado grupos de poder, tiene más relevancia tomar en cuenta los cambios ocurridos en otras organizaciones exitosas respecto a los nuevos mecanismos de control y ejercicio del poder, para diseñar sus respectivos programas de transformación haciendo las adaptaciones correspondientes que los hagan más factibles.

Uno de los principales problemas que han enfrentado quienes gerencian procesos productivos a lo largo de la historia de la humanidad, es lograr la coordinación, eficacia, calidad y eficiencia del trabajo humano colectivo. El éxito de cualquier organización depende en gran medida de que sus directores logren que los trabajadores hagan las cosas bien, rápido y con el menor esfuerzo y desperdicio posible. Esto exige mecanismos de control y evaluación eficaces y eficientes que además de posibilitar la consecución de los objetivos de la organización, faciliten el ejercicio del poder de los dirigentes sobre los dirigidos.

Establecer un adecuado sistema de control en el que predomine el control ideológico y de resultados, sobre el represivo, las técnicas de planificación participativa, las estrategias de negociación tanto al interior de las instituciones como en sus relaciones con el entorno,

debe ser un proyecto prioritario dentro de cualquier programa en las universidades, para poder elevar permanentemente sus niveles de eficacia, calidad, eficiencia y pertinencia social.

González (2000), afirma que el control tiende a guardar una relación opuesta con el compromiso y la responsabilidad en la ejecución de la tarea. La seguridad en la ejecución aunada a la eficacia y la eficiencia con responsabilidad y compromiso hacen disminuir el control y genera la progresiva delegación de funciones y la coparticipación en la toma de decisiones.

La evaluación genera un proceso para emitir un juicio de valor, cuya finalidad última es aportar información para la toma de decisiones y, así facilitar la mejora y el funcionamiento de la institución. Mientras que la comunidad universitaria no tome conciencia de la importancia que tienen los procesos de toma de decisiones sobre el funcionamiento y desarrollo de una institución, es poco probable que se cuestione la forma de llevar a cabo estos procesos y se establezcan procedimientos de control.

Las instituciones de enseñanza superior presentan rasgos diferenciales respecto a otras organizaciones educativas (González, 2000), por cuanto la autonomía otorga a las universidades un amplio margen de autorregulación lo que implica que el Estado confía a estas instituciones los procesos de toma de decisiones. La consolidación de la autonomía universitaria ha hecho aflorar con nitidez los conflictos internos de estas instituciones, por ejemplo el desacuerdo entre sus niveles suscita desánimo y el surgimiento de una especie de guerrilla interna.

La toma de decisiones implica tanto a los sistemas de planificación de una institución como a los procedimientos de evaluación. La planificación de la evaluación acompañada de una cultura de calidad parece ser la vía que los Estados apoyan para que las instituciones

universitarias asuman con responsabilidad los cambios y tomen las decisiones oportunas como camino para obtener recursos.

El control de gestión es responsabilidad de los gerentes de la organización; es una herramienta para incrementar la productividad, mediante la oportuna detección y corrección de deficiencias, mientras que la auditoría de gestión la practican en las universidades públicas los auditores internos, por competencia de un órgano de control, como parte del sistema nacional de control fiscal, y consiste en un examen integral o parcial de la institución dirigido a precisar un nivel de desempeño y las oportunidades de mejora.

Si las organizaciones planifican habiendo focalizado un problema para establecer la cuantía de recursos presupuestarios que permiten reducirlo o eliminarlo. ¿Cuáles son los obstáculos que limitan medir, evaluar y rendir cuentas acerca de ese problema? Acevedo, (2007), hace alusión a este problema, afirmando que las causas son de tipo actitudinal expresadas en rechazo a estos procesos debido a que sus implicaciones tienen un sentido de compromiso y responsabilidad que muchos no desean demostrar. ¿Entonces cómo logro evidenciar ante las instancias internas y externas a la organización que he cumplido con el plan inicial y finalmente que he cumplido con los ciudadanos? Pueden suponerse varias hipótesis, asegura Acevedo (ob. cit.), una de ellas está relacionada con una demostración de cumplimiento de la inversión y de esta manera el responsable de evidenciar logros según el plan, empleando una estrategia comunicacional, mencionando a la población la masa de recursos que se ha invertido para atender sus exigencias, de esta manera al ejecutarse la medición queda demostrado que se cumplió con el plan elaborado.

Adicionalmente, hipotéticamente, tocaría decir que los ciudadanos no han presionado para que los paradigmas actuales se modifiquen, lo que a su vez puede darse a través del rol protagónico que éstos puedan jugar, siendo adicionalmente una oportunidad inexplorada que éstos puedan jugar, que igualmente debe ir tomada de la mano de los partidos políticos.

Cuando los ciudadanos identifiquen las oportunidades que tienen para forzar el cumplimiento de los planes de gobierno, y así mismo de una universidad en cuanto a la calidad de los servicios y la transparencia para administrar sus recursos por ejemplo, la gente junto con las organizaciones políticas influenciará el desarrollo social, económico y político que el país espera.

Por ello, que más que ser un mecanismo de control, someterse a una medición de gestión por parte de un órgano de control fiscal, no debería verse por los gerentes universitarios como un proceso riguroso, exigente, tedioso, sino más bien como un instrumento aliado para lograr una gestión exitosa y con valor agregado, ya que no solamente va a cumplir con los planes del presupuesto institucional, sino que adicionalmente se lograría la aceptación de todos los integrantes de la comunidad universitaria para quienes se presta el servicio, por tanto podría tomarse la medición de gestión como parte integral del plan de gestión de cualquier mandato institucional.

Las Instituciones Universitarias la mayoría de las veces se rigen por sectores políticos, y cuyas decisiones se revisten de complejidad por sus diversos intereses, por lo tanto la toma de decisiones se aleja de los intereses institucionales, que afectan en gran medida el cumplimiento de sus planes y metas, lo cual afecta el servicio a la comunidad y el correcto uso de los recursos que el Estado asigna para satisfacer las necesidades al colectivo.

Para administrar este tipo de organizaciones es necesario el dominio de conocimientos en disciplinas y campos de la gerencia, ya que en la actualidad es considerada una limitación que origina una excesiva burocracia que hace lento los procesos de toma de decisiones, de ejecución, evaluación y control de gestión; además quienes asuman estos roles deben tomar conciencia de que la evaluación de la gestión aporta información valiosa para la toma de decisiones y minimiza el cuestionamiento de los procesos que se llevan a cabo desde el punto de vista gerencial.

En este sentido, el estudio planteado tiene como propósito principal ofrecerle a los gerentes universitarios un instrumento para su gestión, que le proporcione estrategias para asegurar el cumplimiento de sus metas según los planes y programas institucionales, al mismo tiempo que le garantice seguridad en el acatamiento de la normativa legal del sistema nacional de control fiscal.

El problema implícito en la investigación se formula en los siguientes términos:

Si existe un modelo gerencial en las universidades públicas del centro del país cuyo funcionamiento es eficiente, entonces:

¿Cuál es el estilo gerencial utilizado en las universidades públicas del centro del país?

¿Es factible crear una metodología basada en una auditoría de gestión para gerenciar las universidades públicas del centro del país?

¿En qué medida beneficiaría a las universidades públicas del centro del país un modelo de gerencia emergente basado en la auditoría de gestión?

¿En qué grado un modelo de gerencia basado en la auditoría de gestión podría contribuir a solventar la situación política social de las universidades públicas del centro del país?

¿Cuáles implicaciones resultarían desde el punto de vista epistemológico, el proponer un modelo de gerencia basado en la auditoría de gestión en las universidades públicas del centro del país".

1.2. El Propósito de la Investigación

1.2.1. Objetivo General

Proponer un modelo gerencial en las universidades públicas de la región central de Venezuela, una perspectiva desde la auditoría de gestión.

1.2.2. Objetivos Específicos:

1. Exponer la realidad de la gerencia en las universidades públicas del centro del país.
2. Comparar las teorías gerenciales que se practican en las universidades en la actualidad con las distintas teorías que existen.
3. Develar el panorama accionario de gestión en los escenarios universitarios.
4. Analizar el discurso gerencial en las Universidades públicas del centro del país, desde una óptica de la auditoría de gestión.

1.3. Justificación de la Investigación

Las organizaciones bien sean públicas o privadas, requieren de retroalimentación en sus gestiones, que les permitan medir el alcance de sus planes en función de las metas institucionales, en este sentido a través de un modelo de auditoría de gestión se pretende ofrecer un instrumento que le permita a los gerentes universitarios utilizar indicadores adecuados para estimar sus resultados a lo largo de la gestión, y así garantizar la transparencia en la administración de los recursos que forman el patrimonio público.

Es por ello que permanentemente, formal e informalmente, se están emitiendo juicios positivos o negativos sobre el resultado de la gestión en las organizaciones públicas.

En el manejo de recursos públicos en el transcurrir del tiempo los Estados en sus funciones de gobierno crean mecanismos que le ofrezcan información transparente en la rendición de cuentas de quienes dirigen sus instituciones, por tal motivo a nivel global el diseño de los indicadores de gestión es un elemento de control de gestión que ha emergido en el control de las finanzas públicas, por consiguiente en Venezuela el marco normativo que rige la administración pública exige este elemento como parte de la gestión en los órganos y entes que reciben recursos del Estado, pero como no hay una normativa que especifique de forma taxativa la manera de diseñar los indicadores de gestiones, estas instituciones no han logrado apegarse al marco regulatorio vigente en Venezuela.

Con este estudio en particular se busca el fortalecimiento del sector público, ya que su principal objetivo está orientado a proponer un modelo gerencial en las universidades públicas de la región central de Venezuela, desde una perspectiva de la auditoría de gestión, con el fin de orientar a los gerentes universitarios a su desempeño en la gestión pública; en primer lugar, ofrecería los lineamientos que se siguen en la auditoría de gestión. En segundo lugar, les aseguraría a los que gerencian en las universidades el apego a las leyes venezolanas, al evitar incurrir en prácticas irregulares. Y finalmente, le garantizaría la correcta actuación en la gestión de los recursos que le son asignados por el Estado, en cuanto a la eficiencia, eficacia y la economía.

De igual forma, las universidades públicas ubicadas en el centro del país, se beneficiarían de contar con una herramienta gerencial para cumplir eficiente y eficazmente con sus objetivos y metas establecidas en los planes operativos al inicio de cada ejercicio económico, por cuanto, al ofrecer un modelo gerencial bajo un enfoque de auditoría de gestión les permitiría obtener estrategias que le garantizarían el cumplimiento éstos, a su vez, les aseguraría ofrecer a la comunidad transparencia en su gestión. Aún cuando los escenarios principales son las universidades públicas del centro del país, los resultados obtenidos en el desarrollo de la presente investigación también serán de utilidad para los que gerencian las demás universidades públicas del país, a rasgos generales, en las casas de

estudios superiores se propiciaría un mejor aprovechamiento de los recursos que el Estado les otorga al mismo tiempo se prestaría un servicio de mejor calidad al poner en práctica el modelo de gestión que se propone.

Resalta el valor de la presente propuesta por el solo hecho de que no existe un modelo que guíe en la gestión de las universidades públicas en el diseño de los indicadores de gestión, por consiguiente se crea con los resultados de la presente investigación una base epistemológica para cumplir con principios que rigen la administración pública en Venezuela, así como también se propicia un camino para orientar a los gerentes universitarios en la aplicación de estrategias para cumplir con el marco normativo que rige la administración pública venezolana, evitando posibles sanciones administrativas por no actuar en concordancia con las leyes legales y sublegales vigentes.

Por otro lado, en el área de las ciencias administrativas y gerenciales se generará un significativo aporte desde el punto de vista teórico fenomenológico, por cuanto la creación de un modelo gerencial a partir de los propios escenarios gerenciales universitarios propiciará nuevos enfoques que enriquecerán el conocimiento de las ciencias sociales.

En el mismo orden de ideas, el presente estudio constituye una referencia para los investigadores del campo de las ciencias administrativas y gerenciales, en los ámbitos locales, nacionales e internacionales. Para la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo, es una contribución al avance de la línea de investigación en el cual se encuentra ubicada la investigación, *Estudios Teóricos y de aplicación para la producción de conocimiento en las ciencias administrativas, económicas y contables: nuevos paradigmas gerenciales*, el estudio aporta un modelo a seguir para innovar en la medición de la gestión en términos de eficiencia y eficacia de las prácticas gerenciales en las universidades públicas.

Delimitación del estudio: Universidades públicas de la región central del país ubicada en el estado Aragua, Universidad Pedagógica Experimental Libertador UPEL – Maracay, Universidad Central de Venezuela, Núcleo Aragua y Universidad de Carabobo en sus dos campus La Morita, en el estado Aragua y Bárbula en el Estado Carabobo.

CAPITULO II

LA UNIVERSIDAD EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

La sustentación teórica, epistemológica y filosófica de las temáticas que circunscriben la presente tesis doctoral tiene su fundamento en el significado de la gestión administrativa contextualizada en la universidad pública como parte integrante del ámbito del sector público en Venezuela, el tema de la administración pública es muy amplio en toda su extensión, y para este contenido en particular se estableció como parámetro la sustentación de la teoría de Max Weber, del Estado burocrático y su función reguladora y controladora de las finanzas públicas, desde la óptica del control fiscal.

En este Capítulo, se analizará la universidad dentro del contexto de la administración pública, por cuanto forma parte de su estructura organizativa.

En este sentido, los ejes temáticos principales se circunscriben a lo siguiente:

La administración pública sustentada en la teoría de Max Weber, la universidad pública dentro de la organización administrativa del Estado venezolano, un nuevo enfoque de la gestión.

2.1. La administración pública sustentada en la teoría de Max Weber

El sociólogo alemán Max Weber hizo un estudio sobre la administración antigua de Egipto, concluyendo, que se aplicaban procedimientos definidos y sistemáticos y se utilizaba un sistema administrativo burocrático. En China el filósofo Confucio proporcionó una serie de reglas para la administración pública.

Al respecto, Guerrero (ob. cit.), en su obra titulada, “La administración pública a través de las ciencias sociales”, expone que Max Weber fue uno de los pensadores sociales que recurrió al principal axial, usándolo en forma magistral para explicar efectos no administrativos, a partir del papel de la administración. Una de sus frases más determinantes donde expone la relación entre la sociedad y la administración, sentencia que “la burocracia se caracteriza frente a otros vínculos históricos del orden de la vida nacional moderna por su inevitabilidad mucho mayor. Es así como la burocracia, se considera una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir, en la adecuación de los medios a los objetivos (fines) pretendidos, con la finalidad de garantizar la máxima eficiencia posible en el alcance de estos objetivos.

El autor, señala que, así como en el despertar del género humano la administración pública fue innecesaria, hoy en día, cuando menos se necesita. Una vez arraigada, la burocracia no se puede extirpar, salvo con la sociedad que la alberga. Weber, recalca esta fuerza adhesiva de la burocracia, cuyo papel estabilizador de la sociedad se evidencia no sólo en tiempo de paz, sino en un periodo bélico, cuando la burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal. El poder de la burocracia emana de su desempeño, así como de estar rigurosamente organizada.

En este sentido Weber, patentiza que la eficiencia burocrática es visible en la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza que caracteriza su desempeño, que es la base del cálculo, intensidad y extensión de los servicios que presta. Esta fórmula de desempeño la aplica formal y universalmente en todas las tareas administrativas a su cargo. Pero la calidad de su trabajo puede mejor todavía más porque su desempeño se caracteriza por la “susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados”, aclara el autor citado.

Weber, citado por Brewer – Carías (1984: 46), estudia la Administración Alemana surgida del Estado burocrático prusiano, de manera que su teoría no es producto de una lucubración teórica sino del análisis empírico de un Estado concreto y real. Dice lo siguiente: “En el Estado moderno el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas, sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia…”.

En esencia Burnham, citado por Gordillo (s/f), enuncia que el primer teórico de las organizaciones fue indudablemente Max Weber, quien estudio las organizaciones bajo un enfoque estructuralista; se preocupó por su racionalidad, es decir, por la relación entre los medios y recursos utilizados y los objetivos que alcanzarían las organizaciones burocráticas. Para Weber, acota el autor, la organización por excelencia es la burocracia. Con el surgimiento, crecimiento y proliferación de las burocracias, la teoría administrativa (hasta entonces introspectiva y enfocada únicamente hacia los fenómenos internos de la organización) ganó una nueva dimensión por medio del enfoque estructuralista: además del enfoque intraorganizacional, surgió el enfoque interorganizacional. La visión estrecha y limitada hacia los aspectos internos de la organización se amplió y sustituyó para una más amplia, involucrando la organización y sus relaciones con otras organizaciones dentro de una sociedad más grande. A partir de este punto, el enfoque estructuralista se impone definitivamente sobre el enfoque clásico y el de las relaciones humanas. A pesar de que predomine el énfasis en la estructura, la visión teórica gana nuevas dimensiones y nuevas variables.

Para Weber a cada tipo de sociedad corresponde uno de autoridad. Autoridad significa la probabilidad de que un comando u orden específica sea obedecido. La autoridad representa el poder institucionalizado y oficializado. El Poder implica potencial para ejercer la influencia sobre las otras personas. El Poder significa, para Weber, la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, incluso contra cualquier forma de resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.

Esa aceptación, esa justificación del poder se llama legitimación. La autoridad es legítima cuando es aceptada. Si la autoridad proporciona poder, el poder conduce a la dominación. Dominación significa que la voluntad manifiesta (orden) del dominador influencia la conducta de los otros (dominados) de tal forma que el contenido de la orden por sí misma, se transforma en norma de conducta (obediencia) para subordinados.

La dominación es una relación de poder en la cual el gobernante (o dominador), o la persona que impone su arbitrio sobre los demás, cree tener el derecho de ejercer el poder, y los gobernados (dominados) consideran su obligación obedecer las órdenes. Las creencias que legitiman el ejercicio del poder existen tanto en la mente del líder como en la de los subordinados y determinan la relativa estabilidad de la dominación. Weber establece una tipología de autoridad, basándose no en los tipos de poder utilizados, sino en las fuentes y tipos de legitimidad aplicados. La dominación requiere de un aparato administrativo, es decir, cuando se ejerce principalmente sobre una gran cantidad de personas y un vasto territorio, necesita personal administrativo para ejecutar las órdenes y servir como punto de conexión entre el gobierno y los gobernados. Weber presenta tres tipos de autoridad legítima a saber: autoridad tradicional, carismática y racional, legal o burocrática.

De acuerdo a Weber, señala Guerrero (ob. cit.), la actuación burocrática debe ser objetiva, debe realizarse de acuerdo a la Ley, como medio de garantizar la igualdad de todos. Por ello, el funcionario cuando actúa en la administración pública, no debe tener consideraciones de tipo personal. Esto implica por supuesto, el sacrificio de la parte humana en la burocracia; si se quiere, el sacrificio de la justicia por el legalismo. Pero a la vez ese carácter objetivo es la garantía frente a la arbitrariedad de la administración.

La actividad del Estado entraña una gran variedad de expresiones, lo cual no ha facilitado que el Estado se defina por lo que argumenta Max Weber, optó por conceptuar al Estado con base no en sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: la fuerza física territorialmente monopolizada. Sin embargo, la administración

pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para perpetuar y desarrollar a la sociedad.

Con base a tales argumentaciones la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen. Los elementos constitutivos de la sociedad son de dos tipos: colectivos e individuales. Dentro de la sociedad moderna, ambos elementos deben ser potenciados de manera conjunta para producir su perpetuación y estimular su prosperidad.

El Estado es una asociación de dominación obligatoria y consensual. Esta paradoja supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al desenvolvimiento de una sociedad, cuya perpetuación esté fundada en la vida cívica. Tomás Hobbes, citado por Gordillo, (ob. cit.), alegaba que los hombres se habían establecido en sociedad por temor a la muerte violenta, y que ello auspició que cedieran parte de su libertad y se sometieran a una coacción libremente aceptada.

En este sentido, en un estudio presentado por Gordillo (ob. cit.), sobre la Teoría de la administración pública, expresa que la administración pública esencialmente consiste en una capacidad del Estado para producir dicha utilidad, que a partir del siglo XVIII se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad. Tal capacidad ofrece un doble significado de la administración pública y, por consiguiente, a dos definiciones, una amplia, otra estricta: En sentido lato, administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder. En sentido estricto, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad. "La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración

pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".

2.1.1. Administración pública

Desde el punto de vista etimológico el sentido del enunciado administración, tiene varias interpretaciones, y tienen en común la idea de prestar un servicio a algo, o para algo: en tal sentido, se entiende como la actividad de prestar un servicio. En sentido subordinado, se entiende que la administración tiene un carácter subordinado; se sirve a alguien o para algo. Comenta Brewer-Carias (ob. cit.).

En la mayoría de las definiciones doctrinales que existen sobre administración se encuentra la relación de medios y fines, en donde hay un proceso de optimización para lograr un mayor número de resultados o la consecución de los fines buscados, con la utilización del menor número de recursos y medios de los que se disponen, los cuales, normalmente no son suficientes.

Brewer- Carias (ob. cit.), señala, por ejemplo, un autor muy conocido en el campo de la administración pública, F. Morstein Marx define a la administración como la "actividad encaminada a convertir un propósito en realidad positiva"; y agrega que la administración "es el ordenamiento sistemático de hechos y el uso calculado de recursos aplicados para la realización de un propósito, previendo los obstáculos que pueden surgir en el logro el mismo". (Elements of public administración, New York, 1946). Citado por el autor.

En general, el sentido etimológico y específico de la expresión administración, concluye el autor, que se trata de una actividad que tiende a aplicar determinados recursos y

medios disponibles y evaluados, a la obtención de resultados y fines, mediante un proceso humano cooperativo, de previsión y de decisión.

Ahora bien, la expresión administración, tanto en acepción general como cuando se refiere al sector público, administración pública, tiene dos significados: puede identificar tanto un conjunto de órganos como un conjunto de actividades. La administración pública en sentido orgánico, apunta siempre al conjunto de estructuras administrativas, de ministerios y de oficinas y departamentos que forman parte de la estructura organizativa del Estado. A diferencia de la administración como actividad, es una noción material que atiende a una noción o tarea administrativa realizada por el Estado.

El autor Araujo –Juárez (2011:6), señala que en sentido objetivo, con el término administración se quiere significar al conjunto de actos y operaciones que realiza el Estado, y desde ese punto de vista se identifica el carácter objetivo con una de las funciones jurídico-estatales como lo es la función administrativa. Cita el autor, lo siguiente: "… omissis… Por su parte, una antigua sentencia de la Corte Suprema de Justicia, define la función administrativa como toda la actividad del poder público que tienda a conservar y promover los intereses generales, mantener el orden y proteger el ejercicio normal del derecho, así como facilitar el desenvolvimiento de la actividad libre y la convivencia social".

En su acepción subjetiva, el término administración alude a las estructuras conformadas por órganos y entes o instituciones que integran el complejo orgánico del Estado. Desde este punto de vista la administración pública da lugar a una organización administrativa, en una concepción no individualizada, ya no desde el punto de vista subjetivo u objetivo, sino como un todo, como una integralidad, se está en presencia de una organización administrativa pública, esto es, el conjunto de órganos que integran o que componen la estructura general del Estado.

Desde este punto de vista señala Brewer – Carias (ob. cit.), que la organización administrativa se constituye como instrumento de la acción política del Estado, en tanto en cuanto está conformada por un conjunto de órganos e instituciones que persiguen fines públicos. De modo que organización administrativa no sólo es la suma de órganos e instituciones, sino que es el conjunto de órganos e instituciones avocados a la satisfacción de logros o fines del Estado de naturaleza pública: en suma, el interés general o más propiamente el interés público, el autor señala: "… La Administración Pública además de ser instrumento del Estado de derecho, es el brazo ejecutor de los fines del Estado que en aplicación de la ley interviene en numerosos ámbitos de la realidad social".

Por su parte, Guerrero (ob. cit.), diferencia lo social de lo administrativo. Ya desde finales del siglo XIX se habían establecido relaciones sociales que tenían un carácter general, y que estaban desligadas de la inmediatez de lo tradicional, estamental y local. Fue una socialización que suprimió las ordenaciones particulares que mantenían al hombre atado a vínculos próximos e inmediatos, dando paso a relaciones humanas que, desde entonces, tienen un carácter general cuyos ámbitos son la industrialización, el tráfico, el mercado, el trabajo y la opinión pública, ya no la profesión, la jerarquía ni la aldea. Señala el autor, "… estando dotado de origen por lo meramente particular, ahora lo social se convierte en la ordenación colectiva dominante".

En ese mismo orden Guerrero (ob. cit) cita:

> Probablemente la detección primigenia de la sociedad se deba a Henri de Saint-Simon, como fue personificada en su concepto fisiología social. De acuerdo con su pensamiento, la ciencia de los cuerpos organizados y de la vida se divide en fisiologías particulares que tratan del funcionamiento y del esfuerzo de los organismos de las diferentes especies animales, inclinada naturalmente la especie humana; de la psicología, que aborda la vida mental de los hombre, y de la fisiología social, cuyo campo es la vida y los esfuerzos de las sociedades. Saint-Simon creyó que las observaciones psicológicas hechos sobre niños abandonados,

> aun antes de que fueran informados de los conocimientos existentes, probaban que la superioridad intelectual de los hombres tiene su base en la preeminencia de la organización social. (p. 227).

Es aquí donde se fundamenta la base de las sociedades, cuyo principal objeto es la organización social, y los esfuerzos de sus integrantes están dirigidos más hacia los beneficios sociales como un todo que a cualquier otro fin de orden mental o psicológico.

La administración pública moderna supone, *conditio sine qua non*, la supresión plena del régimen feudal. Así lo advirtió Hegel cuando al tratar la función del gobierno como una expresión de la división del trabajo, observó la organización de las autoridades, cuya misión formal es gobernar de manera concreta una vida civil que es concreta, como un quehacer dividido en ramas abstractas que son tratadas por las autoridades inherentes a ellas como centros diferentes, cuya actividad hacia abajo, converge de nuevo en una sinopsis concreta.

En este orden de ideas, Guerrero (ob. cit) citando a Hegel, añade que siendo la división de funciones el punto principal que trata del poder gubernativo, a ella toca realizar el tránsito de lo universal a lo particular, para lo cual se deben separar sus funciones con arreglo a las distintas ramas.

La administración pública produce y reproduce a sus propios efectivos funcionariales, y etapa tras etapa perfecciona el desempeño de los servidores públicos que son su cuerpo y alma. Guerrero (ob. cit.) citando a Karl Marx dedujo que bajo la monarquía absolutista, durante la revolución y bajo Napoleón, la burocracia fue el medio que preparó la dominación de la clase burguesa. Más adelante, bajo la restauración, con Luis Felipe y durante la "república parlamentaria", la burocracia fue el instrumento de la clase dominante, por más que ella misma aspiraba a disfrutar su propio poder. En fin, fue en el gobierno de Luis Napoleón cuando el Estado parece adquirir su completa autonomía, y la

administración pública se consolida ante la sociedad burguesa. Marx escribió estas notas en 1851: “Con el objeto de hacer comprensible, en pocas páginas, las relaciones entre el Estado y la sociedad, en las cuales la administración pública juega el papel de mediación por el que el primero ejercita su dominio sobre la segunda”. Medio lustro después, Alexis de Tocqueville se encaminó por la misma ruta en un intento por explicar la continuidad de la vida francesa a través de sus cambios revolucionarios, adoptando la administración pública como principio axial. Asimismo, reseñó la imagen de la administración pública absolutista, y cómo la centralización colaboró decisivamente a la constitución de la Francia moderna. En este punto Guerrero apunta:

> Tocqueville anotó que la Francia de sus días sólo es explicable a partir de la consideración central que ha ocupado la administración pública, porque de este modo es como se puede entender mejor la multitud de intereses cotidianos que afecta, por cuanto que de ella dependen directamente, o cuando menos necesitaban de su concurso. De hecho, los particulares cuentan más con la administración pública que consigo mismos para hacer sus negocios, procurar sus industrias y asegurar la subsistencia. Ella cuida del trazo y conservación de los caminos, así como de preservar la tranquilidad pública y garantizar sus bienes privados. (p. 205).

He aquí como el autor resalta que la administración pública delinea el dinamismo de una sociedad, en donde el interés privado involucra el interés público y viceversa.

La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo tiempo atrás: "Los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados". La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo

que la administración pública consiste en la actividad del Estado. Tal como es observable a lo largo del pensamiento administrativo, esta noción de administración pública ha sido extraordinariamente consensual, tanto en el tiempo, como en el espacio. En Alemania, Carlos Marx se refirió a la actividad organizadora del Estado y Lorenz Von Stein a la actividad del Estado; en tanto que los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía sobre el gobierno en acción, Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock al Estado como constructor. "La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama "actividad". Lo anterior sirve a Lorenz Von Stein para explicar que "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".

Señala Gordillo (ob. cit.), el Estado constituye una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron, desarrollada gracias a su configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros estados, así como a las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la estructuración y la trabazón organizativa, así como la composición social del Estado. El Estado moderno contiene una singularidad histórica configurada con un conjunto de rasgos o caracteres distintos a las formas de dominación que le precedieron, cuya índole es multifacética, merced a la confluencia de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos. Esos rasgos suelen agruparse y especificarse en modalidades que acentúan algunos aspectos prominentes del Estado moderno, personificándolo opcionalmente como un Estado soberano, como un Estado nacional o como un Estado de Derecho.

El Estado de Derecho, acota Gordillo (ob. cit.), no constituye un fenómeno histórico concreto, sino un conjunto de rasgos característicos que identifican al Estado moderno de manera peculiar. En muchos estados han regido y rigen las leyes, pero la índole de la ley en el Estado de Derecho tiene un carácter distintivo. El Estado de Derecho externa con toda nitidez su configuración individualista por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho

objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía. Vela tanto por la vida pública, como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que del individuo. Este fue un hecho extraordinariamente significativo, porque "Roma supo dar a la cultura el elemento jurídico gracias al cual han podido enlazarse las tradiciones e instrumentos políticos heredados de Grecia", además de que "quedó montado el adjetivo de 'publicus' como calificador de aquel sistema".

Tocó a los juristas fungir como portadores del Derecho Romano, sobre cuya base se construyeron la administración pública y la administración judicial. Aunque la tradición imperante establecía que los juristas se desempeñaran en la organización judicial, a principio del siglo XVI ocurrió uno de los cambios más trascendentales en la cultura política occidental: los hombres de leyes comenzaron a ser reclutados preferentemente para la administración pública, en especial para los consejos, las cancillerías y las secretarías.

El mismo autor señala, el Estado moderno está caracterizado por el sometimiento de toda la actividad de la administración pública al derecho y por el recurso de queja ante los tribunales judiciales, por la violación de los derechos individuales por los actos de la misma. La administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad. La idea de un control tan intenso, es explicable por el rechazo a los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público, durante los primeros años de los regímenes republicanos.

Las actividades funcionales entrañan un territorio de infinitas variedades, un abanico de actos estatales de un orden tan diverso como lo han sido las responsabilidades del Estado a lo largo de la historia. Max Weber, citado por Gorcillo (ob. cit.), había advertido acerca de que difícilmente habría una tarea que no hubiera tenido alguna relación con el Estado, pero que al mismo tiempo se le considerara perpetuamente de su monopolio

Todas estas actividades, que tienen un carácter esencial, son distintas sustancialmente de las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos a cargo de aquellas. "La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración".

Según el concepto popular actual, la burocracia se entiende como una organización en donde el papeleo se multiplica y se incrementa, impidiendo soluciones rápidas o eficientes. El término también se emplea con el sentido de apego de los empleados a los reglamentos y rutinas, causando ineficiencia a la organización.

El menos informado o ignorante en el asunto dio el nombre de burocracia a los defectos del sistema (disfunciones) y no al sistema en sí mismo. El concepto de burocracia para Max Weber es exactamente lo contrario. Para el la burocracia es la organización eficiente por excelencia. Para lograr eficiencia, la burocracia explica en los mínimos detalles como deben hacer las cosas. Según Max Weber la burocracia tiene las siguientes características: 1. Carácter legal de las normas y reglamentos. La burocracia es una organización unida por normas y reglamentos previamente establecidos por escrito. En otros términos, es una organización basada en una legislación propia (como la constitución del Estado o los estatutos de la empresa privada) que definen anticipadamente cómo deberán funcionar las organizaciones burocráticas. Esas normas y reglamentos son escritos y también exhaustivos porque abarcan todas las áreas de la organización, prevén todas las ocurrencias y las encuadran dentro de un esquema definido capaz de regular todo lo que ocurre dentro de la organización. Las normas y reglamentos son legales porque confieren a las personas envestidura de autoridad, un poder de coacción sobre los subordinados los

medios coercitivos capaces de imponer la disciplina. Así, la burocracia es una estructura social legalmente organizada.

Considerando la estructura de la administración pública, dentro del contexto de los órganos y entes que lo forman, es preciso darle la ubicación a las instituciones del ámbito de la educación universitaria, y esto es imprescindible porque para direccionar su ámbito o marco que las regula, se debe conocer su radio de acción y la adscripción al ente tutelar. Por ello, a continuación se ofrece información vinculada con el presente trabajo de investigación de las Universidades Públicas.

2.2. La universidad pública en el Estado venezolano

Por lo anterior se hace necesario que el Estado venezolano, cuente con normativas que establezcan las directrices que deben cumplirse en las instituciones del ámbito del sector público, atendiendo a su naturaleza, en concordancia con su clasificación de acuerdo a la estructura a la cual pertenece.

Por su parte, en Venezuela, la organización administrativa, según la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), atiende a los siguientes principios:

1. *La reserva legal en la asignación de la titularidad de la potestad organizativa:* De acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Administración Pública, (LOAP) los órganos y entes de la administración pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa conforme a lo establecido en la constitución y la ley.
2. *El principio de jerarquía:* Los órganos de la administración pública deben estar jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos.

3. Entre otros.

El Estado en la organización de la administración para poder ejercer sus funciones en la sociedad, y poder distribuir los recursos a las distintas instancias del poder público, debe atender a una forma estructural distribuida, de acuerdo al poder de cada competencia.

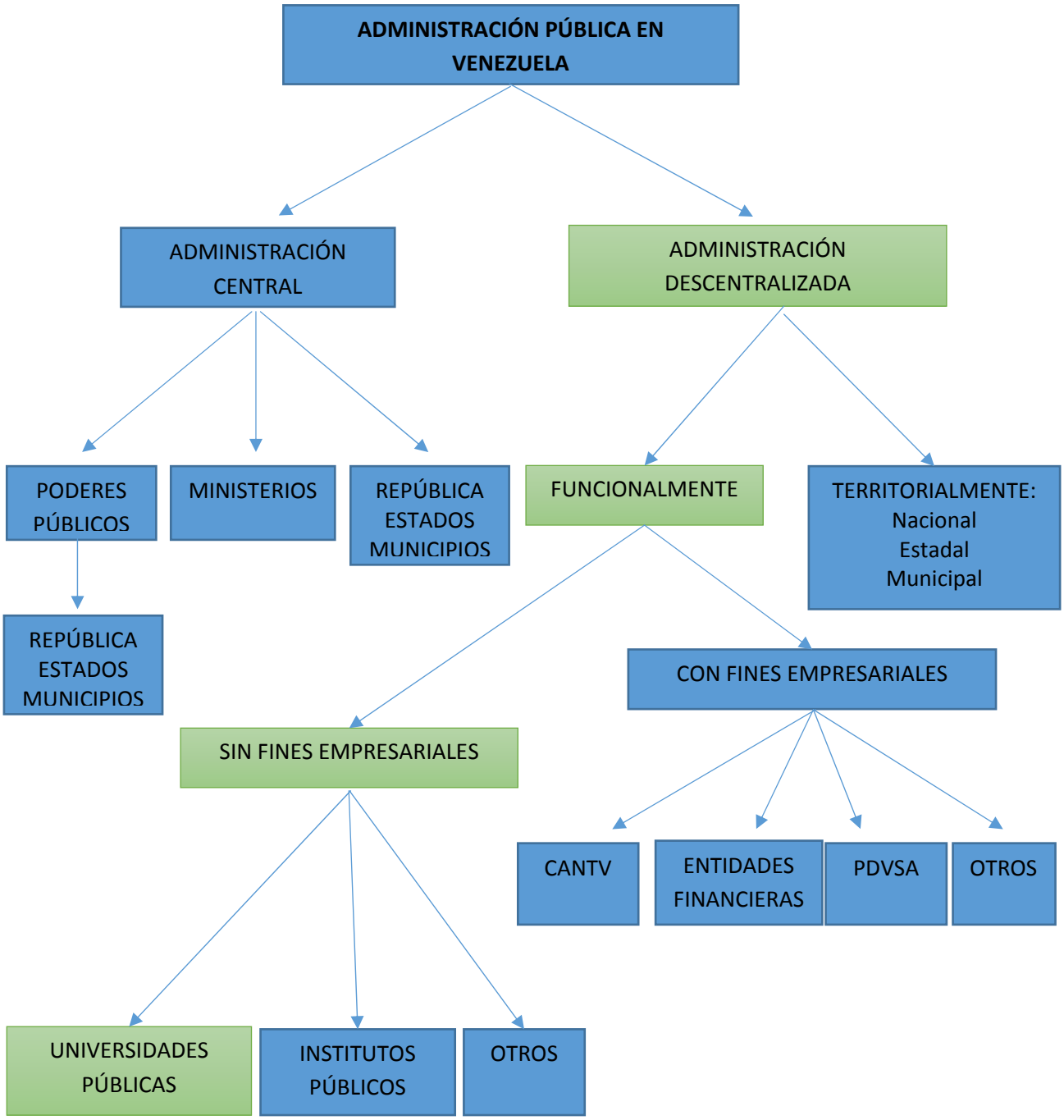
Hoy la mayor parte de los Estados del orbe han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes, explica Gordillo (ob. cit.), que fue la respuesta que Montesquieu encontró para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta el fin de la edad Media. Así en su obra, Montesquieu explica que la diversidad de actividades que el monarca efectúa al realizar su gobierno, se encuentran bien definidas, y pueden resumirse en tres: la actividad legislativa, la actividad ejecutiva y la actividad judicial, las cuales han quedado precisadas en el capítulo antecedente.

El autor indica también, que Montesquieu mencionaba que para evitar el absolutismo, y consecuentemente las arbitrariedades cometidas por los reyes, lo deseable es que esas tres funciones, quedaran depositadas para su ejercicio, en tres órganos, la legislativa en el Congreso, la ejecutiva en el rey, y la judicial en la Suprema Corte de Justicia, y que es a esto a lo que se conoce comúnmente como división de poderes.

En Venezuela, los poderes se estructuran atendiendo a la forma de gobierno, consagrado en el artículo 4 de la carta fundamental, el cual establece lo siguiente: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

Atendiendo a estos, principios para el ejercicio del Estado en sus funciones públicas, responde a la estructura organizativa siguiente:

Figura Nº 1: Estructura Organizativa del Estado Venezolano:



Fuente: Sánchez, (2015).

En la figura anterior se visualizan los niveles en la organización administrativa del Estado Venezolano, con el propósito de ubicar a las universidades públicas dentro de esa Estructura.

En este sentido, la administración pública nacional se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública, esta Ley creada con la finalidad de ampliar y organizar la administración del Estado atendiendo a la organización y competencia de los poderes públicos, establecidos en la constitución de forma descentralizada.

Esta Ley, establece que la administración pública central, la conforman órganos superiores de dirección de la administración pública central, el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, el Consejo de Ministros, los Ministros y los Viceministros.

La administración descentralizada, según la Ley Orgánica de Administración Pública se crea bajo el principio de profundizar la democracia y de incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión de la administración pública, se podrán descentralizar competencias hacia entes descentralizados funcionalmente, entre los que se encuentran las universidades públicas, que no tienen fines empresariales, sino de prestación de un servicio público a la colectividad, como lo es la educación universitaria.

Las universidades públicas nacionales están adscritas al Ministerio para el Poder Popular con competencia en educación universitaria, el cual es su ente tutelar, éste les transfirió la competencia en educación universitaria, y por eso son entes descentralizados sin fines empresariales. Tomando como base lo contenido en la Ley Orgánica de Administración Pública, el cual señala lo siguiente: "**Principio de descentralización funcional:** Artículo 29. Los titulares de la potestad organizativa podrán crear entes descentralizados funcionalmente cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado así lo requiera, en los términos y condiciones previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el presente Decreto con Rango".

Haciendo un poco de historia, tomando lo reseñado por Pineda (1996), la universidad del siglo XX, aun cuando continua siendo elitesca se ve sometida a una discusión constante de lo que debe ser el "DEBER SER" de la universidad latinoamericana y en ese sentido fue determinante; "El efecto de la reforma de Córdova (Argentina) de 1958, aunque tardíamente debido a los largos períodos de regímenes que existieron en el país hasta el año 1958".

Con la explotación petrolera en Venezuela, propició un cambio en la economía, que exigió la creación de una superestructura educacional, hacia el cambio cualitativo y la diversificación, para corresponder al nuevo proceso de producción en el país; se generó la Ley Orgánica de Educación del entonces 1924.

En el período (1936-1945), se inicia un proceso de apertura política controlada y se impulsan cambios sociales y económicos. En el campo educativo, se crean las escuelas normales y el Instituto Pedagógico de Caracas (1936). En las universidades se comienza a operar algunos cambios vinculados directamente a fortalecer algunos sectores de la actividad económica, y en ese sentido, se crean en la Universidad Central de Venezuela las Facultades de Veterinaria y Economía, dándose formalmente la apertura hacia la investigación en un radio de mayor cobertura.

Con la caída de la dictadura de Pérez Jiménez se da inicio a un período democrático, se decreta la Ley de Universidades, con lo cual se establecen los principios de autonomía y democracia y se acuerda dar prioridad a la educación superior, en términos de dar respuesta a la nueva realidad política y socio-económica del país, es a partir de 1958, que comienza la expansión y transformación del sistema educativo en Venezuela, acota el autor Pineda, (ob. cit.).

Las universidades públicas, según la Ley, gozan de la autonomía organizativa, administrativa, económica y financiera conferida por ley. Las universidades autónomas,

como la Universidad Central de Venezuela y la Universidad de Carabobo, tienen una estructura organizativa conformada por un Consejo Universitario, el Rector, Vice- Rector Administrativo, Vice-Rector Académico y Secretario, Asambleas de Facultades, Consejos de Facultades, Decanos, Consejos de Escuelas y Directores. Las Universidades Experimentales como lo es la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), tienen su propio Reglamento de funcionamiento aprobado por la Ley. El Consejo Nacional de Universidades (CNU), supervisa la ejecución presupuestaria y vigila el cumplimiento del ordenamiento legal. La Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), sirve de apoyo al Consejo Nacional de Universidades, y entre sus funciones, según la Ley de Universidades se menciona, "Asesorar a las Universidades Nacionales en la elaboración y ejecución de sus presupuestos, programas, a cuyo efecto, mantendrá contacto permanente con las Oficinas Universitarias de Presupuesto, y preparará los instructivos y formularios que les sirvan de guía".

Es así, como en las Universidades Públicas se evalúan los resultados de la ejecución de los presupuestos otorgados por el Estado, en función de la planificación que se elabora para cumplir con los fines educativos de la educación superior en Venezuela, por tanto la base fundamental de los presupuestos lo constituyen los Planes que contienen la cuantificación de sus metas en un ejercicio económico, a continuación nos pasearemos por la Planificación en las Universidades Públicas.

2.3. La Planificación en la Administración Pública

Las universidades públicas, por ser instituciones de carácter educativo están adscritas al Ministerio con competencia en educación universitaria, y desde el punto de vista presupuestario, reciben recursos del Ministerio con competencias en Finanzas, ya que se clasifican como entes descentralizados sin fines empresariales, porque su propósito es prestar servicio en el ámbito de la educación. Los recursos que Ministerio de Finanzas a

través de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), se cuantificación en el presupuesto anual, dependiendo del contenido del plan operativo anual que diseña cada universidad, ello sobre la base de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular vigente, en el cual se deben establecer las metas y objetivos a lograr en cada ejercicio fiscal para alcanzar los fines del Estado, en concordancia con el plan de la nación.

En principio, se destaca lo argumentado por Pineda (1996:109),

> Se debe pensar en el papel de la planificación en el ordenamiento económico y social y en la direccionalidad que impone el desarrollo. Esto supone la crítica a cada uno de los modelos de planificación impuestos hasta el momento en América Latina. La práctica de la planificación normativa impuesta por CEPAL hasta la planificación situacional o estratégica descansa en la práctica de la razón instrumental. Sin embargo, esto no debe conducir a rechazar la práctica de la Planificación ni reducirla a su mínima expresión. Pero, si debe estar dirigida a la superación mediante la realización práctica de la teoría social crítica, la necesidad de utopía concreta para el pensamiento y la acción social. (p.109).

No obstante, se enfatiza la necesidad de la acción comunicativa para emprender nuevos rumbos y permita que la posibilidad de fundir la acción política con la acción comunicativa y comunitaria sea regional o local, incorporar nuevas motivaciones al orden social. En Venezuela, la planificación macroeconómica y social se comunica por medio del Plan de Desarrollo Económico y social de la Nación, a continuación se presenta información de éste plan vinculada con los ejes temáticos de la presente tesis doctoral.

Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación

El Plan de desarrollo económico y social de la nación, es un instrumento de gobierno, integral, que le permite programar sus inversiones dentro de una perspectiva macroeconómica, con el fin de lograr de forma coordinadora un desarrollo económico y

social balanceado, aprovechando las potencialidades de la nación. Es un documento oficial de imperativo cumplimiento para todas las instituciones, instancias y niveles de la administración pública centralizada y descentralizada.

Según acota, Pineda (1996), el primer plan de la nación, es el que corresponde al período 1964 – 1964, a partir del inicio de la democracia. El primer plan fue descrito discursivamente, en sus lineamientos generales por el Presidente de la República en el mensaje que dirigió al Congreso el 10 de marzo de 1962, y donde se anota claramente que el primer plan de la nación… "es un esfuerzo verdaderamente nacional que cobra importancia al dirigirlo a la tarea de enderezar la línea de desarrollo de la economía del país, rectificar los proyectos que vienen de atrás, formular y elegir los nuevos con arreglo a criterios selectivos y normas sanas, elaborar los programas del sector público en forma articulada y dentro de una distribución equilibrada de los recursos del Estado, integrados todos a ellos dentro de un marco coherente donde convivan armoniosamente las actividades programadas del sector público con las del sector privado, resultados estos de la confluencia del esfuerzo individual y del estímulo orientador del Estado; he ahí las tareas.

En este sentido concluye, el autor citado, la acción instrumental se inserta medianamente, en forma coherente e inteligible con el objeto de justificar a nivel teórico la estrategia del proceso y señalar los recursos que son necesarios para alcanzar las metas, con la finalidad de que el Plan refleje las aspiraciones de la sociedad venezolana.

La planificación comienza aparecer como un instrumento indispensable de orientación y acción. Es de hacer notar que en el plan ambas categorías están interrelacionadas.

Luego del tercer plan de la nación, correspondiente al período 1965 – 1968, la estrategia de desarrollo se instaura creando el sistema nacional de planificación; como un proceso dirigido a legitimar la naciente democracia representativa y a sus instituciones. De

allí la aparición de la planificación como una forma instrumental y discursiva a la vez, en términos que permite conjugar los intereses del Estado con los diversos agentes sociales y/o económicos.

En el plano de la educación superior, a partir de este tercer plan de la nación, el Estado aplicando el modelo de desarrollo sustituto, es obligado a proponerse nuevas formas de organización de la educación superior, que a partir de un proceso global de racionalización del nivel de educación superior, que debían ajustarse teóricamente a las necesidades del nuevo modelo de desarrollo.

En el séptimo plan de la nación, correspondiente al período entre 1985 – 1989, el discurso teórico plantea la necesidad de ver a la planificación desde una perspectiva situacional. De ahí, que en la nueva planificación se presentan lineamientos estratégicos por lineamientos de acción, la acción discursiva se orienta a la toma de decisiones en diversas áreas del acontecer nacional.

Al respecto, Pineda (ob. cit.), plantea que en este plan, la racionalidad aparece ligada al hecho económico, y se expresa en términos de eficacia económica, asignación y administración racional de recursos económicos con relación a objetivos establecidos. En este contexto, donde era poco más que difícil prever la actuación del Estado con relación a la estrategia general del plan; el sistema educativo comienza a demandar cambios, relacionados tanto al plano cuantitativo como el cualitativo; el Estado se afianza en el dominio de la política universitaria.

El octavo plan de la nación, (1989 – 1993), el discurso teórico, en medio de una profunda crisis económica, ética y moral, aparece dando un viraje para enfrentar una realidad compleja. En este sentido, la planificación se presenta como un proceso en la que se conjugan, una situación inicial, unos lineamientos estratégicos generales constituidos hexagonalmente y un conjunto de operaciones estratégicas para lograr las metas

contempladas por el plan; la acción discursiva está dirigida a dar un gran viraje en el rol del Estado, fundamentando sus decisiones en una política pública; cuyo objetivo fundamental es maximizar la capacidad del sector público para gerenciar una política social más activa y más eficiente.

En el último Plan de desarrollo económico y social de la nación, (2013 -2019), se enfocan las teorías discursivas y practicas hacia un modelo económico socialista, conformado el plan por objetivos históricos, entre los que destacan, los siguiente objetivos nacionales: 1. Garantizar la continuidad y consolidación de la revolución bolivariana en el poder 2. Preservar y consolidar la soberanía sobre los recursos petroleros y demás recursos naturales estratégicos I. Defender, expandir y consolidar el bien más preciado que hemos reconquistado después de 200 años: la independencia nacional 3. Garantizar el manejo soberano del ingreso nacional.

Es importante señalar que las líneas estratégicas de la nación que hoy en día están plasmadas en el plan de desarrollo vigente, sustenta un modelo de gobierno sobre la base del socialismo. Se debe entonces, establecer la fundamentación constitucional del Plan de desarrollo económico y social de la nación, en este sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 187, numeral 8 establece lo siguiente: "Corresponde al Asamblea Nacional: … omisis… 8. Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación, que serán presentadas por el ejecutivo nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional".

De igual forma el artículo 26, de la Ley Orgánica de Planificación, Pública y Popular estipula:

> Artículo 26. El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación es el instrumento de planificación mediante el cual se establecen las políticas, objetivos, medios, metas y acciones

> dirigidas a darle concreción al proyecto nacional plasmado en la Constitución de la República, a través de la intervención planificada y coordinada de los órganos y entes del Poder Público e instancias del Poder Popular, actuando de conformidad con la misión institucional y competencias correspondientes.

De lo anterior se desprenden los planes organizacionales, de cada institución pública que forma parte del Estado Venezolano.

Planes Organizacionales

El plan estratégico institucional, es el resultado de una vasto y perseverante esfuerzo en la renovación de los procesos de la gestión fiscal amparado en la evaluación y detección de necesidades, identificando las fortalezas y debilidades para el desarrollo de las capacidades con el fin de lograr el mejoramiento continuo y sostenido de toda la gestión. Para el desarrollo de este plan, se cuenta con la participación de todas las dependencias que conforman la institución, y se sumaron acciones para la obtención firme de los objetivos estratégicos institucionales.

El plan organizacional, muchas veces llamado Plan estratégico institucional, es diseñado por las autoridades institucionales al momento de iniciar su período de dirección que por lo general oscila entre 3 y 5 años en la administración pública, en las universidades públicas, el plan estratégico contiene: visión, misión, objetivos estratégicos, valores y estructura organizativa con sus líneas de mando y autoridad y sus funciones específicas. Las metas institucionales a corto, mediano y largo plazo. Pero no contienen las estrategias que se emplearan para garantizar el cumplimiento de las metas propuestas, así como las acciones que van a desarrollar para el seguimiento y el monitoreo del plan estratégico.

Plan Operativo Anual (P.O.A.)

Es el plan, que establece las metas y objetivos de cada dependencia administradora de recursos en la estructura organizativa de una institución de carácter pública, porque recibe fondos del Estado para lograr cumplir sus fines, en pro de la función Estatal.

Este documento de carácter oficial, debe estar aprobado por la máxima autoridad institucional, y enviado al órgano regulador de la planificación en Venezuela, como lo es el Ministerio con competencia en Planificación. Contiene de forma estructurado los objetivos y las directrices que deben marcar el corto plazo. El plan operativo anual debe estar perfectamente alineado con el plan estratégico de la organización, y su especificación sirve para concretar, además de los objetivos a conseguir cada año, la manera de alcanzarlos que debe seguir cada entidad.

Debemos considerar, lo que estipula la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, en su artículo 52, en cuanto a la definición de los planes operativos: "Los planes operativos son aquellos formulados por los órganos y entes del poder público y las instancias de participación popular…omississ… con la finalidad de concretar los proyectos, recursos, objetivos y metas, trazados en los planes estratégicos. Dichos planes tendrán vigencia durante el ejercicio fiscal, para el cual fueron formulados."

Los planes operativos deben diseñarse sobre la base de los lineamientos estratégicos del Plan de desarrollo, económico y social de la nación, y le corresponde a la auditoría de gestión evaluar esta vinculación.

Por lo anterior, a continuación se presenta la representación de la jerarquización de los Planes que forman parte de la planificación en el sector público en Venezuela:

Figura Nº 2: Pirámide de Planes en Venezuela

Fuente: Sánchez, (2015).

La figura anterior ilustra la correspondencia estipulada en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, sobre la vinculación que "obligatoriamente" deben tener los objetivos y metas del plan operativo, con los objetivos estratégicos del plan organizacional y estos a su vez con las líneas y objetivos estratégicos del Plan de desarrollo, económico y social de la nación.

Es así, como los planes operativos constituyen la desagregación del plan plurianual y deben contener: objetivos, indicadores, metas, programas, proyectos y actividades que se impulsarán en el período anual, deberá estar vinculado con el presupuesto a fin de concretar lo planificado en función de las capacidades y la disponibilidad real de los recursos. La formulación del plan operativo anual deberá coordinarse con los procesos y políticas establecidos por el Sistema Nacional de Planificación (SNP), las Normas del Sistema

Nacional de Inversión Pública (SNIP), las directrices del sistema de presupuesto, así como el análisis pormenorizado de la situación y del entorno. Asimismo, dichas acciones contribuirán para el cumplimiento de los componentes de la administración estratégica. Como toda actividad de planificación requiere seguimiento y evaluación permanente.

La relación de fines y medios se pone de manifiesto en la planificación, concebida por Habermas citado por Pineda (1996:61), como… "Una modalidad de orden de la acción racional con respecto a fines; tiende a la instauración, mejora o ampliación de los sistemas de acción racional mismos…"racionalización" de la sociedad depende de la institucionalización del progreso científico y técnico". Habermas, apela a Mercuse para precisar que la técnica es en cada caso un proyecto histórico-social; en él se proyecta lo que una sociedad y los intereses en ella misma dominante tienen el propósito de hacer con los hombres y con las cosas. Un propósito que responde a la razón técnica y es precisamente el nivel instrumental que asume un ámbito espacial en la que no es capaz de explicar los procesos intrínsecos que se producen en su seno, al perder el carácter totalizador por lo limitado de la razón práctica.

En atención a ello, Pineda (ob. cit.), señala que el peligro de las ciencias sociales a este nivel es que todavía aparecen bajo el dominio instrumental producto de la incidencia positivista, que le ha imposibilitado la discusión y desarrollo de la noción de la praxis que le permita producir teorías críticas que puedan explicar el hecho social desde una óptica que faculte a la racionalización, no por su instrumentación; sino por acción comunicativa, penetrar los espacios interiores de las valoraciones y de las decisiones espontáneas. "Para un sistema social no es suficiente cumplir con las restricciones de la racionalidad técnica ya que lo relativo al marco institucional es una cuestión práctica vinculada a la comunicación".

Se debe también repensar el papel de la planificación en el ordenamiento económico y social y en la direccionalidad que impone el desarrollo. Esto supone la crítica a cada uno de los modelos de planificación impuestos hasta el momento en América Latina. La

práctica de la planificación normativa impuesta por CEPAL hasta la planificación situacional o estratégica descansa en la práctica de la razón instrumental. Sin embargo, esto no debe conducir a rechazar la práctica de la planificación ni reducirla a su mínima expresión. Pero si debe estar dirigida a la superación mediante la realización práctica de la teoría social crítica, la necesidad de una utopía concreta para el pensamiento y la acción social.

La planificación en Venezuela comienza a formar parte de las políticas nacionales junto con la naciente democracia en el año 1958, tal como se comentó al inicio del *Capítulo I, en cuanto a los antecedentes de la Administración Pública*, cuando la Junta de Gobierno de la República de Venezuela crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN); esta oficina estaba destinada a auxiliar al Presidente de la República, al Consejo de Ministros y a los demás centros de decisión del gobierno, en la formulación e instrumentación de la estrategia de desarrollo económico - social del país, promoviendo para tal efecto los planes, políticas y proyectos nacionales. En 1993, mediante decreto Ley se crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), un servicio autónomo, sin personalidad jurídica, con autonomía funcional, financiera y de gestión, adscrito a CORDIPLAN y orientada a apoyar administrativa, técnica y financieramente el proceso de descentralización, hasta el año 1999, cuando el (FIDES) es sustituido por el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), este fondo se creó para el financiamiento de Proyectos a nivel de Estados y Municipios, en compensación de los recursos asignados por el Situado Constitucional.

Como rasgo preponderante, la planificación se mantiene como mandato constitucional, a tal efecto, el artículo 299 de la carta magna establece lo siguiente:

> Artículo 299.- El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de

> asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta". Esta fue la fundamentación del preámbulo para la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

Es por ello que la planificación en Venezuela tiene base constitucional, al señalarse en el artículo en comento que el Estado debe promover el desarrollo de la economía y la distribución de la riqueza con base en una planificación de índole estratégica, pública y popular con la participación del pueblo, en este sentido el legislador se fundamenta en el contenido del artículo 299 para crear la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

En la entrada del Presidente Chávez, se crea el Ministerio de Planificación y Desarrollo (1999 -2006), con el fin de lograr una adecuada coordinación general de las actividades que desarrolla el Estado en los campos económico, social, territorial e institucional. En el año 2006, cambió de nombre a Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, según Decreto Nº 5.103. En el año (2010 – 2013), se crea el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, producto de la fusión del Ministerio del Poder Popular para Planificación y Desarrollo con el Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, según Decreto Nº 7.187. En el año 2013, se realizó la supresión del Ministerio para el Poder Popular de Planificación y Finanzas, creándose los Ministerios: Ministerio para el Poder Popular de Planificación, y Ministerio para el Poder Popular de Finanzas, Decreto Nº 01.

Entre las competencias del Ministerio para el Poder Popular de Planificación, mencionadas en la página web del Ministerio y que se vinculan con la contextualización de la presente investigación doctoral, se encuentran:

1.- La regulación, formulación y seguimiento de políticas; la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de planificación.

2.- La formulación de las políticas, estrategias y planes de desarrollo, económico y social de la nación, tanto en el corto como en el mediano plazo, así como en la preparación de las proyecciones y alternativas.

3.- El seguimiento y la evaluación de las políticas, planes de desarrollo y el **Plan Operativo Anual.**

4.- La realización de la evaluación de los resultados de la gestión de los organismos que integran la administración pública nacional y su divulgación, particularmente la evaluación del desempeño institucional de los órganos de la administración central y descentralizada funcionalmente y la formulación de los convenios que sean suscritos entre el Ejecutivo Nacional y los organismos sujetos a evaluación de sus resultados.

5.- Entre otros.

Es de resaltar que necesariamente para cumplir con las prerrogativas que exige el Estado en su función reguladora de los recursos que le otorga a las instituciones del ámbito de la administración pública, es imprescindible que quienes tienen la responsabilidad de gerenciar en las universidades públicas cuenten con lineamientos adecuados que les garanticen el apego a las normas, en este sentido, con la dinámica financiera del sector público, y los escenarios inciertos que la economía refleja, es insuficiente actuar bajo los modelos gerenciales que se instrumentaban en épocas menos exigentes e inestables en la

gerencia pública. A continuación se presenta información sobre la gestión en las universidades públicas.

2.4. Un nuevo enfoque de la gestión

Luego del nacimiento de la era de la información, se ha producido un cambio transformador en las teorías gerenciales, notándose un quiebre en los modelos tradicionales, dando paso al conocimiento, la creatividad y la innovación, como técnica gerencial. Estas nuevas teorías emergen de la operatividad de la administración de los recursos, generando competitividad en las organizaciones a través de las estrategias gerenciales; en este sentido, se manifiesta un cambio paradigmático en las ciencias administrativas, hacia la permanencia de lo estratégico sobre lo usual.

La gestión de una organización comprende todas las actividades que implican el establecimiento de metas y objetivos organizacionales, formulados a partir de una estrategia corporativa que garantice su cumplimiento y el desarrollo de una estrategia operativa apropiada a los medios de que dispone, con la finalidad de asegurar desempeños mejorados de la organización, dentro del sistema social donde debe desarrollar su acción.

El termino gestión acerca una interdependencia entre los elementos insumo, proceso y producto. En este sentido, el término gestión se puede definir como: “Un proceso que comprende determinadas funciones y actividades laborales que los gestores deben llevar a cabo a fin de lograr los objetivos de la empresa”, (*Ivancevich, Lorenzi, Skinner y Crosby*, 1997), citados por Acevedo (2005: 99). Este concepto implica el uso de ciertos principios que les sirven de guía como proceso. La gestión se concibe como una disciplina, ya que implica que se trata de un cuerpo acumulado de conocimientos susceptibles de aprendizaje mediante el estudio. Es un sistema instruccional con principios, teoría y conceptos, que da margen para aplicarlos en el proceso de gestión organizacional.

Un análisis crítico del modelo de la burocracia, evidencia que algunos de sus aspectos teóricos, han evolucionado hacia una concepción tecnocrática en la gerencia. Esta concepción asume una concepción pragmática, que desde hace algún tiempo muchos especialistas han desarrollado, para privilegiar en la ciencia administrativa el conocimiento técnico, como el único capaz de lograr la eficiencia. La tecnocracia puede llegar a adquirir una forma de gobierno, en lo que se ha denominado conocimiento técnico.

Al respecto, señala Romero (2004:28), que tomando en cuenta ese modelo organizacional, se puede sostener la idea de una racionalidad tecnoproductiva que tiene una influencia determinante en la acción administrativa del entorno empresarial del sector privado, e incluso en algunas empresas del Estado, en las cuales impera una escala de valores y un liderazgo, cuya función principal consiste en la estructuración y fortalecimiento de una élite empresarial con una división del trabajo pensada e impuesta por los gerentes que se conforman como tecnoburocracia, para mantener el control estratégico de las empresas.

Acota el autor, que la objetividad de esa racionalidad ha venido siendo impulsada desde comienzos del siglo XX, con la llamada escuela de administración científica de Frederick Taylor, mediante una división del trabajo organizada para elevar la productividad y las ganancias y así favorecer los intereses de los grandes propietarios de los medios de producción, fortalecer el carácter monopólico de la producción.

El Taylorismo se conoce a menudo como una corriente fundada en supuestos racionales – económica, basada en “una naturaleza hedonista en el hombre, según la cual éste actúa según su propio interés: el obrero trabaja por incentivos económicos. El supuesto incluye en la idea de que los vínculos grupales, afectivos o emocionales, son tradicionales y deben ser neutralizados, porque van en contra de la productividad”; señala Romero (ob. cit.).

Este enfoque operativo, comúnmente conocido como fordismo, por la participación de Taylor en la industria automotriz, de Henry Ford en los Estados Unidos de Norteamérica persigue la eficacia de la fuerza de trabajo en términos de tiempo y volumen de la producción, es decir, de su rendimiento económico.

Otro de los clásicos de la administración, que ha influido en la objetivación de la concepción tecnocrática es Henry Fayol, quien incorporó el llamado análisis comprensivo, el cual en realidad sigue la misma línea de Taylor, pero conlleva a una interpretación más compleja de la organización, para tratar de darle a ésta un contenido social, a través del estudio de los principios de la administración científica: División del trabajo, autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés particular por el general, remuneración, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa y espíritu de cuerpo. Sin embargo, estos principios quedan limitados dentro de funciones estrictamente técnicas, que Fayol define para la gerencia: comercial, técnica, financiera, contable, seguridad y administrativa, las cuales deben ser aplicadas sistemáticamente por la alta dirección de la empresa, convirtiéndose entonces estas funciones básicas en una especie de camisa de fuerza para la acción, lo cual le resta el sentido humano a los principios citados.

Se considera que a pesar de que el esfuerzo intelectual de Taylor y Fayol, tuvo un impacto determinante en la génesis de la administración científica, sus aportes se corresponden con una visión operativa de la organización, donde prevalece su carácter técnico, por encima de su carácter humano; la preocupación de ambos se centró en una estructuración de la empresa, tomando en cuenta el papel que el directivo debe jugar en el control del trabajo, para lograr la eficiencia en la organización.

Es preciso ahondar el análisis epistemológico, para explicar como el tecnocratismo empresarial se acerca a la teoría burocrática weberiana, donde la gerencia se objetiva en la empresa capitalista como una élite con alto grado de especialización, división del trabajo

claramente establecida, estructura jerárquica de la autoridad, cuerpo normativo para gobernar a la organización, capacidad y conocimiento técnico. De acuerdo con esta concepción la dirección empresarial la ejerce “la gerencia”, que se estructura como grupo de poder y determina el comportamiento del colectivo de trabajadores. De allí que la connotación burocrática del término “gerencia” alude, más allá de lo fenomenológico y formal, a su carácter epistemológico, en el sentido, de que su principal supuesto gnoseológico, se identifica con la categoría “Tipo ideal” de Max Weber.

La revolución gerencial, según Guerrero, (2010), fue por James Burnham a principios de la década de 1940. Fue el primer llamado sobre una transformación social que abarca todos los órdenes de la vida asociada, incluyendo la cultura y las creencias; si bien, principalmente, reflejó el ascenso de un nuevo grupo de hombres que se elevaba a la cima del poder. En efecto, Burnham identificó el ascenso de una casta emergente de administradores, los gerentes, que se caracterizan por dominar las “tareas de dirección técnica y coordinación del proceso de producción”. Los gerentes se estaban constituyendo como un nuevo tipo de clase social en un sentido lato del término, pues su estatuto no tiene a la propiedad como punto de referencia sino la función que desempeñan. Esta función, que se llama management (manejo, gerencia), consiste en esa gestión técnica y coordinación del proceso productivo.

La capacidad de aceptar órdenes y reglas como legitimas exige un nivel de renuncia que es difícil mantener. Las organizaciones burocráticas presentan una tendencia a deshacerse, en la dirección carismática o en la tradicional, donde las relaciones disciplinarias son más naturales y afectuosas. Entonces, la coherencia de la estructura racional es frágil y necesita protegerse contra presiones externas, con la finalidad de poder dirigirla hacia sus objetivos y hacia otros. Los burócratas son personas que forman el cuerpo administrativo de la estructura de la organización, debidamente indicada, que siguen las reglas impuestas y sirven a los objetivos de la organización. Weber indica también la existencia de jefes no burocráticos que indican y nombran los subordinados, establecen

reglas, resuelven los objetivos que deberán alcanzarse y son electos o heredan su posición, como por ejemplo, los presidentes, directores y los reyes. Esos jefes (no burocráticos) de la organización desempeñan el papel de estimular la conexión emocional e incluso irracional de los participantes con la racionalidad, pues la identificación como una persona o líder de la organización influye psicológicamente, reforzando el compromiso abstracto con las reglas de organización.

La importancia que tiene el conocer los conceptos y normas de la teoría de la administración pública, están a la vista, todo cuanto nos rodea es consecuencia de su acción; carreteras, escuelas, transportes, leyes etc.; como servidor público hay que identificar que la "administración pública" son los procedimientos y actuaciones de gobierno, funcionarios e instituciones que interactúan para dar a la sociedad seguridad, justicia y servicios, sustentados en los ordenamientos, motivaciones y normas que permiten otorgar bienes y servicios a los ciudadanos. La incertidumbre en las organizaciones ha sido detonada por cuatro grandes cambios a nivel internacional, los mismos que han transformado el perfil de los Estados:

- El triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica
- La caída de los regímenes comunistas
- La experiencia de los Ajustes Estructurales

El ascenso de los movimientos democráticos por lo que se refiere a la restructuración del sector paraestatal, las entidades públicas comenzaron a presenciar el fenómeno de las desincorporaciones. Estas se han dado en cuatro vertientes:

La eficiencia y la eficacia son criterios típicos del sistema tecnocrático (García Pelayo, 1988). Los sistemas administrativos -bajo el enfoque tecnocrático- responden a la producción de bienes y servicios. En cambio, el enfoque político, corresponde a los

sistemas administrativos necesarios para equilibrar o legitimar la distribución de costos y beneficios. Las dos visiones, tienen sus peculiaridades y fines, aunque si se busca una innovación integral de las organizaciones, se deben de incluir ambos enfoques. En este sentido, surge la idea del llamado funcionario estratega. Los cambios organizacionales entre los funcionarios estrategas, se fundamentan en la propia vida de la organización, es decir, la supervivencia es uno de los principales motivos del cambio en este nivel jerárquico (Cabrero, 1995). La supervivencia de la organización es producto de dos aspectos: complejidad e innovación.

Por lo que respecta a la problemática de la organización, en el ámbito normativo se encuentra la gestión y en al ámbito positivo, la sociología de las organizaciones. Estás últimas han adquirido un elevado interés entre los estudiosos de la administración pública, ya que las formas intrínsecas de organización dentro de las unidades administrativas han logrado crear un proceso administrativo paralelo al existente en la administración pública. Es decir, la sociología de la organización va más allá de la perspectiva institucional. Algunos autores incluso han logrado desarrollar conceptos, tal como es la antropología organizacional.

El interés por las decisiones y los procesos que resultan en ellas, es uno de los tópicos característicos de la ciencia de las políticas, donde la preocupación iniciada ya en los años 40 de S. XX proviene del hecho que cada política pública compromete desde su diseño e implementación y a lo largo de todo su proceso o "ciclo de vida" a un conjunto de instituciones, servicios y agencias, de manera que las decisiones que allí se adoptan van modificando más o menos sensiblemente los resultados de su aplicación. Definimos los procesos de toma de decisiones de políticas públicas al conjunto más o menos sistemático e institucionalizado de operaciones (o actuaciones) políticas y administrativas a través de las cuales una política pública es decidida, legitimada y puesta en marcha.

El proceso decisorio está fundamentado en el artículo 16 de la constitución, toda vez que establece el principio de legalidad, en la que sostiene que todo acto de autoridad, es decir, toda toma de decisión, debe estar expresada en un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento y por las leyes administrativas de la materia.

Jon Elster, uno de los autores que más profundamente ha tratado los problemas de la decisión, resume de la siguiente manera la teoría de la elección racional: "Cuando enfrenta varios cursos de acción la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga mejor resultado general".

Dicho de otra manera, el actor que se enfrenta a la necesidad de tomar una decisión optara siempre por aquella que le ofrezca, de acuerdo con un parámetro racional, el mejor resultado. En este punto conviene subrayar que la primera característica de esta teoría es que tiene un carácter instrumental. ¿Qué quiere decir esto?. Que la decisión es un instrumento guiado por el resultado esperado de la acción. La elección racional sería un tipo ideal en este sentido, debido a que si entendemos que lo que realiza un agente es racional, ya es suficiente para explicar su acción. Pero para ello es necesario identificar cuáles son los fines que pretende el agente, y cuáles son los medios que considera válidos para alcanzar tales fines. El curso de acción seguido y el resultado obtenido son los más racionales, de acuerdo con un criterio de ordenamiento de preferencias. Este consiste en jerarquizar la preferencia de una cosa sobre la otra. Un buen ejemplo de este enfoque ofrece la teoría económica neoclásica. Uno de los puntos centrales del planteamiento es la hipótesis del comportamiento de los actores con un paradigma racional. Esta formulación supone que un sujeto x, que debe tomar una decisión, dispone de un arsenal completo de información de las posibles vías de acción, delimitadas por las restricciones objetivas (sus recursos, sus capacidades, etcétera). La decisión de acuerdo con el paradigma racional, será elegir el mejor de los cursos de acción, dados los objetivos y las restricciones del sujeto, la mejor opción y la óptima vienen definido por la función de utilidad

Para que el paradigma racional pueda operar plenamente es necesario reunir los siguientes requisitos:

· Acuerdo total sobre los objetivos. Se quiere obtener X, no existen visiones, ni intereses contrapuestos.

· Conocimiento exhaustivo de todas las opciones para obtener X. El actor tiene toda la información disponible para evaluar todas las alternativas disponibles.

Disponibilidad plena de recursos (tiempo, personal, dinero y flexibilidad institucional) para conseguir X. Esto es, el actor que decide dispone, sin restricción de los recursos necesarios para implantar la estrategia adoptada y así conseguir el objetivo. Las estrategias adoptadas para conseguir el objetivo se basan en una relación fluida y no contradictoria entre medios y fines. Por ejemplo, si se pretende dar seguridad a la tenencia de la tierra no se puede proponer como solución debilitar a las instituciones de procuración de justicia agraria. La evaluación de la pertinencia de la decisión estriba en la consecución plena del objetivo. El modelo racional, en resumen, supone un contexto en donde no existe conflicto de visiones ni de intereses. Esta es una situación utópica, en la que el sujeto posee o dispone de toda la información y tiene la capacidad para analizarla y evaluarla, y además tienen a su alcance todos los recursos disponibles e incluso el tiempo necesario para poner en marcha su decisión. Esta inmejorable situación le va a permitir, finalmente, conseguir el resultado óptimo.

Se presente seguidamente una teoría gerencial que fundamenta las decisiones con base en una estrategia.

2.4.1. Cuadro de Mando Integral “Balanced Score Card”.

El cuadro de mando integral fue introducido en la década de los años setenta para comunicar y gestionar la implantación de una nueva estrategia organizacional, a raíz de los cambios del entorno sufridos en los años 1970, introduciendo una nueva modalidad apartada de lo tradicional en los referente a los aspectos contables y financieros, en este sentido, se crea la mentalidad en la que los resultados tienen la máxima importancia.

Al respecto, Mujica y otros (2010: 132), señalan lo siguiente: “Por ello, esta realidad llevó a transformar la visión tradicional de la contabilidad de gestión hacia una visión amplia que incluye la estrategia, la innovación, la satisfacción del cliente, la calidad, la flexibilidad, el plazo de entrega, la productividad o penetración del mercado, enfatizando de esta manera la conversión de visión y estrategia de la empresa en objetivos e indicadores estratégicos”.

El concepto de cuadro de mando integral ha evolucionado desde que se desarrolló por primera vez, se introdujo la definición como un nuevo marco para medir la actividad y los resultados de una organización. (Kaplan y Norton, 2000).

A partir del cuadro de mando integral las organizaciones construyen un nuevo sistema de gestión, uno diseñado para gestionar la estrategia. Este nuevo sistema de gestión tiene tres dimensiones claramente destacadas, según (Kaplan y Norton, 2000:14):

1.- Estrategia: Hacer de la estrategia la agenda organizativa principal. El cuadro de mando integral permitía que las organizaciones, por primera vez, describieran y comunicaran su estrategia de forma que se comprendiera y se aplicara.

2.- Enfoque: Crear un enfoque muy fuerte. Con el cuadro de mando integral como ayuda de “navegación”, cada recurso y cada actividad de la organización quedaban alineados con la estrategia.

3.- Organización: Movilizar a todos los empleados para que actúen de formas completamente diferentes. El cuadro de mando integral proporcionaba la lógica y la arquitectura para establecer nuevos vínculos organizativos entre unidades de negocio, servicios compartidos y empleados individuales.

De este modo las organizaciones pudieron usar el cuadro de mando integral para crear organizaciones basadas en la estrategia; superando los obstáculos que se oponían a una correcta ejecución de la estrategia.

El cuadro de mando integral, surgió, inicialmente, como un sistema de medición mejorado, pero con el tiempo evolucionó hasta convertirse en el núcleo o piedra angular del sistema de gestión estratégica. El seguimiento de los indicadores se suele realizar a través de él. Los directivos podrán medir de qué manera sus unidades de negocio crean valor para los clientes actuales y futuros. Medir es una manera de centrar la acción en el futuro porque los indicadores que eligen los directivos dan a conocer a la organización todo aquello que es importante. Para aprovechar esta fuerza en su totalidad, los indicadores de gestión deben integrase en un sistema de gestión. El cuadro de mando integral pasó a ser el sistema operativo de un nuevo proceso de gestión estratégica.

Las organizaciones basadas en la estrategia tienen que sustituir cualquier enfoque estrecho o específico por una visión global en la que la estrategia sea el centro de los sistemas de gestión.

En este sentido, el cuadro de mando integral, como lo manifiestan Kaplan y Norton citados por Mujica y otros (ob. cit.), consideran tanto las mediciones objetivas como las subjetivas que condicionan la actuación de los resultados, de acuerdo a ello expresan:

> El cuadro de mando integral debe transformar el objetivo y la estrategia de una unidad de negocio en objetivos e indicadores tangibles. Los indicadores representan un equilibrio entre los indicadores externos para accionistas y clientes y los indicadores internos de los procesos críticos de negocios, innovación, formación y crecimiento. Los indicadores están equilibrados entre los indicadores de los resultados – los resultados de esfuerzos pasados – y los inductores que impulsan la actuación futura (pp. 21 – 23).

Al respecto, la aplicación de la estrategia requiere que todos los trabajadores, así como todas las unidades de negocios y apoyo, estén alineados y vinculados a ella. De ahí que las organizaciones necesiten una herramienta que les permita comunicar la estrategia, así como los procesos y sistemas que le ayuden a implementarla y obtener retroalimentación sobre ella. Las organizaciones basadas en la estrategia utilizan el cuadro de mando integral para colocar a ésta en el centro de sus procesos de gestión.

El cuadro de mando integral ofrece un método más estructurado de selección de indicadores y esto le concede más versatilidad dentro de la gestión de la organización. Con esta herramienta se integran tanto el aspecto gerencial estratégico, como la evaluación del desempeño, basándose en cuatro perspectivas básicas (múltiples dimensiones que se plantean para analizar el desempeño del negocio). Estas perspectivas fueron diseñadas por Kaplan y Norton, ella son:

1. Financiera: la estrategia de crecimiento, la rentabilidad y el riesgo vista desde la perspectiva del accionista.

2. De cliente: la estrategia para crear valor y diferenciación.

3. Procesos internos: las prioridades estratégicas de distintos procesos que crean satisfacción en los clientes y accionistas.

4. Aprendizaje y crecimiento: las prioridades para crear un clima de apoyo al cambio, la innovación y el crecimiento de la organización.

Según Kaplan y Norton (ob. cit.), argumentan que el cuadro de mando integral aportó la receta que permitió que unos ingredientes ya existentes en la organización se combinaran para crear valor a largo. La receta es cómo la estrategia de una empresa que combina los recursos y las capacidades internas para crear propuestas de gran valor para clientes y segmentos del mercado elegido. El cuadro de mando integral proporciona un marco que permite describir y comunicar una estrategia de forma coherente y clara.

El cuadro de mando integral es un sistema de medición que contribuye a administrar mejor y crear valores a largo plazo, involucrando al personal, administradores, ejecutivos y suministradores, complementa los indicadores financieros y no financieros, logrando un balance en el que la organización, al mismo tiempo que alcanza resultados a corto plazo puede construir su futuro de forma exitosa cumpliendo su misión y garantizando que todos los trabajadores mantengan un sentido de pertenencia.

Además de comunicar la visión a todos en la organización, logra llevarla a cabo mediante las acciones concretas que pueden realizarse, haciendo posible el aprendizaje estratégico que convierte la visión en un proceso dinámico de retroalimentación permanente, propiciando que se pueda adaptar de forma rápida a las nuevas circunstancias del entorno y del mercado.

El cuadro de mando integral garantiza el cumplimiento de la visión de la organización. Es posible definir las hipótesis sobre las que se basa la estrategia e ir

comprobándolas mediante un mapa de enlaces causa-efecto entre los objetivos estratégicos y en la relación entre los indicadores de resultados y los guía o impulsores del resultado.

El cuadro de mando integral hace posible el aprendizaje estratégico; se convierte en un proceso dinámico de retroalimentación permanente y si, por ejemplo, algún factor externo cambia, le permitirá ser proactivo y en forma rápida actuar para adaptarse a las nuevas circunstancias. Al respecto, Martínez (2001:12), plantea que el cuadro de mando integral es una forma integrada, balanceada y estratégica de medir el progreso actual y suministrar la dirección futura de la compañía que le permitirá convertir la visión en acción, por medio de un conjunto coherente de indicadores agrupados en cuatro diferentes perspectivas, a través de las cuales es posible ver el negocio en conjunto. Para conocer los principales aspectos del cuadro de mando integral, a continuación se exponen las características citadas por el autor mencionado:

Cuadro Nº 1: Características del Cuadro de Mando Integral

CARACTERISTICAS	EXPLICACION
INTEGRAL	Parte de un enfoque holístico. Utiliza varias perspectivas para ver la organización o los procesos como un todo
BALANCEADA	Garantiza el equilibrio de la estrategia, así como sus indicadores de gestión tanto financieros como no financieros
ESTRATEGICA	Relaciona los objetivos estratégicos entre si y los expresa en un mapa de enlaces causa – efecto.
SIMPLE	La complejidad de la organización y de su estrategia se simplifica al presentarlo en un modelo único. Cuenta con herramientas de apoyo que le permiten desarrollar indicadores de gestión que faciliten traducir la visión y estrategia de la organización
CONCRETO	Refleja en indicadores específicos y relacionados los objetivos estratégicos y los inductores de actuación, lo que clarifica la estrategia.
CAUSAL	El mapa estratégico establece la relación causa – efecto, los inductores de actuación y los indicadores de resultados.

Fuente: Martínez, (2011).

La información contenida en el cuadro anterior muestra de forma resumida los aspectos que identifican el cuadro de mando integral, resaltando finalmente la relación causal del mapa estratégico en las organizaciones.

El cuadro de mando integral proporciona a los directivos el instrumental que necesitan para navegar hacia el éxito competitivo. Hoy, las organizaciones están compitiendo en entornos complejos y, por lo tanto, es vital que tengan una exacta comprensión de sus objetivos y de los métodos que han de utilizar para alcanzarlos. Esta herramienta se basa en la configuración de un mapa estratégico gobernado por la relaciones *causa-efecto*. Lo importante es que ninguna perspectiva funciona de forma independiente, sino que se puede tomar la iniciativa actuando en cualquiera de ellas. Se debe indicar que estos objetivos constituirían el efecto de la forma de actuar con los *Clientes* y, a su vez, el logro de los objetivos dependerá necesariamente de cómo se hayan programado y planificado los *Procesos Internos*.

Por último, el Cuadro de Mando Integral plantea que el logro unificado de todos estos objetivos pasa -lógicamente- por una formación-aprendizaje y crecimiento y crecimiento continuos, siendo uno de los pilares básicos de esta herramienta. Se habla de un sistema de gestión estratégica, más aún "de implementación estratégica" útil para la gestión de la propia estrategia. Como señalan Kaplan y Norton (2001:73), las empresas innovadoras están empleando el enfoque de medición del cuadro de mando integral para desarrollar procesos de gestión decisivos:

- Traducción y/o transformación de la visión y la estrategia.
- Comunicación y vinculación con los objetivos e indicadores estratégicos.
- Planificación, establecimiento de objetivos y alineación de las iniciativas estratégicas.
- Aumento de la retroalimentación y de la formación estratégica.

El cuadro de mando integral evidencia la existencia de un conjunto de elementos comunes en cualquier proceso de aplicación de esta herramienta para el control de gestión. Estos elementos estarán en correspondencia con la naturaleza de la organización, en la cual se aplica la herramienta y la estrategia de la misma. Los elementos comunes son:

- La revisión del plan estratégico.
- El estudio de los procesos.
- El diseño del mapa estratégico.
- La determinación y diseño de los indicadores
- La formulación de proyectos estratégicos, entre otros.

Es significativo reconocer que el mapa estratégico es el aporte conceptual más importante del cuadro de mando integral porque ayuda a valorar la importancia de cada objetivo estratégico, debido a que está vinculado con las perspectivas del cuadro de mando integral. Éstas están ordenadas siguiendo el criterio de causa – efecto y representan los factores clave de éxito para la entidad.

A criterio de Kaplan y Norton, el poder del cuadro de mando aparece cuando se transforma de un sistema de indicadores en un sistema de gestión estratégica:

1. Es posible unir en un solo informe de gestión muchos elementos aparentemente diferentes que componen una organización: cómo orientarse al cliente, cómo reducir el tiempo de respuesta, cómo mejorar la calidad, enfatizar el trabajo en equipo, reducir el tiempo de lanzamiento de nuevos productos y manejar el largo plazo.

2. El sistema es una protección contra la suboptimización, al forzar a los directivos a considerar todas las medidas operativas importantes como un conjunto, permite saber si puede alcanzarse una mejora en un área, arriesgando otra. Las medidas de

satisfacción al cliente, de desempeño comercial, de innovación y de mejora derivan de la visión particular del mundo de la organización y su perspectiva de los factores de éxito clave.

Un buen sistema de gestión estratégica, explica Kaplan, (2001:73) debe incorporar los siguientes elementos:

- Misión, visión y valores: su aplicación comienza con la definición de la misión visión y valores de la organización. Si está definida la estrategia será el punto de partida para el desarrollo de los elementos de la herramienta.

- Perspectivas, mapas estratégicos y objetivos: las perspectivas recuerdan la importancia que es tener objetivos estratégicos en todas las dimensiones de la organización. Los mapas estratégicos son el aporte conceptual más importante del CMI ya que ayudan a entender la coherencia entre los objetivos y permiten visualizar, de manera sencilla y muy gráfica la estrategia de la organización.

- Indicadores y sus metas: son las medidas para conocer si se están cumpliendo los objetivos.

- Iniciativas estratégicas: los proyectos que permiten alcanzar los objetivos estratégicos. También deben utilizarse indicadores para medir su cumplimiento.

- Recursos: los medios para llevar a cabo las iniciativas estratégicas. Los elementos previos son los que nos permiten realizar una correcta asignación de los recursos, habitualmente escasos.

- Responsables: cada objetivo e iniciativa debe ser asignado a un responsable que debe velar por su cumplimiento.

- Evaluación subjetiva: es necesario establecer los procedimientos para una evaluación subjetiva de los diferentes elementos, complementaria al cumplimiento de los indicadores específicos que se utilizan para la medición.

Estas consideraciones generales aportadas por Kaplan y Norton, se corresponden a las empresas en general, que buscan la competitividad y la rentabilidad, por ello se tiene que enfocar la estrategia de gestión bajo este esquema pero hacia las empresas del Estado, es decir, las creadas con el patrimonio público, por consiguiente se presenta el siguiente punto, sobre organizaciones no lucrativas o sin fines de lucro.

2.4.2. El Cuadro de Mando Integral en organizaciones no lucrativas.

El control de gestión en las entidades no lucrativas no se manifiesta de la misma forma que en las organizaciones lucrativas. Los directivos de las organizaciones sin ánimo de lucro son los encargados de diseñar un verdadero sistema de control de gestión que garantice la efectiva y eficiente utilización de los recursos.

Una organización sin ánimo de lucro es aquella cuyo objetivo es distinto a la obtención de beneficios de sus propietarios. En entidades de este tipo, las decisiones tomadas por los directivos se encaminan a facilitar los mejores servicios posibles con los recursos disponibles. El éxito de este tipo de organizaciones se mide, por la cantidad de servicios que provee y por la calidad de los mismos, expresado por la contribución que se da al bienestar público.

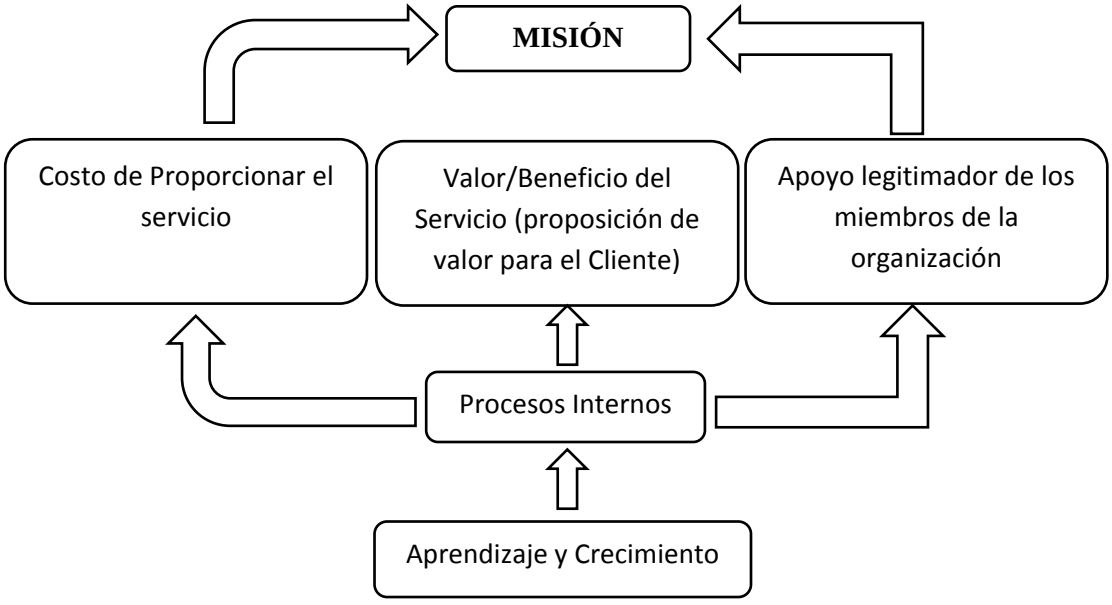
El presupuesto es un instrumento en las organizaciones no lucrativas. El presupuesto anual operativo se deriva de los programas aprobados. En el curso del proceso

presupuestario se efectúa una cuidadosa estimación de los costos por programa y responsabilidades para la ejecución de éstos que se asignan a los centros de responsabilidad individual.

Kaplan y Norton decidieron trasladar esta herramienta hacia las organizaciones gubernamentales, en donde la mayoría de las instituciones públicas colocaban la perspectiva financiera en la parte superior de la jerarquía, esto provocó dificultades con la estructura original, ya que alcanzar el éxito financiero no es el objetivo primordial.

En el libro cómo utilizar el cuadro de mando integral: para implementar y gestionar su estrategia, Kaplan y Norton, plantean que la colocación de un objetivo muy amplio en el cuadro de mando integral de una entidad no lucrativa, ellos lo muestran en la siguiente figura:

Figura Nº 3: Estructura del Cuadro de Mando Integral para Organizaciones no lucrativas



Fuente: Kaplan y Norton, (2001).

Esta figura – para Kaplan y Norton – muestra un marco modificado en el que una organización no lucrativa tiene perspectivas de alto nivel.

La perspectiva de costo de proporcionar el servicio destaca la importancia de la eficiencia operativa. El costo medido debe incluir los gastos de la entidad y el costo social que le impone a los individuos y a otras organizaciones mediante sus operaciones.

La perspectiva del valor creado identifica los beneficios que la entidad está creando para los individuos, es la más difícil de medir.

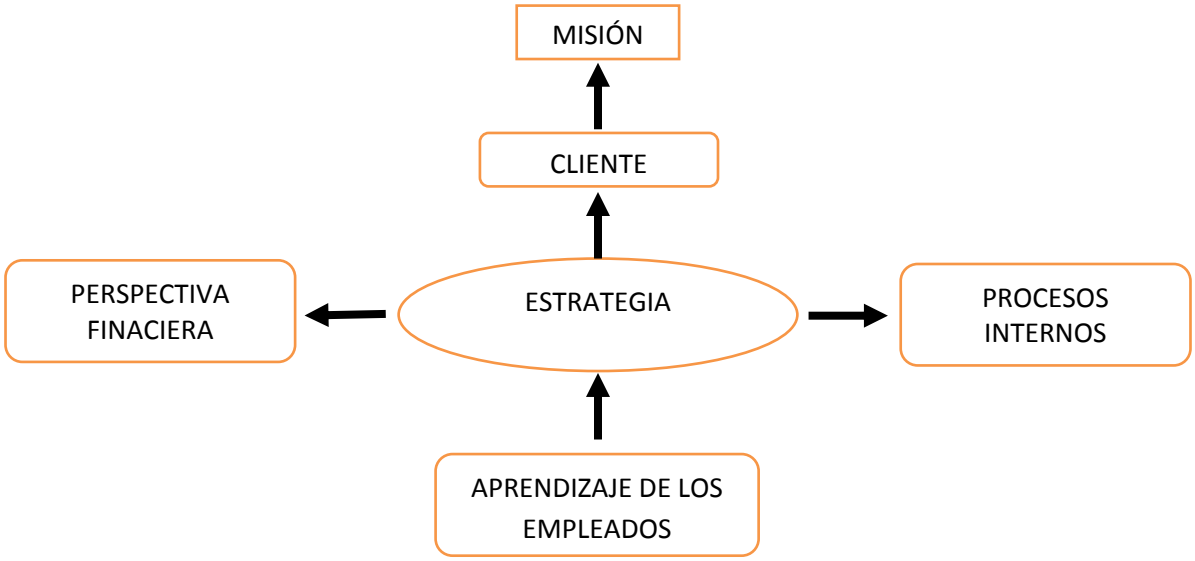
En la perspectiva de apoyo legitimador un cliente importante de cualquier organización pública es el donante quien proporciona los fondos. El cuadro de mando integral permite identificar los elementos integrantes, los resultados de sus actividades y medirlos.

Una organización no lucrativa – según Kaplan y Norton - puede tener objetivos de alto nivel que necesita satisfacer si quiere cumplir con su misión. A partir de esto, la entidad procede a identificar los objetivos de sus procesos internos y de aprendizaje y crecimiento que le permitirán alcanzar su meta en las tres perspectivas de alto nivel.

Un autor norteamericano Paul Niven, también presenta la perspectiva financiera y perspectiva del cliente para entidades del sector público.

El siguiente esquema muestra las perspectivas internas y externas de las entidades no lucrativas, de acuerdo al autor citado:

Figura Nº 4: Cuadro de Mando Integral del Sector Público



Fuente: Niven, 2002. El Cuadro de Mando Integral

Según Niven (ob. cit.): "ni las empresas del sector público ni las sin ánimo de lucro consideran que los buenos resultados financieros son señal de su éxito; en su lugar, su meta es alcanzar altas misiones destinadas a mejorar la sociedad. Como empresas centradas en su misión, deben cambiar la arquitectura del cuadro de mando integral, elevando el papel de la misión y los clientes y reduciendo la influencia de los indicadores financieros".

Es entonces como esta herramienta gerencial, a través de una gestión comprometida con la institución, puede convertirse en el instrumento que garantice el cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas en la planificación que guía el desarrollo de todos los componentes que intervienen en los procesos institucionales. Considerando que no es suficiente diseñar unos indicadores para medir la gestión, sino que debe hacerse un monitoreo constante de los resultados obtenidos en función de realizar los ajustes pertinentes para que funcionen adecuadamente.

En este contexto, Olve, Petri, Roy y Roy (2004) citados por Mujica y otros, manifiestan que los beneficios de los cuadros de mando son posibles cuando se usan como:

> Herramientas de comunicación y diálogo, especialmente sobre los recursos intangibles que cada vez son más importantes en todas las empresas que conocemos.
> Visualización de hipótesis y apuestas estratégicas.
> Documentación de visiones comunes con respecto a intenciones estratégicas.
> Una ayuda para realizar la estrategia, dado que los avances se controlan y discuten desde múltiples perspectivas (p. 139).

Al respecto, Mujica y otros citando a Mujica (2006: 313), plantea que tanto la práctica gerencial como la teoría deben coexistir ambas "dialógica y dialécticamente alimentándose unas con otras de manera hermenéutica: teoría-praxis-teoría".

Cabe descartar que el modelo propuesto en la presente investigación, se fundamenta en el cuadro de mando integral, al considerar los elementos que Norton y Kaplan definen como parte de un mapa estratégico, en donde para gerenciar en los ámbitos de las universidades públicas, a través de la medición de gestión que exige evalúa la auditoría de gestión, necesariamente se requiere, adicionalmente al diseño e implementación de los indicadores bajo este esquema gerencial, que se mantenga un monitoreo y seguimiento al comportamiento de las estrategias diseñadas con relación a los cambios que se originen en el entorno interno y externo de las universidades públicas.

Tomando en consideración lo anterior, es imprescindible, resaltar lo acotado por Kaplan y Norton (2001:21), cuando se refieren a que se debe hacer de la estrategia un proceso continuo;

> Para la mayoría de las organizaciones, la gestión gira alrededor del presupuesto y el plan de operaciones. La reunión mensual de la

> dirección se dedica a verificar los resultados comparándolos con el plan, a realizar un análisis de las desviaciones de los resultados anteriores y a crear un plan de acción para hacer frente a dichas desviaciones. Este procedimiento no tiene nada de malo en sí, ya que la gestión táctica es necesaria. Pero para la mayoría de las organizaciones, no existe nada más. No hay reuniones en las que los directivos discutan estrategias. Nuestra investigación indica que el 85% por ciento de los equipos directivos dedican menos de una hora al mes a discutir estrategias. ¿Puede sorprender, entonces, que las estrategias no se llevan a la práctica cuando las discusiones sobre estrategia ni siquiera aparecen en el calendario o en agenda directiva? Las organizaciones basadas en la estrategia utilizan un enfoque diferente.

Los autores, Mujica y otros (ob. cit.), señalan que en Venezuela, existen diversidades de empresas que aplican esta herramienta gerencial, pertenecientes a la estructura organizativa de la administración pública nacional, tal como lo son: Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), Banco de Venezuela, S.A.C.A. y Electricidad de Caracas (EDC).

2.4.3. Otras teorías gerenciales a modo informativo

Es importante revisar algunas teorías gerenciales que han surgido a raíz de los cambios en los elementos organizacionales, estas filosofías se crean porque las técnicas gerenciales exigen adecuarse al entorno cambiante; ante la delegación de autoridad y subordinación la gerencia necesariamente debe adecuarse al entorno.

Tomando en cuenta que la gestión pública está vinculada con un marco normativo, el adaptar teorías gerenciales a la filosofía gerencial en la administración pública es más desafiante, ya que se debe cumplir con las exigencias del Estado. En este sentido a continuación se presenta información sobre algunas teorías gerenciales:

Reingeniería

La reingeniería es un proceso total de readecuación de las organizaciones a las nuevas y exigentes condiciones en un entorno cada vez más difícil de controlar; es decir, es una de las formas con que se puede operacionalizar el cambio. Esta operacionalización se fundamenta en las tres "C": Cliente: el cliente es la razón de ser del servicio, es a quien buscamos satisfacer y por lo tanto hay que pensar cómo él desea ser atendido. Competencia: Las organizaciones deben ser cada vez más competitivas, para así poder sobrevivir en un entorno cambiante y exigente en aras de tener y preservar su segmento de mercado. (Kamiva, 2008).

Según Hammer y Champy las Tres C´s: Consumidores, Competencia y Cambio, son las tendencias que están provocando estos cambios. Estas tres fuerzas no son nada nuevas, aunque si son muy distintas de cómo fueron en el pasado.

Consumidores: Los vendedores ya no mandan, los consumidores sí. Ahora los consumidores le pueden pedir al vendedor qué quieren, cuándo lo quieren, cómo lo quieren y en algunos casos hasta cuánto están dispuestos a pagar y de qué forma.

Competencia: Antes la competencia era simple y casi cualquier empresa que pudiera entrar en el mercado y ofreciera un producto aceptable, a buen precio, lograría vender. Ahora no sólo hay más competencia sino que compiten de distintas formas.

Se puede competir con base al precio, con base a variaciones del producto, con base a calidad o con base al servicio previo, durante y posterior a la venta. Por último, no hay que olvidar que la tecnología moderna ha introducido nuevas formas de competir y nueva competencia, Internet por ejemplo.

Cambio: Ya se ha hecho notar que los consumidores y la competencia han cambiado, pero también hay que hacer énfasis al hecho de que la forma en que se cambia ha cambiado. Sobretodo se tiene que el cambio ahora se ha vuelto más esparcido y persistente; además, el ritmo del cambio se ha acelerado.

La reingeniería amerita da un vuelto en la administración de las organizaciones, que se dejen de seguir líneas estáticas gerenciales y que principalmente la gerencia no sea cumplimiento de funciones sino que se enfoque a los procesos. En este caso del objeto de estudio de la presente investigación es una metodología para el diseño de los indicadores de gestión, enfocado a las universidades públicas, la reingeniería de la forma de planificación para establecer metas y objetivos institucionales sería un valioso aporte, ya que para elaborar los planes organizacionales se consideran las funciones y competencias de las dependencias más que los procesos que deben seguirse para lograr tales metas y objetivos.

Aun cuando en las instituciones del Estado no persiguen fines de lucros y no hay consumidores *per se*, ni competencia como en las organizaciones privadas, la reingeniería en la gerencia universitaria la daría un enfoque adaptado a las nuevas tendencias y emergerían conceptos de qué hacer y cómo lograrlo, pero con un criterio de adaptabilidad que no seguiría la filosofía del modelo de reingeniería, según como los autores la crearon, además que este modelo ha recibido críticas porque su exigente implantación lleva consigo drásticas decisiones que atraen el despido masivo de trabajadores y el costoso presupuesto de automatización, aspectos que en la administración pública es poco probable que ocurra.

Calidad Total

La calidad total es otra teoría moderna para la gerencia, este enfoque tiene su fundamentación en mantener la mejora continua en todos los procesos organizacionales. Promueve la participación de las personas para evitar el despilfarro de los recursos y aporta ideas para otorgarles valor a los clientes.

La filosofía Deming de la calidad, expresa que es un sistema de mejoramiento de la producción que ayudará a alcanzar las metas propuestas, a reducir costos y por consiguiente incrementar la productividad empresarial.

Según Mujica, de Hernández, Villalba, Correa Ibañez y Castillo (2010):

> "*W.E. Deming; Jurán, Joseph; Freigenbaum A.; Crosby, Philip (finales de la década de los cuarenta*. Gutiérrez, (ob. cit.): A partir de este período se inicia la internacionalización de la calidad en el pensamiento administrativo, se enlazan en el discurso de las ciencias administrativas los elementos discursivos de la calidad, en este sentido el dialéctico argumento de Deming al interrelacionar calidad requerida, proceso de competitividad, dentro de una visión holística, recursiva y dialógico, denota el enriquecimiento en el nuevo discurso gerencial en lo que respecta a los actores involucrados"(pág. 36).

En este sentido, en los escenarios objeto de este estudio, como lo son las universidades públicas, resulta un tanto difícil considerar aplicar la calidad total, ya que dependería de la filosofía de las personas involucradas en los procesos institucionales, y existen una serie de condiciones que sobresalen en la gestión universitaria, y el más relevante es que quienes tienen estas responsabilidades muchas veces cumplen roles directivos no por sus capacidades y conocimientos de gerencia, sino más bien por interés políticos y partidistas, lo que no es compatible con la calidad total, ya que la satisfacción al cliente no pudiera lograrse bajo estos escenarios.

Seis Sixma

Es una filosofía de mejoramiento de la productividad y la rentabilidad de las organizaciones, tiene su fundamentación en los conceptos de Deming de calidad total, pero con una base estadística de variación de los estándares.

Según Mujica y otros (2010), Se basa en el uso intensivo de la estadística para analizar los procesos en términos de defectos, el alcanzar seis sixma involucra que los procesos exhiben sólo 3,4 defectos por millón de oportunidades.

Seis sixma es una manera más inteligente de administrar un negocio o un departamento. Pone primero al cliente y usa hechos y datos para impulsar mejores resultados. Los esfuerzos de seis sixma se dirigen a tres áreas principales: Mejorar la satisfacción del cliente, reducir el tiempo del ciclo y reducir los defectos, expresa Mujica y otros, (2010).

Esta medición en sigma se utiliza para determinar que tan bien o mal operan los procesos y darles a todos una manera común de expresar dicha medida, tal y como lo indica Chiavenato (2006; citado por Mujica y otros, 2010).

Esta teoría gerencial al igual que la calidad total requiere un esfuerzo sustancial en los trabajadores enfocado a la mejora continua y la prestación de un servicio de alta calidad en las universidades públicas, lo que quiere decir, que se estrecharía un lazo cercano entre quienes prestan el servicio y quienes lo reciben, lo que representa una limitación en estas casas de estudios superiores, ya que la gerencia universitaria no ha logrado crear este tipo de relación, se nota más una relación de tipo vertical que horizontal entre la Institución y sus clientes. Además, que en la búsqueda de cero errores y los seis cambios que se proponen en esta teoría se encuentra la de sustituir el control por la prevención, y este aspecto en la administración pública no se puede, ya que el control en las finanzas públicas es un principio que la rige.

Benchmarking

Es considerada como una estrategia que fomenta el trabajo de equipo al enfocar la atención sobre las prácticas de negocios, pero desarrollarla lleva mucho tiempo; la teoría Benchmarking en sí no soluciona un problema especial, su finalidad es la de suplir la necesidad de cada empresa de ser excelente en su actividad económica.

Expresa Camp y De Toro; (2001, citado por Mujica y otros 2010), "El Benchmarking es un proceso de investigación industrial que permite a los directivos realizar comparaciones entre empresas de los procesos y prácticas para identificar "lo mejor de lo mejor" y alcanzar un nivel de superioridad o una ventaja competitiva".

Igualmente, indican Mujica y otros (ob. cit.), las empresas nacionales tratan de obtener información de otras similares sobre sus mejores prácticas, a través de las cámaras, asociaciones, clúster y los gremios, estableciendo reuniones gerenciales que les permite intercambiar información sobre las formas o maneras que otros han abordado una situación o un problema.

Según , Mujica y otros, (ob. cit.), en Venezuela, no se escapa al esnobismo mostrado en otros países en relación al uso de las practicas gerenciales, no obstante pese al fracaso de su implementación por parte de algunas organizaciones por el carácter meramente instrumental, no obstante se asume que el papel del sistema educativo venezolano para formar a los líderes y gerentes de las organizaciones dentro de valores orientados hacia una mejor sociedad, que involucra por lo tanto su rol como ciudadano, trabajador, gerente, entre otros, que se reflejará en la consciencia de su misión en la sociedad y que si continúa dentro de la óptica foucaultiana, asume una discursividad discontinua y dispersa, que le asigna y define el rol dentro del contexto.

Atendiendo a lo considerado por Michel Foucault, en su obra la Arqueología del Saber, (1970):

> "Aquí empieza a formular cómo se interviene en el texto/discurso a partir de esa nueva actitud que está proponiendo: el discurso es un acontecimiento que construye aquello de lo que habla; y enfocarlo desde esta característica de acontecimiento es lo que le permite comenzar a identificar los enunciados (como acontecimientos discursivos, o sea, como funciones de aquello que construyen y que es diferente a ellos mismos, y no como el resultado de condiciones psicológicas, ni como meras configuraciones lingüísticas) y las relaciones entre enunciados, como los instrumentos fundamentales para las investigaciones, predominantemente, de las Ciencias Sociales".

Tomando en consideración estas nuevas prácticas gerenciales, y encuadrándolas en el contexto del sector universitario, como entes adscritos a la administración pública nacional, que presta un servicio educativo, se concluye que el cuadro de mando integral de Kaplan y Norton, direccionado a las instituciones sin fines de lucro, es la practica gerencial más idónea para establecer estrategias que permitan una gestión eficiente y eficaz en estas instituciones, tomando como base su plan de organización, el cual contiene sus metas y objetivos estratégicos que deben cumplirse de acuerdo al plan operativo anual y a los recursos que el Estado le otorga para cumplir con sus fines, alineados al Plan de desarrollo económico y social de la nación.

2.5 Gerencia Universitaria

El término gerencia proviene del paradigma administrativo empresarial que busca la eficiencia y la productividad en la organización. Pero, cómo hablamos de instituciones educacionales (y no de empresas como tal), cuyo objetivo principal no es el económico ni persigue fines lucrativos (al menos en las instituciones públicas) sino que sus intereses son

sociales, existe temor en el uso de este término, y por ello se le suaviza con el término *gestión* que constituye un proceso de la gerencia.

La historia de las universidades en Venezuela se remonta a la época colonial, cuando se crea la primera universidad al convertir en plantel universitario el antiguo Colegio Seminario Tridentino de Santa Rosa de Lima, por Real Cédula del Rey Felipe V, del 22 de diciembre de 1721, posteriormente esa primigenia universal, por Real Cédula del Rey Carlos IV, del 4 de octubre de 1781, recibe expresamente la autonomía, plasmada en la autorización para dictar su propia constitución y sus reglamentos, y para elegir el rector por el claustro universitario.

En la Ley de Universidades de Venezuela vigente desde el 08 de septiembre de 1970 se define a la universidad como, *"una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores transcendentales del hombre"* (Congreso de la República de Venezuela 1970: art. 1); pero en esta búsqueda de la verdad se conjugan una serie de intereses materiales y espirituales que desvían la esencia fundamental para lo que fueron creadas, Romero (2007).

La Universidad, como entidad que presta un servicio público de educación superior, aplica medios en la ejecución del conjunto de sus actividades, con el fin de alcanzar sus objetivos estratégicos. La actual coyuntura exige de estas instituciones una capacidad de respuesta mucho más rápida y un funcionamiento más eficiente, que difícilmente se conseguirán sin la implantación de nuevas estrategias.

La institución universitaria, en la "búsqueda de la verdad" crea conocimiento e induce a la investigación, como uno de sus pilares fundamentales, y para ello debe gestionar recursos que exigen para su administración tendencias actualizadas para la gerencia, en un mundo contemporáneo marcado por la globalización, actualmente es evidente el descontrol

en la aplicación de los instrumentos gerenciales, dando paso a la crisis en las universidades, la cual abarca todas las áreas de su competencia, producto, precisamente, de una ineficiente gerencia. Entre los principales indicadores de una gestión inadecuada destacan la ausencia de controles, desvío de intereses, falta de coordinación en los niveles de la estructura organizativa, tanto en los de línea como en los de staff, la desidia en la toma de decisiones, ya que por lo general prevalecen acciones mercantilistas que sobreponen intereses particulares y no vinculados con el quehacer universitario.

Según Romero (ob. cit.), el problema de las universidades radica en que más que gerentes estas tienen jefes, generalmente sin formación gerencial alguna, quienes llegan a esos cargos por razones políticas o por decisiones grupalistas. Ciertamente es así, y por ello es necesario revertir tal situación si se pretende tener una verdadera gerencia universitaria que posibilite el desarrollo y éxito de la institución. Una gerencia universitaria liderizada por gerentes que verdaderamente desarrollen habilidades gerenciales, en los diseños curriculares debe incluirse asignaturas que se apliquen en los perfiles gerenciales, ya que además de educadores los profesores universitarios asumen cargos que requieren un conocimiento de técnicas para la gerencia, que deben poner en práctica procesos gerenciales, tales como la *planificación*, para disminuir el riesgo de fracaso; la *organización*, que posibilite el cumplimiento de los objetivos; la *dirección*, que son las diligencias realizadas por el jefe o coordinador para garantizar el óptimo desarrollo de las actividades planificadas; y el *control*, el cual busca cerciorarse que todo salga tal como se ha planificado.

Sobre la base del proceso de transformación universitaria orientada a la búsqueda de la organización eficiente y eficaz con alto nivel de calidad en procesos administrativos y de productividad, la alta gerencia universitaria debe ser dinámica y oportuna en sus respuestas; que detenga el deterioro funcional producto de carencias gerenciales que se evidencian en la marcada tendencia hacia la improvisación, desinterés por la planificación, excesiva centralización, ingreso de personal docente y de estudiantes a discrecionalidad, currícula

inflexibles y desactualizados, irracionalidad del gasto, ocupación de cargos gerenciales a partir de la decisión de quien detenta el poder superior, sin tomar en cuenta la formación gerencial del designado, pérdida de identidad, desconocimiento de la misión, deficiencia en los sistemas de información; impunidad ante violaciones a normas y reglamentos, entre otros.

En este contexto, la dinámica universitaria hace que los problemas que confronta sean muy articulares y, como la estructura interna ha permanecido intacta, entonces éstos se han agravado de tal manera que se sobrevive en permanente crisis. Es por ello, que al pretender ofrecer un modelo de gerencia bajo un esquema de la auditoría de gestión, se busca precisar los indicadores que instrumenten los mecanismos de análisis que hagan posible manejar las universidades públicas del centro de Venezuela, eficientemente y con el máximo rendimiento.

En este sentido, indican Mujica y otros, (2010), las nuevas tecnologías de la información cambian el escenario de la acción y establece un nuevo marco estratégico donde muchos de los factores y variables convencionales se diluyen o adquieren un valor diferente. A partir de 1980, comienza a darse un gran auge al fenómeno de la globalización, y con este una nueva competencia, las empresas compiten en un contexto determinado y comienza a ocupar posiciones cuando se comparan unas con otras. A la par de esto, la definición de estrategia comienza a tener un nuevo enfoque denominado de posicionamiento. De acuerdo con Mintzberg y Quinn (1991, citado por Mujica y otros 2010), la corriente de posicionamiento se consolidó como enfoque gracias a la publicación de los libros de Michael Porter.

Siendo así, expresan Mujica y otros (ob. cit.), a partir de 1980 se consolidó la planificación estratégica, fundamentada en el conocimiento de las capacidades de la empresa y de las causas de las fuerzas competitivas para Porter (1997), las cuales son esenciales en la competitividad. Productos de los cambios tecnológicos muchas barreras

interculturales se están derrumbando. Ante esta situación manifiesta Stoner, Freeman y Gilbert; (2006, citado por Mujica y otros 2010), que "… los gerentes de las organizaciones contemporáneas deben estar preparados para manejar la diversidad en sus organizaciones y para aprovechar los talentos de todos sus empleados".

Por consiguiente más que una teoría gerencial, en la gestión universitaria se requieren estrategias acordes a las necesidades actuales que aseguren el control de la gestión, para así cumplir con las funciones exigidas en cada cargo en particular. Por tal razón, el propósito fundamental de proponer una teoría gerencial en la presente investigación, involucra más el cumplimiento de un marco regulatorio impuesto por el Estado, y el contar con mecanismos para accionar en situaciones no previstas pero apegadas a las leyes y normativas en materia de gestión en las Universidades Públicas. Esto a su vez, dentro de un enfoque de actividad de control ejercido por un órgano competente en materia de control fiscal. Por tal razón es imprescindible desarrollar la concepción del control de gestión.

CAPÍTULO III

La Auditoría de Gestión en las Universidades Públicas

El control fiscal, permite al Estado salvaguardar el patrimonio público, cumpliendo con actividades de control en el ámbito de sus competencias, entre las que se precisa la auditoría de gestión, para evaluar que se cumplan las metas y los objetivos que integran el plan organizacional de las instituciones públicas, tal como lo son las universidades; es así como deben diseñarse indicadores de gestión para establecer el apego a las metas en el uso de los recursos públicos.

En este caso preciso quienes cumplen funciones gerenciales en las universidades públicas, tienen la responsabilidad de emplear los recursos económicos que el Estado otorga, de forma eficiente, y actuar con eficacia en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

El control interno, debe ser adecuado a la dinámica del entorno de las instituciones públicas, por tal razón deben crearse lineamientos que sirvan de marco de referencia en la ejecución de los planes organizacionales.

3.1. Control de gestión

Las bases teóricas del control se circunscriben a sus concepciones históricas, en general, proviene de la gestión económico-financiera, así Acevedo (2005:112) citando a Amat (2002), expresa que "…desde una perspectiva limitada se puede entender el control como el análisis a posteriori y en términos monetarios de la eficacia de la gestión de los diferentes responsables de la empresa con relación a los resultados que se esperaban conseguir o a los objetivos que se habían predeterminado". Esta perspectiva de control se

realiza de forma racional y aisladamente de su contexto (personas, cultura, entorno) y se asegura a partir de la comparación entre los resultados obtenidos respecto a los previstos. Este enfoque tiene un sentido económico y vincula al control a una relación entre lo real y lo que se planifica, sin considerar factores que pueden conducir a un proceso de transformación de la organización y elevar su nivel de desempeño y aprendizajes en distintos entornos.

Montaño (1973) citado por Acevedo (ob. cit.), concreta el concepto de control en los siguientes términos: “El proceso de control implica la verificación de la situación de las actividades mediante indicadores y con base a los siguientes pasos: cálculo y anotación, observación e interpretación, investigación, decisión y comprobación”. Al respecto, se trata de un control meramente financiero que no considera aspectos vinculados con elementos internos y externos de la organización.

Por otro lado, Ivancevich, Lorenzi, Skinner y Crosby (1997), plantean lo siguiente: Control es el proceso utilizado para, evaluar el rendimiento real. En este orden de ideas, el control latino, tiene su origen en el Estado, el cual está orientado hacia la protección de sus intereses. Según la orientación profesional de la Contraloría General de la República/2008, en el Antiguo Imperio Romano, se delegaba poder a funcionarios, quienes realizaban funciones de revisión y control de las actividades que desempeñaban los entes pertenecientes al mismo con amplio poder para cuestionar o sindicalizar la conducta de otros, desde el inicio, el desarrollo y hasta llegar al resultado que el hecho económico pueda ocasionar. Dicha figura de control se manifestó, ya que la contabilidad y las prácticas de control que se manejaban antiguamente estaban contenidas en un marco legal que regía a las instituciones.

El Control, ha estado presente desde épocas remotas, lo que ha sucedido es que la terminología empleada se corresponde con la época, no es un término que surgió en la época de la modernidad, solo que se la ha dado un nombre distinto y ha venido adaptándose según quienes la emplean. Haciendo un breve recorrido, el control interno, suele ubicarse

en el tiempo con el surgimiento de la partida doble, que fue una de las medidas de control, pero no fue hasta fines del siglo XIX que los hombres de negocios se preocuparon por formar y establecer sistemas adecuados para la protección de sus intereses.

A finales de este siglo, como consecuencia del notable aumento de la producción, los propietarios de los negocios se vieron imposibilitados de continuar atendiendo personalmente los problemas productivos, comerciales y administrativos, viéndose forzados a delegar funciones dentro de la organización conjuntamente con la creación de sistemas y procedimientos que previeran o disminuyeran fraudes o errores, debido a esto comenzó a hacerse sentir la necesidad de llevar a cabo un control sobre la gestión de los negocios, ya que se había prestado más atención a la fase de producción y comercialización que a la fase administrativa u organizativa, reconociéndose la necesidad de crear e implementar sistemas de control como consecuencia del importante crecimiento operado dentro de las entidades. Así nace el control como una función gerencial, para asegurar y constatar que los planes y políticas preestablecidas se cumplan tal como fueron fijadas.

.

3.1.1. Control desde la perspectiva del control interno en las Instituciones

Si bien en un principio el control interno comienza en las funciones de la administración pública, hay indicios de que desde una época lejana se empleaba en las rendiciones de cuenta de los factores de los estados feudales y haciendas privadas. Dichos controles los efectuaba el auditor, persona competente que escuchaba las rendiciones de cuenta de los funcionarios y agentes, quienes por falta de instrucción no podían presentarlo por escrito.Posteriormente, con el incremento del comercio en las ciudades italianas durante los años 1400, se produjo una evolución de la contabilidad como registro de las transacciones, apareciendo los libros de contabilidad para controlar las operaciones de los negocios.

En este ambiente comercial, el monje veneciano Fray Lucas Pacciolli mejor conocido como Lucas di Borgo, matemático, considerado a nivel mundial como el Padre de la Contabilidad, desarrolló en 1494 la partida doble, analizando el hecho económico desde 2 puntos de vista: partida y contrapartida.

Desde mediados del siglo XVIII, con la Revolución Industrial, iniciada en Inglaterra, se hicieron más complejos los procesos, y como consecuencia de esto surge la necesidad de controlar las operaciones. El término de control interno reemplazó al de comprobación interna, debido a un cambio conceptual, ya que el contenido del mismo ha sufrido una considerable evolución. Así como ha evolucionado los distintos enfoques que han creado las metodologías de aplicar control interno, sobre todo en la administración pública. Estas acepciones surgen en función del ejercicio del Poder de cada Estado.

Entre las funciones que ejerce el Estado, se encuentra el regulador, en el sentido de que al mismo corresponde establecer las reglas de juego de la economía privada, de manera de garantizar a todos el ejercicio de la libertad económica. En esta regulación, señala Guerrero, citando a Brewer – Carias (1996:107), el Estado tiene que tener por norte el respeto de la seguridad jurídica, no pudiendo dichas reglas cambiarse al capricho de los gobernantes. La conducción y regulación de la economía, no puede basarse en un simple proceso de prueba o error, según las incompetencias de los funcionarios, sino que requiere criterios precisos, prospectivos y justos.

Tomando en consideración, lo señalado por Brewer – Carias (1984:100), el Estado en Venezuela, sin la menor duda, es la organización política de la sociedad, y como tal, el instrumento de la sociedad para el logro de los objetivos plasmados en el pacto político constitucional: el bien común, la justicia social y el respeto a la dignidad humana. En tal virtud, el Estado tiene la responsabilidad fundamental de conducir la sociedad, y los derechos individuales, no se conciben como derechos frente al Estado, sino a través del

Estado. Este, por otra parte, tiene responsabilidades sociales frente a todos los estratos de la sociedad bajo el postulado de la justicia social.

Hasta la fecha, el control interno carece de una definición apropiada o universal, que sea aceptada o aprobada por todos los que investigan el tema. Los enfoques dados por diferentes autores que han sido consultados tienen puntos coincidentes al conceptualizar, pues todos destacan que contribuye al logro de los objetivos propuestos por las entidades, que es un plan estructurado de la organización, que tiene como objetivo primordial salvaguardar los recursos, que contribuye a la información veraz, a promover la eficiencia y en la actualidad se reconoce que involucra a los directivos y trabajadores en general. A continuación se detalla una recopilación de los conceptos que se consideran más importantes y que van marcando el desarrollo de la teoría en el tiempo: Información tomada del trabajo de Rivero y Campos, (s/f) sobre Evolución del Control Interno, consultado en la web:

En el año 1949, el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados – AICPA define formalmente el control interno fue establecida originalmente por el en 1949: El control interno incluye el plan de organización de todos los métodos y medidas de coordinación acordados dentro de una organización para salvaguardar sus activos, verificar la corrección y confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia operacional y la adhesión a las políticas gerenciales establecidas...un sistema de control interno se extiende más allá de aquellos asuntos que se relacionan directamente con las funciones de los departamentos de contabilidad y finanzas.

Para el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, “Examen del Control Interno", Boletín 5 de la Comisión de Procedimientos de Auditoría México, 1957, por su parte define así el control interno: En un sentido más amplio, el control interno es el sistema por el cual se da efecto a la administración de una entidad económica. En ese sentido, el término

administración se emplea para designar el conjunto de actividades necesarias para lograr el objeto de la entidad económica.

De igual forma, William L. Chapman, Procedimientos de Auditoría, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal, Buenos Aires, 1965: "Por control interno se entiende: el programa de organización y el conjunto de métodos y procedimientos coordinados y adoptados por una empresa para salvaguardar sus bienes, comprobar la eficacia de sus datos contables y el grado de confianza que suscitan a efectos de promover la eficiencia de la administración y lograr el cumplimiento de la política administrativa establecida por la dirección de la empresa".

En al año 1971 se define el control interno en el Seminario Internacional de Auditoría Gubernamental de Austria, bajo el patrocinio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como: El plan de organización, y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, tendientes a ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos principales:

- Promover operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces, así como productos y servicios de la calidad esperada.

- Preservar al patrimonio de pérdidas por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes o irregularidades.

- Respetar las leyes y reglamentaciones, como también las directivas y estimular al mismo tiempo la adhesión de los integrantes de la organización a las políticas y objetivos de la misma.

- Obtener datos financieros y de gestión completos y confiables y presentados a través de informes oportunos".

La Segunda Convención Nacional de Auditores Internos auspiciada por el Instituto de Auditores Internos de la República de Argentina, Buenos Aires, en 1975: define control interno, de la siguiente manera: Es el conjunto de reglas, principios o medidas enlazados entre sí, desarrollado dentro de una organización, con procedimientos que garanticen su estructura, un esquema humano adecuado a las labores asignadas y al cumplimiento de los planes de acción, con el objetivo de lograr:

- Razonable protección del patrimonio.
- Cumplimiento de políticas prescritas por la organización.
- Información confiable y eficiente.
- Eficiencia operativa.

Por su parte, E. Fowler Newton, Tratado de Auditoría, Ed. Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1976, expresa: Puede conceptuarse al sistema de control interno como el conjunto de elementos, normas y procedimientos destinados a lograr, a través de una efectiva planificación, ejecución y control, el ejercicio eficiente de la gestión para el logro de los fines de la organización.

Importante la definición realizada, en el Informe COSO, la cual queda expresado que el control interno se entiende como: el proceso que ejecuta la administración con el fin de evaluar operaciones específicas con **seguridad razonable** en tres principales categorías: efectividad y eficiencia operacional, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de políticas, leyes y normas. (consultado en la página web).

Este informe refleja una definición, un poco más detallada, al argumentar que el control interno **es un proceso integrado a los procesos**, y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, efectuado por el consejo de la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de los objetivos siguientes:

- Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad en los servicios;

- Proteger y conservar los recursos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;

- Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales;

- Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad.

Si se analizan los objetivos que deben alcanzarse en el diseño de un Sistema de Control Interno según el Informe COSO y según INTOSAI existen puntos coincidentes como son:

- Promover operaciones con efectividad, eficiencia y economía.

- Promover calidad en los servicios.

- Preservar al patrimonio de pérdidas, despilfarro, uso indebido, errores, fraudes.

- Cumplir leyes, reglamentos, normativas.

- Elaborar información financiera confiable y oportuna.

Ambas definiciones (COSO e INTOSAI) se complementan y conforman una versión amplia del Control Interno: la primera enfatizando respecto a su carácter de proceso constituido por una cadena de acciones integradas a la gestión, y la segunda atendiendo fundamentalmente a sus objetivos.

Siguiendo los lineamientos de INTOSAI, incumbe a la autoridad superior la responsabilidad en cuanto al establecimiento de una estructura de Control Interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica.

El control interno es la base donde descansan las actividades y operaciones de una entidad, es decir, que las actividades de producción, distribución, financiamiento, administración, entre otras son regidas por el Control Interno. Es un instrumento de eficiencia y no un plan que proporciona un reglamento tipo policíaco o de carácter tiránico, el mejor sistema de control interno, es aquel que no daña las relaciones de empresa a clientes y mantiene en un nivel de alta dignidad humana las relaciones de dirigentes y subordinados.

En este sentido, la Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela, en el año 1994: conceptualiza el control interno de la forma siguiente: Es el plan de organización, de todos los métodos y medidas coordinadas adoptadas al negocio, para proteger y salvaguardar sus activos, verificar la exactitud y confiabilidad de los datos contables y sus operaciones, promover la eficiencia y la productividad en las operaciones y estimular la adhesión a las prácticas ordenadas para cada empresa.

Holmes, en el año 1994 lo define como una función de la gerencia que tiene por objeto salvaguardar, y preservar los bienes de la empresa, evitar desembolsos indebidos de fondos y ofrecer la seguridad de que no se contraerán obligaciones sin autorización.

Muy a menudo el concepto de control interno se entiende exclusivamente en términos de prácticas y procedimientos contables. Sin embargo, si ampliamos este concepto e incluimos las políticas básicas dictadas por la dirección ejecutiva, y ofrecemos significados con los que la dirección pueda tener la seguridad de que tales políticas se están llevando a cabo, entonces puede quedar muy claro que el control interno efectivo viene a ser una de las piedras angulares para una dirección afortunada. Uno de los temas esenciales es la planificación de la organización acompañada con declaraciones de obligaciones y responsabilidades bien definidas. Cuanto más se estudia el tema del control interno, más claro se ve que este no es el resultado de la aplicación de teorías y principios abstractos, sino que es una condición bastante viva, dinámica y hasta cambiante, como resultado de cantidad de decisiones, desde todos las áreas organizacionales, no solo financieras.

Entonces ¿Qué se entiende por control interno? El control interno comprende el plan de organización, información y control, así como los métodos debidamente clasificados y coordinados, además de las medidas adoptadas en una entidad para proteger sus recursos, tender a la exactitud y confiabilidad de la información contable, apoyar y medir la eficiencia de las operaciones y el cumplimiento de los planes, así como estimular la observancia de las normas, procedimientos y regulaciones establecidas.

En 1958 se dividió por el Comité de Procedimientos del AICPA el alcance del control interno en dos áreas principales, los controles contables y los controles administrativos.

Control Interno Contable: Consiste en los métodos, procedimientos y plan de organización que se refieren sobre todo a la protección de los activos y asegurar que las cuentas y los informes financieros sean confiables.

Control Interno Administrativo: Son las medidas diseñadas para mejorar la eficiencia operacional y que no tienen relación directa con la confiabilidad de los registros contables.

Entonces el Control Interno administrativo se relaciona con la eficiencia en las operaciones establecidas por la entidad.

Como ha podido observarse a través del estudio de los conceptos más generales de control interno dados desde 1949 por diferentes instituciones profesionales y académicas, así como por autores que se han dedicado al estudio del tema y su marco conceptual; el control interno es un proceso integrado a los procesos, y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos que se caracteriza a través de los elementos comunes que se destacan conceptualmente de la siguiente forma:

- Los controles internos, son efectuados por el consejo de la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos.

- El control interno es un proceso, es decir, un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí mismo.

- Lo llevan a cabo las personas que actúan en todos los niveles; no se trata solamente de manuales de organización y procedimientos, políticas, reglamentos e impresos.

- Sólo puede aportar un grado de seguridad razonable y no la seguridad total para la conducción o consecución de los objetivos.

- Al hablarse del control interno como un proceso, se hace referencia a una cadena de acciones extendida a todas las actividades, inherentes a la gestión e integrados a los demás procesos básicos de la misma: planificación, ejecución y supervisión. Tales acciones se encuentran incorporadas (no añadidas) a la infraestructura de la entidad, para influir en el cumplimiento de sus objetivos y apoyar sus iniciativas de calidad.

Ahora bien, entre los conceptos citados se mencionó el emitido por la INTOSAI y el COSO, al respecto en el blog de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ubicado en la web, a través del enlace *blog-asf.gob.mx/?p=129*, se expone la siguiente información: es una entidad autónoma, independiente y apolítica, creada como una institución permanente para fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de 193 países miembros que pertenecen a las Naciones Unidas (ONU) o a sus organismos especializados y es el organismo internacional reconocido que representa a las (EFS), en lo que se refiere a la auditoría gubernamental, es preciso acotar que Venezuela forma parte de ésta organización internacional ya que la Contraloría General de la República, como máximo organismo rector del Sistema de Control Fiscal en Venezuela es miembro.

La INTOSAI también está asociada con otras organizaciones: la Unión Interparlamentaria (IPU), la Federación Internacional de Contadores (IFAC), el Instituto de Auditores Internos (IIA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como el Banco Mundial y otros miembros de la comunidad de donantes. La INTOSAI coopera también con la ONU en promover la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción.

Las EFS desempeñan un importante papel en la fiscalización de las cuentas y las actividades de la administración pública, y en la promoción de una correcta gestión financiera y una rendición de cuentas global de sus Gobiernos. La INTOSAI constituye un foro para que los auditores gubernamentales de todo el mundo puedan debatir los temas de interés recíproco y mantenerse al tanto de los últimos avances en la fiscalización y de las otras normas profesionales y mejores prácticas que sean aplicables.

A través de los congresos trienales, reuniones de comités y otras comunicaciones periódicas, la INTOSAI se centra en los temas clave que tratan las EFS y ayuda a sus

miembros a desarrollar soluciones innovadoras a los desafíos compartidos. De conformidad con estos objetivos, el lema de la INTOSAI es "La experiencia mutua beneficia a todos".

Fundada en 1953, cuando 34 EFS se reunieron en el primer congreso de la INTOSAI celebrado en Cuba, tiene actualmente 189 miembros de pleno derecho y 4 miembros asociados. Desde entonces, la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para que las EFS mejoren el nivel y las capacidades profesionales.

En 1977 la INTOSAI aprobó la Declaración de Lima de Principios Básicos del Control Financiero. Esta declaración fundamental articula el enfoque filosófico y conceptual de la INTOSAI, y con la Declaración de México sobre la Independencia de 2007, pone de relieve la independencia y los valores democráticos. La INTOSAI publica normas internacionales y orientaciones para las auditorías financieras, de cumplimiento y de rendimiento, y proporciona asesoramiento para la buena gobernanza.

Desde hace más de 50 años, la INTOSAI ofrece a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, pero también a otros órganos auditores, incluyendo a los responsables del control interno, un marco institucional para poder enfrentar las crecientes demandas de la fiscalización pública. Constituye, asimismo, un foro para que los auditores gubernamentales de todo el mundo puedan debatir los temas de interés recíproco y mantenerse al tanto de los últimos avances en la fiscalización y de las otras normas profesionales y mejores prácticas que sean aplicables. De conformidad con estos objetivos, el lema de la INTOSAI es “La experiencia mutua beneficia a todos”.

Su misión es proporcionar apoyo mutuo, fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias, actuar como portavoz oficial de los organismos auditores en la comunidad internacional, y promover la mejora continua en la diversificada gama de entidades que la integran.

Así, en aras de promover el buen gobierno, habilitando a los organismos auditores para que ayuden a sus respectivos gobiernos a mejorar su desempeño, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendir cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública, y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos, la INTOSAI opera en torno a su Plan Estratégico 2011-2016 que abarca cuatro metas, a saber:

1. Rendición de cuentas y normas profesionales,

2. Creación de competencias institucionales,

3. Compartir conocimientos y

4. Organización internacional modelo

Se demuestra entre las metas de la INTOSAI, que las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como lo es la Contraloría General de la República en Venezuela, buscan entre otras cosas, establecer normativas para la rendición de cuentas y la creación de competencias Institucionales, temáticas de estudio de la presente tesis doctoral.

Por otra parte, en el trabajo de Cabello (2011), consultado en la web, explica que debido al mundo económico integrado que existe hoy en día se ha creado la necesidad de integrar metodologías y conceptos en todos los niveles de las diversas áreas administrativas y operativas con el fin de ser competitivos y responder a las nuevas exigencias empresariales. Surge así una nueva perspectiva sobre el control interno donde se brinda una estructura común que es documentada en el denominado “Informe C.O.S.O.”. El COSO (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS), es un comité (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway) que redactó un informe que orienta a las organizaciones y gobiernos sobre control interno, gestión del riesgo, fraudes,

ética empresarial, entre otras. Dicho documento es conocido como “Informe C.O.S.O.” y ha establecido un modelo común de control interno con el cual las organizaciones pueden evaluar sus sistemas de control.es un documento que contiene las principales directivas para la implantación, gestión y control de un sistema de control.

Debido a la gran aceptación de la que ha gozado, desde su publicación en 1992, el Informe COSO se ha convertido en el estándar de referencia. A la fecha, **e**xisten 2 versiones del Informe COSO. La versión del 1992, se modificaron los principales conceptos del control interno dándole a este una mayor amplitud; la versión del 2004, que incorpora las exigencias de la *Ley Sarbanes-Oxley*, el cual es una Ley Federal de Estados Unidos que supuso la respuesta a los escándalos financieros de algunas grandes corporaciones, como los de Enron, Tyco International, World y Peregrine Systems. Estos escándalos hicieron caer la confianza de la opinión pública en las empresas de auditoría y contabilidad. Fue aprobada por amplia mayoría, tanto en el congreso como el senado y abarca y establece nuevos estándares de actuación para los consejos de administración y dirección de las sociedades así como los mecanismos contables de todas las empresas que cotizan en bolsa en Estados Unidos. Se considera uno de los cambios más significativos en la legislación empresarial, desde el *New Deal* de 1930.

La versión 2 del año 2010 fue actualizada en el año 2013, y es la última versión del Informe COSO, la cual agrega elementos de riesgos del entorno como parte del ambiente de control en las organizaciones. Es un medio para un fin, no un fin en sí mismo. Efectuado por la junta directiva, gerencia u otro personal. No es sólo normas, procedimientos y formas, involucra personas. Aplicado en la definición de la estrategia y aplicado a través de la organización en cada nivel y unidad. Diseñado para identificar los eventos que potencialmente puedan afectar a la entidad y para administrar los riesgos, proveer seguridad razonable para la administración y para la junta directiva de la organización orientada al logro de los objetivos del negocio.

El control interno se define entonces como un proceso integrado a los procesos, y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, efectuado por el consejo de la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos.

- Se modifican, también, las categorías de los objetivos a los que está orientado este proceso.De una orientación meramente contable, el Control Interno pretende ahora garantizar:

  - Efectividad y eficiencia de las operaciones.
  - Confiabilidad de la información financiera.
  - Cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables.
  - Salvaguardia de los recursos.

A través de la implantación de 5 componentes que son:

- **Ambiente de control** (Marca el comportamiento en una organización. Tiene influencia directa en el nivel de concientización del personal respecto al control).

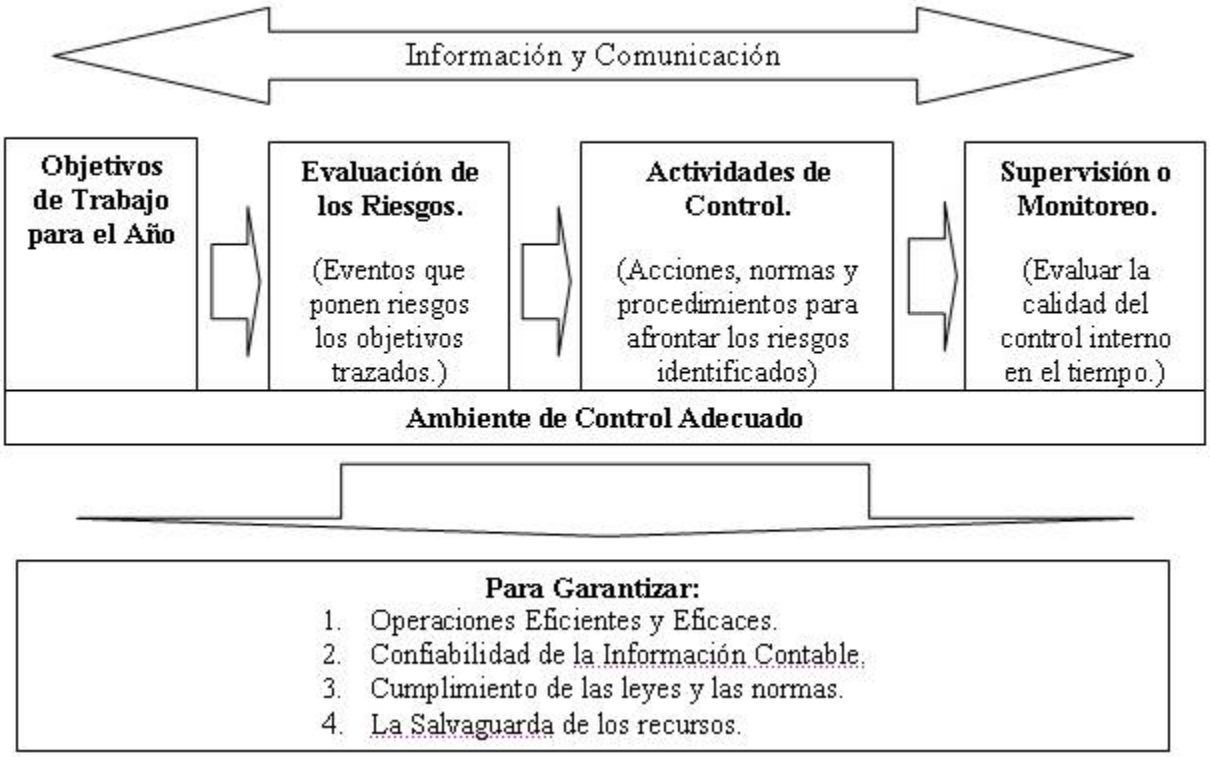
- **Evaluación de riesgos** (Mecanismos para identificar y evaluar riesgos para alcanzar los objetivos de trabajo, incluyendo los riesgos particulares asociados con el cambio.)

- **Actividades de control** (Acciones, Normas y Procedimientos que tiende a asegurar que se cumplan las directrices y políticas de la Dirección para afrontar los riesgos identificados.)

- **Información y comunicación** (Sistemas que permiten que el personal de la entidad capte e intercambie la información requerida para desarrollar, gestionar y controlar sus operaciones.)

- **Supervisión** (Evalúa la calidad del control interno en el tiempo. Es importante para determinar si éste está operando en la forma esperada y si es necesario hacer modificaciones.)

Figura Nº 5: El informe COSO plantea una estructura de control de la siguiente forma:



Fuente: Trabajo consultado en la web, de Cabello (2011).

Es decir, las empresas trazaran objetivos anuales encaminados a la eficiencia y eficacia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera, el cumplimiento

de las leyes y la salvaguarda de los recursos que mantiene. Identificarán y evaluarán los riesgos que pongan en peligro la consecución de estos objetivos; trazarán actividades de control para minimizar el impacto de estos riesgos; y activarán sistemas de supervisión para evaluar la calidad de este proceso. Todo lo anterior, con el sostén de un ambiente de control eficaz, y retroalimentado con un sistema de información y comunicación efectivo.

El marco de control denominada COSO II de septiembre del 2004, establece nuevos conceptos que como se explicó anteriormente no entran en contradicción con los conceptos establecidos en COSO I. El nuevo marco amplia la visión del riesgo a eventos negativos o positivos, o sea, a amenazas u oportunidades; a la localización de un nivel de tolerancia al riesgo; así como al manejo de estos eventos mediante portafolios de riesgos.

Según la actualización del COSO, los beneficios de contar con un adecuado Sistema de control Interno son los siguientes:

- Define las normas de conducta y actuación, funcionando como conductor del establecimiento del Sistema de Control Interno.

- Ayuda a reducir sorpresas aportando confianza en el cumplimiento de los objetivos, provee feedback del funcionamiento del negocio.

- Establece las formas de actuación en todos los niveles de la organización, a través de la fijación de objetivos claros y medibles, y de actividades de control.

- Otorga una seguridad razonable sobre la adecuada administración de los riesgos del negocio

- Y el establecimiento de mecanismos de monitoreo formales para la resolución de desviaciones al funcionamiento del sistema de control interno.

El sistema de control interno en las instituciones públicas en Venezuela lo regula un marco normativo, por lo que es necesario conocerlo en el siguiente punto.

3.1.2. El control en la administración pública Venezolana

Naturalmente lo público es la materia constituida del Estado, del mismo modo como el ADN lo es del ser humano. La concepción occidental de la monarquía, donde el rey se eleva como legislador, surgió a partir del siglo XI cuando se descubrieron los textos de derecho romano preparados por Justiniano. Guerrero, (2010:300). El Estado en el ejercicio de su poder controlador debe regular las actuaciones de las instituciones sujetas a la Ley. En este sentido, ejercer una función reguladora.

Hace un poco más de tres décadas, García Pelayo citado por Arauro-Juárez (2011:225), acuño la expresión "transformaciones del Estado contemporáneo subrayando la plural y diversa naturaleza de los cambios que podían afectar al sistema público". Ahora es bien sabido, que las deficiencias del diseño de un sistema de regulación y del subsiguiente puede acarrear una serie de consecuencias graves, como el desaliento de los inversionistas, la indefensión de los usuarios, la captura de la autoridad administrativa reguladora, una innecesaria expansión burocrática, prestación indeficiente de servicios, entre otros.

Una regulación eficiente presupone una autoridad administrativa reguladora que funcione correcta y eficazmente, pues tan importante es la regulación como la autoridad administrativa reguladora y viceversa. Se deben introducir mecanismos de regulación, lo más objetivos y precisos posibles.

Ahora, la capacidad reguladora del Estado supone la existencia de un marco normativo adecuado equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad de la Administración Pública reguladora. Las funciones jurídicas de regulación y control deben operar con reglas claras y preestablecidas.

La razón del fracaso de muchos organismos públicos radica en la ausencia de su posicionamiento institucional en el seno del complejo entramado de instituciones que hoy caracteriza a cualquier Estado moderno. De la misma manera, las fórmulas clásicas tradicionales no funcionan cuando se trata de asumir las nuevas funciones de regulación y control que derivan de la delimitación de responsabilidades públicas y privadas, por efecto de los cambios producidos a finales del siglo XX.

En tal sentido, (Parejo Alfonso) citado por Araujo Juárez (ob. cit.), refiere lo siguiente:

> En efecto, uno de los principios básicos de la actividad administrativa en general es la eficacia, se torna paradójicamente en fundamento mismo de la aparición de instituciones autónomas, por la generalización de la percepción del tipo tradicional de Administración Pública general como inadecuada e incapaz por tanto de resultar eficaz en sectores de la vida colectiva, de lógica altamente diferenciada, gran complejidad técnica y elevada sensibilidad económica y social, al menos de garantizar aquella eficacia que tales sectores hoy demandan de acuerdo con sus características. (p. 227).

La organización jurídica del Estado moderno descansa desde entonces en el derecho público romano, principalmente a partir del siglo XVIII, cuando las reformas inspiradas por la ilustración calaron hondo en los procesos de modernización social. Entre sus efectos fundamentales se debe destacar, por un lado, el papel de legitimación dado al Estado por el Derecho público y, por el otro, el desarrollo de la protección de los derechos individuales. Guerrero, (2010:301).

En Venezuela, los poderes públicos se expresan mediante instituciones. Por consiguiente, se propician ciertos principios orientados a reformar las instituciones del Estado, primordialmente en lo que atañe a las relaciones de los poderes públicos. Estas deben centrarse en una superación del modelo clásico de la *separación de poderes*, hasta

llegar a la *colaboración*, de suerte que parece preferible hablar de funciones y no de poderes. De otra parte, la técnica constitucional de la repartición de competencias, envuelve, al lado de los principios de la legalidad, la jerarquía y la representación, el de la organización.

En la protección de los derechos individuales, el Estado debe organizarse de tal manera que se constituyan instituciones con competencias legítimas que garanticen la protección de tales derechos por igual, en función de las garantías ciudadanas y la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos. En Venezuela, dentro de la estructura de organización de los poderes públicos del Estado, encontramos el poder ciudadano. En la Carta Fundamental, en su artículo 273, consagra lo siguiente: "El poder ciudadano se ejerce por el consejo moral republicano integrado por el defensor o defensora del pueblo, el fiscal o la fiscal general y el contralor o contralora general de la república". "Los órganos del poder ciudadano son la defensoría del pueblo, el ministerio público y la contraloría general de la república". Estos tienen a su cargo, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado.

La palabra control está asociada a los términos de dominar, someter, limitar, aunque orientada hacia el tema de control fiscal, la palabra proviene del termino latino fiscal medieval "contra rotulum" que significa compara "contra libro", contra registro. En un sentido más administrativo se entiende como una comprobación, inspección, fiscalización, mando, entre otros. Cuando comienza a surgir el estado como forma política, en el sentido de la administración pública.

El control fiscal en Venezuela se inicia desde la creación de la real hacienda en la ciudad de coro en 1529, cuando tres oficiales reales tenían la delicada función de controlar el tesoro de la corona española. En este sentido, el control a nivel administrativo público y

privado nace con el objeto de evitar desviaciones, despilfarros o cualquier otro acto que ocasionen daños al patrimonio de las mismas. Transparencia contra corrupción, error y fraude. La transparencia es la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos. Es por ello que cuando se habla de transparencia en los actos administrativos no solo se hace referencia a la exposición de cifras, datos, referencias y cuadros; se apunta más a la gestión, a la información precisa y clara que se requiere para la toma de decisiones. La transparencia en los actos administrativos es un principio constitucional, entendido este como el deber de la administración pública de exponer y someter al examen de la ciudadanía, la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustenten sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos.

La corrupción es el abuso del poder mediante la función pública para beneficio personal. Hoy en día en Venezuela existe la Ley orgánica contra la corrupción, que regula la transparencia en la realización de los actos financieros de la administración pública que impide realizar actos de corrupción, la cual típica como delito las acciones cometidas en contra del patrimonio público, y son caracterizados en el derecho penal, por tratarse de hechos ilícitos. Pero el primer factor de corrupción es la ausencia o deficiencia de controles efectivos sobre la actuación de la administración pública y de sus funcionarios, lo cual crea las condiciones necesarias para su desarrollo. La corrupción administrativa no se manifiesta en general, en la apropiación indebida de fondos públicos, sino en el manejo irresponsable de estos que conducen al enriquecimiento sin causa de funcionarios, de intermediarios o comisionistas. En este sentido, el reforzamiento de los controles públicos y jurisdiccionales respecto de la actuación del Estado no debe agotar la necesaria transformación del sistema de control que requiere el Estado democrático y social de derecho. Se impone una búsqueda particular para el establecimiento de un efectivo control contra la corrupción, uno de las debilidades del Estado en Venezuela. Por tal razón, la implementación de mecanismos que cumplan funciones de control en las actuaciones públicas, minimizan los actos de corrupción que desvirtúan la razón de ser del Estado en su papel social. En este sentido, el

régimen de derecho público relativo al sistema de control y la lucha contra la corrupción, está concebido alrededor de un concepto amplio del patrimonio público.

La diferencia entre fraude y error con ejemplos simples es útil en el ámbito de la auditoría porque ambos, fraudes y errores son comunes. Los errores no son intencionales. El fraude es intencional. Los errores de hecho ocurren de dos formas, bilateral y unilateral. Al error bilateral se le llama mutuo porque ambas partes, específicamente en un contrato, cometen el error. Es de señalar que en el mundo de las actuaciones de control fiscal se utiliza mucho el término “fraude o error” para referir al mal uso que puede hacer un usuario autorizado de los recursos de información de una organización. El término “fraude o error” evita así prejuzgar comportamientos sospechosos por parte de los propios usuarios.

Se observa como la función administrativa que cumple con la tarea de corregir los resultados por medio de decisiones de ajuste a la gestión, en procura de la satisfacción de todos quienes intervienen en ella. También interviene en la reorganización y estructuración del ambiente interno, con el propósito de que el estado mejore sus resultados en términos de eficacia y eficiencia. Posee un fundamento democrático, pues la sociedad entrega al Estado una parte de sus recursos para que los administre y los utilice en la obtenciónde bienes y servicios que satisfagan los intereses comunitarios. Es así como encuentra sustento en el propio Estado de derecho, siendo el medio más eficaz y directo para lograr que la administración en su conjunto cumpla con sus objetivos. El sustento legal para el cumplimiento de los fines del Estado a través de sus instituciones está contenido en nuestra carta magna como base constitucional. Por consiguiente, el principio de legalidad en la administración pública deriva del artículo 137 de la constitución, que establece: "La constitución y la Ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben ejecutarse las actividades que realicen”, y todo acto contrario a las Leyes se considera nulo.

Al respecto se observa que la legislación venezolana, contiene el concepto de control, cuyo espíritu es vigilar la legalidad y la eficacia de la actividad administrativa en cualquiera de las ramas del poder público, respecto de los ingresos, gastos y bienes públicos, cuyo objetivo es promover la eficiencia y la transparencia administrativa en el manejo de los recursos del Estado a través del cumplimiento de las leyes.

Con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, se creó un "Poder Contralor". El control como elemento imprescindible para el orden administrativo y financiero público. Es así como el control a nivel administrativo y financiero juega un papel importante, ya que va a permitir desarrollar las etapas de las políticas financieras respecto de los ingresos, gastos y bienes públicos, apegados a ley y evitando actos de corrupción. En este orden el control administrativo y financiero del sector público va a facilitar el logro de los objetivos garantizando el efectivo funcionamiento de cada área operativa y operaciones de carácter económico.

El control como medio para garantizar los principios constitucionales en los que se fundamenta la administración pública, esta soportado en el artículo 137 de la constitución, el cual señala lo siguiente: "la constitución y las leyes definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen"; y el artículo 141, al precisar los principios que rigen la administración pública, dispone que esta debe actuar "con sometimiento pleno a la ley y al derecho". Principios del control público: Legalidad. Objetividad. Autonomía. Principio de Economía. Oportunidad. Apoliticismo. Celeridad y de Participación ciudadana. Legalidad. Este principio del control público se da con el objeto de revisar y verificar el cumplimiento fiel de las leyes que rigen la misión en la administración en el desenvolvimiento de sus procesos medulares.

Objetividad. La acción de control debe estar desprovista de la influencia de factores subjetivos que puedan alterar el carácter ecuánime de los resultados de la gestión fiscalizadora e inspirados en la vigilancia del cumplimiento de las normas técnicas y legales que rigen el control fiscal con precisión metodológicay juicio normativo, con la finalidad de

fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de Gobierno y lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Autonomía. Expresada en la potestad de la entidad fiscalizadora para organizarse, ejercer sus funciones y adoptar decisiones, al margen de la intervención de los órganos, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. Economía. La economía en el ejercicio del control fiscal, de manera que su costo no exceda de los beneficios esperados. Es determinar si en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se han obtenido al menor costo. Oportunidad. El control debe ser contemporáneo con la gestión administrativa y las decisiones, recomendaciones o resultados de la acción fiscalizadora, deben ser informados con prontitud a los entes u órganos interesados para que los resultados obtenidos puedan tener el indispensable impacto correctivo, disuasivo o sancionatorio. Apoliticismo. El control debe ser ejercido libre de todo sesgo que pueda desviar su carácter eminentemente objetivo, técnico e imparcial, desechando cualquier influencia político-partidista. Celeridad. El control debe practicarse sin paralizar o entrabar la gestión administrativa, optimizando su función fiscalizadora con procesos ágiles y eficaces. Participación ciudadana. El control fiscal que crea la constitución de la república y describen las leyes especiales que lo regulan, es participativo, porque junto a las imprescindibles formalidades administrativas, a la observancia de las normas y al cumplimiento del rigor de los procedimientos fiscalizadores, está abierto a la intervención de la comunidad organizada y en general de los ciudadanos interesados en el manejo de los recursos públicos.

Una vez conocido los basamentos legales del ejercicio del control fiscal en Venezuela, se señala a continuación la información del órgano responsable de coordinar y precisar los aspectos vinculados con el control y fiscalización de las finanzas públicas en el Estado venezolano.

Contraloría General de la República, máximo Órgano Contralor en Venezuela

A partir de 1936 se configura un conjunto de iniciativas que dan lugar dos años más tarde al comienzo de las labores del máximo organismo contralor del país. El estudio de las instancias de control fiscal existentes en otros países del continente americano, el encargo de informes técnicos que recomiendan en una fórmula contralora ajustada a la realidad venezolana y la elaboración de una novísima Ley Orgánica de la Hacienda Nacional son, entre otros, los primeros pasos que se adelantan en la creación de la contraloría de la nación, hoy, contraloría general de la república.

Es así como en el año 1938 se crea la contraloría de la nación, por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional ostentando el rango constitucional a partir del año 1947. Con la promulgación de la Constitución de 1961 se le denominó *Contraloría General de la República*. En el año de 1975 se promulgó la primera Ley Orgánica de Contraloría y la segunda entró en vigencia el 1° de febrero de 1996.

La contraloría general de la república es un órgano del poder ciudadano, al que corresponde el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, cuyas actuaciones se orientarán a la realización de auditorías, inspecciones y cualquier tipo de revisiones fiscales en los organismos y entidades sujetos a su control.

La Contraloría, en el ejercicio de sus funciones, verificará la legalidad, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetos a su control. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control. Su fundamentación de rango constitucional, lo estipula el artículo 287 de nuestra carta magna, el cual señala lo siguiente: “La Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos… omissis…”. Es el órgano rector del sistema nacional

de control fiscal en Venezuela, quien a través de un cuerpo normativo, en donde la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, atendiendo al principio de legalidad, establecen las directrices del control fiscal en Venezuela.

De igual forma, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece en su artículo 289, las atribuciones de éste órgano rector, entre la que se destaca para esta investigación, lo referente a: "…omissis… 5.- Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes…". En este sentido, el control de gestión tiene un rango constitucional, el cual es ejercido por los órganos que integran el sistema nacional de control fiscal, considerando su competencia, que le es atribuible por la Ley.

Al respecto, Brewer-Carias (1984:183), identifica la conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las demás "leyes" con la denominación genérica de "Principio de la Legalidad" y en atención a ello señala: "Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana", es "el principio según el cual toda la actividad del Estado debe estar conforme con el derecho de ese Estado". Agrega luego: "El contenido de los diversos derechos nacionales es ciertamente diverso, pero, sin embargo, los textos constitucionales de la mayoría del mundo occidental, entre ellos Venezuela, contienen una declaración más o menos explícita del principio de legalidad. "La constitución y las leyes definen las atribuciones del poder público. Y a ellas debe sujetarse su ejercicio", ya comentado con anterioridad en la presente investigación doctoral.

Como consecuencia del comentado principio, toda la actividad de las entidades encargadas de ejercer el control fiscal deben tener competencia legal constitucional o legal propiamente dicha para efectuar dichas actividades, enmarcadas estrictamente dentro de las

facultades que la norma les otorgue. Como se sabe las instituciones de derecho público solo pueden hacer aquello que les permite la Ley, mientras que las personas "privadas" pueden hacer todo lo que la Ley no prohíbe.

Dentro de la función de control existe, igualmente, la discrecionalidad en algunos aspectos de su ejercicio, pero ella, necesariamente debe estar circunscrita también a la competencia que sobre supuestos y modalidades determinados, establece la legislación. Los sistemas y procedimientos aplicables al control fiscal, varían de acuerdo con la naturaleza de los órganos que lo ejecutan.

La función de control estará sujeta a una planificación que tomará en cuenta los planteamientos y solicitudes de los órganos del poder público, las denuncias recibidas, los resultados de la gestión de control anterior, así como la situación administrativa, las áreas de interés estratégico nacional y la dimensión y áreas críticas de los entes sometidos a su control.

Es innegable que el control fiscal tiene un fundamento eminentemente jurídico. Toda su actividad debe estar enmarcada dentro del ordenamiento legal. Tutela intereses públicos y su objeto fundamental es el "Fisco", denominación aceptada, convencionalmente, para designar el sector patrimonial del Estado. Su ejercicio esta encomendado a órganos del Estado y nunca a particulares, que si alguna vez pudieren actuar seria con el carácter de asesores, sin facultades para decidir.

Entre los principios del control fiscal se mencionan:

- La eficiencia: que la asignación de los recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados.

- La economía: que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo.

- La eficacia: que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.

- La equidad: permite identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales.

En cuanto a la eficiencia, se parte del marco teórico de la administración de empresas, aplicada a las administraciones públicas, desarrollando para el efecto los indicadores de eficiencia. En este sentido, se verifican los recursos, el proceso al cual se aplican y los resultados obtenidos. Los resultados confrontados con los recursos aplicados, arroja el coeficiente de productividad y éste se debe conceptualizar e interpretar según los parámetros establecidos previamente.

Existe una gran diferencia entre medir la eficacia y medir la efectividad. La eficacia es una medida de lo que cuesta cada unidad de resultado. La efectividad es una medida de la calidad de ese resultado: ¿Con que precisión consigue el resultado deseado? Cuando se mide la eficacia, se conoce lo que cuesta conseguir un resultado específico. Cuando se mide la efectividad, se sabe si la inversión tiene valor. No hay nada más ridículo que hacer de un modo más eficaz algo que debe dejar de hacerse.

En este sentido, tanto la eficacia como la efectividad son importantes. Pero cuando las organizaciones públicas empiezan a medir sus rendimientos, a veces miden sólo su eficacia. El público evidentemente quiere un gobierno eficaz, pero aún más un gobierno efectivo. Los ciudadanos tal vez se complazcan en gastar menos en educación por alumno que el resto de Estado, pero si sus escuelas son las peores del país, no tienen muchas

razones para estar felices por mucho tiempo. El centrarse en la eficacia más que en la efectividad también tiende a alienar a los funcionarios. Cuando los gobiernos acentúan el costo de cada unidad de trabajo, a menudo desarrollan una mentalidad de antifaz que menosprecia la inteligencia y destreza de sus trabajadores. La mayoría de los empleados quieren ser efectivos. La mayoría gustosamente haría lo que fuera necesario para aumentar el impacto de su organización. Pero si sus superiores únicamente se concentran en su eficacia -en lo rápido que hacen cada unidad de trabajo- empezarán a sentirse como si estuvieran en una cadena de montaje".

En cuanto a la economía, por su parte, se busca determinar si con los recursos disponibles, se obtiene el máximo de desempeño de la entidad y, adicionalmente, se verifica el parámetro de los costos mínimos.

La equidad se refiere a la proporcionalidad de la gestión, al concepto de justicia, de igualdad, a la caracterización socio-económica de los ingresos y las inversiones aplicadas a satisfacer las necesidades de la comunidad. En cuanto a la determinación de la equidad en las entidades, concebida a través de los valores trazados, se propone la aplicación del principio del gasto inversamente proporcional, pues la proporcionalidad mantiene las desigualdades existentes.

De estos parámetros, del control fiscal, se destaca el correspondiente a la economía, a través del cual la contraloría general de la república puede pronunciarse en términos cualitativos sobre el uso del gasto público.

Tales principios constituyen la base fundamental del control de gestión, tema analizado más adelante en la presente Tesis Doctoral, ya que son el pilar fundamental del modelo que se propone, por cuanto la auditoría de gestión busca determinar el cumplimiento de estos `principios que se citan.

Antes de entrar en la materia de la auditoría de gestión es preciso aclarar la conformación del sistema nacional de control fiscal en Venezuela, ya que de allí se deriva la función del órgano de control fiscal interno en las universidades públicas venezolanas, como integrante del Sistema.

3.1.3. El Sistema Nacional para el Control Fiscal en Venezuela

Generalidades del Sistema

El Control Fiscal deriva del poder de control. Ya suficientemente analizado, aunque circunscrito al aspecto fiscal, el cual es la denominación convencionalmente aceptada para designar la actividad del Estado, en cuanto se relaciona con el patrimonio de la colectividad, o de dominio público. Se entiende por Control Fiscal el conjunto de actividades realizadas por Instituciones competentes para lograr, mediante sistemas y procedimientos diversos, la regularidad y corrección de la administración del Patrimonio Público, el cual constituye los recursos y bienes que el Estado posee para la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos.

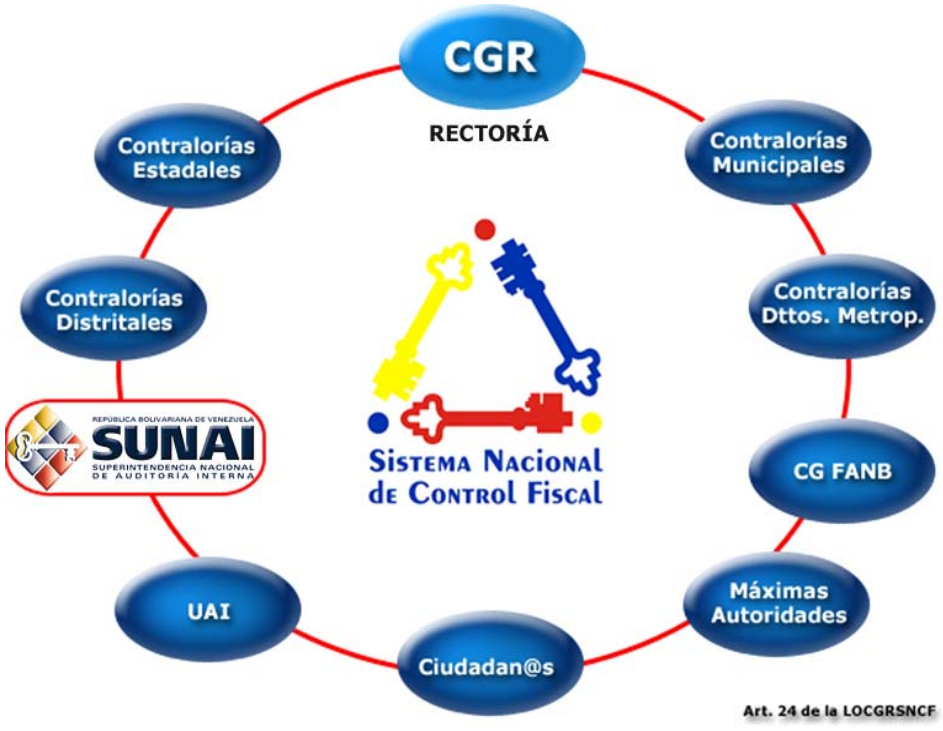
Se entiende por Sistema Nacional de Control Fiscal, el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública.

El Sistema Nacional de Control Fiscal tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad

por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades sujetas a su control.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en su artículo 24**,** señala quienes integran el sistema nacional de control fiscal, los cuales se representan a continuación:

Figura Nº 6: Integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela



Fuente: Página web de la Contraloría General de la República

El artículo mencionado, también añade lo siguiente en su parágrafo único:

> Constituyen instrumentos del Sistema Nacional de Control Fiscal las políticas, leyes, reglamentos, normas, procedimientos e instructivos, adoptados para salvaguardar los recursos de los entes sujetos a esta Ley; verificar la exactitud y veracidad de su

> información financiera y administrativa; promover la eficiencia, economía y calidad de sus operaciones, y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas, así como los recursos económicos, humanos y materiales destinados al ejercicio del control.

En tal sentido, las Unidades de Auditoría Interna (UAI), de los órganos y entes que forman parte de la Administración Pública, en general constituyen las instancias responsables de ejercer el control fiscal en las instituciones a las que están adscritas. Es decir, en las Universidades Públicas Nacionales, dentro de su estructura organizativa, las Unidades de Auditoría Interna son la instancia responsable de cumplir con el control de la gestión de quienes administran los recursos del Estado, tema que se analizará más adelante.

De igual forma, las máximas autoridades de estas instituciones, quienes también integran el Sistema Nacional de Control Fiscal, deben velar por la creación de normativas y procedimientos que establezcan las acciones a seguir para cumplir con las normativas que rigen la actividad en el sector público. En este sentido, son responsables de mantener un adecuado control interno en la Institución que dirigen.

Según la oportunidad de su ejecución el control interno es: previo o posterior. El control interno previo comprende los mecanismos y procedimientos operativos y administrativos incorporados en el plan de la organización, en los reglamentos, manuales de procedimiento y demás instrumentos específicos, que deben ser aplicados antes de autorizar o ejecutar las operaciones o actividades asignadas a los órganos y entidades, o de que sus actos causen efecto, por quienes tengan atribuida o encomendadas directamente tales operaciones o actividades, en el respectivo departamento, sección o cuadro organizativo específico, así como por sus supervisores inmediatos, con el propósito de establecer su legalidad, veracidad, oportunidad, eficiencia, economía y calidad.

El control interno posterior comprende los procedimientos de control incorporados en el plan de la organización y en los reglamentos, manuales de procedimiento y demás

instrumentos específicos de cada órgano o entidad, aplicables por los gerentes, jefes o autoridades administrativas de cada departamento, sección ocuadro organizativo, sobre los resultados de las operaciones y actividades realizadas por las unidades administrativas y servidores bajo su directa supervisión, sin perjuicio de las competencias de las unidades de auditoría interna.

La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, como parte del Sistema de Control Fiscal, ejercerá la coordinación, supervisión y orientación del control interno en los distintos órganos y entes que conforman el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada Funcionalmente, sin que ello implique el ejercicio de funciones propias de los órganos de control fiscal, y está sujeta, en su condición de integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal, a las directrices, lineamientos e instrucciones que dicte la Contraloría General de la República como órgano rector de dicho Sistema.

Resulta preciso definir el significado del Sistema de Control Interno coordinado en Venezuela por la SUNAI.

Sistema Nacional de Control Interno en Venezuela

A raíz de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del año 2001, en Venezuela, se realizó la transferencia del entonces “Control Previo”, el cual era ejercido por los órganos con competencia de control fiscal, es decir, las Unidades de Auditoría Interna de las Instituciones Públicas, quienes a partir de ese momento, sus facultades solo se extenderían hasta el Control Posterior. Desde esa fecha, se transfirió la responsabilidad del control interno a los directivos de las Instituciones.

En este sentido, el máximo órgano contralor en Venezuela define el Control Interno de la manera siguiente: “El control interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas”, tal como lo establece la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Fiscal.

Este Sistema Nacional, tiene su apoyo en lo señalado por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, en su artículo 137:

> El Sistema de Control Interno, comprende el conjunto de normas, órganos y procedimientos de control, integrados a los procesos de la administración financiera, así como la auditoría interna y tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas.

El precitado artículo hace referencia a los aspectos que conforman un adecuado sistema de control interno en las instituciones del Estado, lo cual va a garantizar el apego a las normativas vigentes para proteger el patrimonio público.

Al respecto, las Normas Generales de Control Interno, señalan, que los sistemas de control interno deben ser estructurados de acuerdo con las premisas siguientes:

a) Corresponde a la máxima autoridad jerárquica de cada organismo o entidad establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno, y en general vigilar su efectivo funcionamiento.

   Asimismo, a los niveles directivos y gerenciales les corresponde garantizar el eficaz funcionamiento del sistema en cada área operativa, unidad organizativa, programa, proyecto, actividad u operación, de la cual sean responsables.

b) El sistema de control interno es parte de los sistemas financieros, presupuestarios, contables, administrativos y operativos del organismo o entidad y no un área independiente, individual o especializada.

c) Es responsabilidad del órgano de control interno del organismo o entidad, sin menoscabo de la que corresponde a la función administrativa, la revisión y evaluación del sistema de control interno, para proponer a la máxima autoridad jerárquica las recomendaciones tendentes a su optimización y al incremento de la eficacia y efectividad de la gestión administrativa.

d) Sin menoscabo de que puedan aplicarse criterios técnicos de general aceptación relativos a la unidad e integridad de los procesos y a la forma unificada de su conducción gerencial, los deberes y responsabilidades atinentes a la autorización, ejecución, registro, control de transacciones y custodia del patrimonio público, deben mantener una adecuada y perceptible delimitación.

Es decir, el control interno es un proceso integral aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada entidad, que proporciona seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales y la protección de los recursos públicos. Constituyen componentes del control interno el ambiente de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, los sistemas de información y comunicación y el seguimiento. El

control interno está orientado a cumplir con el ordenamiento jurídico, técnico y administrativo, promover eficiencia y eficacia de las operaciones de la entidad y garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información, así como la adopción de medidas oportunas para corregir las deficiencias de control.

Los directivos, en el cumplimiento de su responsabilidad, pondrán especial cuidado en áreas de mayor importancia por su materialidad y por el riesgo e impacto en la consecución de los fines institucionales. Los funcionarios de la entidad, son responsables de realizar las acciones y atender los requerimientos para el diseño, implantación, operación y fortalecimiento de los componentes del control interno de manera oportuna, sustentados en la normativa legal y técnica vigente y con el apoyo de la auditoría interna como ente asesor y de consulta.

Entre las actividades que involucran la implementación de un adecuado sistema de control interno, que se corresponda con las exigencias de la dinámica institucional y de lo que las normas estipulan, diseñar mecanismos para el control de gestión, a tal efecto se puntualizan algunas consideraciones sobre el tema.

El control de gestión, como herramienta de control, es el análisis sistemático de los resultados obtenidos por las entidades del sector público, en la administración y utilización de los recursos disponibles para el desarrollo de su objeto social establecido mediante el cumplimiento de objetivos y metas, la evaluación de la economía y la eficiencia en la utilización de los mismos, la identificación de los beneficios de su acción; y el impacto macroeconómico derivado de sus actividades. El grado de eficiencia viene dado por la relación entre los bienes adquiridos o producidos o los servicios prestados, por un lado y los recursos utilizados, por otro. Una actuación eficiente es aquella que con unos recursos determinados obtiene un resultado máximo que con unos recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad de un servicio determinado. Existe eficacia cuando determinada actividad o servicio obtiene resultados esperados independientemente de los recursos

utilizados para obtener dichos resultados. La eficiencia en una organización se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos previstos; es decir, comparando los resultados reales obtenidos con los resultados previstos.

El concepto de gestión está asociado al logro de resultados, por eso es que no debe entenderse como un conjunto de actividades, sino de logros. El proceso de gestión en las instituciones involucra tres aspectos fundamentales como son: el logro de los objetivos, los procesos para alcanzar esos logros, y los recursos utilizados para obtener los productos.

El control de gestión se aplicará mediante el análisis, estudio y evaluación de la información contable, financiera, legal, técnica, administrativa, estadística, propios de los diferentes procesos desarrollados por la entidad en el cumplimiento de su objetivo social; a través de instrumentos de evaluación como: indicadores de gestión, cuadros analíticos, análisis de: la contratación administrativa, recurso humano y financiero, relación beneficio / costo, programas de auditoría, entre otros.

Uno de los objetivos del control de gestión es evaluar si las entidades están cumpliendo con el objetivo social para el cual fueron creadas e identificar el valor que estas le aportan a la sociedad en términos económicos y sociales.

Atendiendo al principio de legalidad, el control de gestión lo ejercen los órganos de control fiscal a través de la auditoría de gestión, el cual es un proceso para examinar y evaluar las actividades realizadas en un sector, entidad, programa, proyecto u operación con el fin, dentro del marco legal, de determinar su grado de eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto, y por conducto de las recomendaciones que al efecto se formulen, promoviendo así la correcta administración del patrimonio público. La auditoría de gestión por su enfoque involucra una revisión sistemática de las actividades de una entidad con relación a determinados objetivos y metas y, respecto a la utilización eficiente y económica de los recursos. Su propósito general puede verse seguidamente:

- Identificación de las oportunidades de mejoras.

- Desarrollo de recomendaciones para promover mejoras u otras acciones correctivas; y,
- Evaluación del desempeño (rendimiento).

La insuficiencia del presupuesto para el control de la gestión de los recursos, ha motivado la aparición de criterios como los de economía, eficiencia y eficacia para evaluar la actividad económica financiera, criterios que han ido recogiéndose en el ordenamiento legal venezolano.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en su artículo 40, señala que a las unidades de auditoría interna les corresponde evaluar el sistema de control interno de los entes sujetos a su control, tomando en consideración, el grado de operatividad y eficacia de los sistemas de administración y de información gerencial, así como la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía en el marco de las operaciones realizadas.

Dentro del marco normativo, establecido por la Contraloría General de la República, para cumplir con la función de control, se encuentran las *Normas para la Formación, Participación, Rendición, Examen y Calificación de las cuentas de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital, Municipal y sus Entes Descentralizados*, las cuales, entre sus propósitos se señala, el "Determinar si se han cumplido las metas y objetivos vinculados a la cuenta"; en este sentido, por estar catalogadas las universidades públicas, entes descentralizados sin fines empresariales, están sujetas a estas normativas que buscan evaluar el nivel de gestión institucional en un ejercicio económico.

Citando nuevamente, lo consagrado en la Ley de la contraloría, es necesario mencionar lo establecido en los artículos 46, 61 y 62:

> Artículo 46. La Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal (…), podrán realizar auditorías (…) para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y de las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión. … omissis…
> Artículo 61. Los órganos de control fiscal, (…), podrán realizar auditorías, estudios, análisis e investigaciones (…), para evaluar los planes y programas (…). Igualmente, podrán realizar los estudios e investigaciones que sean necesarios para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales.
> Artículo 62. Los órganos de control fiscal podrán, (…), efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones (…), para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control."

Entre otras sustentaciones legales que señalan la evaluación de la gestión pública en Venezuela, se cita, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual en su artículo 29 estipula, que el control de gestión se realizará fundamentalmente a partir de los indicadores de gestión que cada organismo o entidad establezca. De allí la base legal que de forma taxativa consagra la auditoría de gestión a través de los indicadores de gestión, cuyo soporte provocó a la investigadora el desarrollo de la presente investigación, para poder proponer un modelo para que los responsables de gerenciar en las distintas instancias que forman parte de la estructura organizativa de las universidades públicas, cuenten con una herramienta que les garantice en primera instancia cumplir con el marco normativa que establece el accionar en las instituciones del Estado, así como también, monitorear el cumplimiento de las metas y objetivos contenidos en el plan operativo de su dependencia, para coadyuvar al logro del plan organizacional.

En este orden de ideas, se precisa la información relativa a los indicadores de gestión, en los escenarios de las universidades públicas.

3.2. Indicadores de Gestión en las Universidades Públicas

La sujeción de las universidades a las normas de control fiscal imperantes en Venezuela, las obliga a someterse al control de su gestión, dicho control, según Orón, (1997), lo realizan los órganos de control establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por cuanto es un organismo que maneja recursos públicos. En tal sentido, los administradores de tales recursos, llámese, Rector, Director, Decano, Subdirector, Tesorero, Administrador, Jefe de Ejecución Presupuestaria, entre otros, serán los encargados de rendir las cuentas de la inversión de su presupuesto; y el mecanismo empleado por los órganos de control es la auditoría de gestión o medición de gestión.

Los indicadores de gestión son herramientas que las universidades públicas deben utilizar, una vez que su aplicación en el funcionamiento permitirá el ejercicio de control de la gestión universitaria con criterios de economía, eficiencia, eficacia y calidad. Medir es comparar una magnitud con un patrón preestablecido. Para que los indicadores de medición de gestión tengan éxitos, se debe partir por determinar lo que esencialmente se debe medir.

Con referencia a lo anterior, en las universidades públicas, la medición de las gestión, viene de la mano con el nivel de cumplimiento de las metas y los objetivos señalados en el plan de organización, en este sentido, el diseño de los indicadores para medición de la gestión en el contexto de la presente tesis doctoral, están enmarcados como herramientas estratégicas para asegurar el apego a las normas, constitucionales, legales y sublegales creadas por el Estado venezolano, para garantizar el uso de los recursos públicos dentro de los parámetros de la eficiencia, eficacia, economía y claridad fundamentalmente. De igual manera, tales instrumentos estratégicos servirán de guía para gestionar dentro de los

espacios institucionales, considerando un monitoreo constante de la ejecución de los recursos públicos en función del plan operativo anual institucional.

Por consiguiente, se busca es eliminar el paradigma de la medición como sanción o castigo a quienes son los responsables de cumplir con funciones ejecutoras en la administración y gerencia de las universidades públicas, y convertirlo más bien en una guía de acción y aseguramiento razonable para los gerentes universitarios.

Existen muchas metodologías para crear indicadores de gestión, pero básicamente tratándose de instituciones que prestan servicios de educación superior, la metodología más adecuada, es la de encuadrar la gestión universitaria dentro de lo que Kaplan y Norton definen Cuadro de Mando Integral, ya explicado con anticipación en esta investigación doctoral. Por consiguiente, empleando esta metodología, se diseñaran indicadores para medición de gestión que constituirán un marco referencial y normativo para el control de la gestión pública en estas instituciones de educación superior.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, señala en su artículo 37, lo siguiente: “Cada entidad del sector público elaborará, en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno”. Se observa el carácter de exigencia legal del diseño de los indicadores de gestión, como instrumento de control interno en las instituciones del Estado.

Las universidades deben formular una estrategia que les permita desarrollar su actividad de un modo consonante con la realidad actual, de forma que asuman una posición de liderazgo; para así disponer de un sistema de información y control de gestión adecuado a sus necesidades, por cuanto en el marco de la autonomía universitaria se verifica una

mayor responsabilidad en la toma de decisiones y, correlativamente, un aumento del control a posteriori, materializado en esquemas de evaluación.

De hecho, las universidades son organizaciones importantes que ponen especial énfasis en la identificación, análisis y procesos de trabajo, con vistas a un superior desempeño y calidad de los servicios. A veces, las Facultades o Departamentos y sus responsables se encuentran separados de los demás, tanto en el funcionamiento como en las tareas. El resultado de esta división es que los responsables se preocupan sólo por su Facultad/Departamento, apartándose de los objetivos de la institución.

A través de la página web de la Contraloría General de la República, la investigadora trató de ubicar información en los informes de gestión de éste órgano control sobre los resultados de las auditorías de gestión practicadas por los órganos que integran el sistema nacional de control fiscal, siendo infructuoso, ya que las observaciones en el Informe de gestión del año 2015, hacen referencia al incumplimiento de metas y objetivos establecidos en los planes operativos anuales, tal como el siguiente: Se recomienda… "Implementar mecanismos de control interno, a los fines de obtener resultados óptimos en las etapas de planificación, ejecución, presentación de informes y seguimiento del resultado del ejercicio de una auditoría". Pero, de forma general, en el Informe de gestión no se muestran resultados de la aplicación del marco normativo legal vigente referente a la auditoría de gestión y la implementación de indicadores de gestión para garantizar el cumplimiento del plan de organización. En este sentido en el ámbito nacional, no se dispone de una data oficial que determine el nivel de cumplimiento de los instrumentos legales en materia de control de gestión a través de estas herramientas.

En vista de no contar con un caso propio de evaluación de gestión en el ámbito de control fiscal en las universidades venezolanas, la investigadora para tratar de argumentar estadísticamente el objeto de estudio, consideró pertinente dar a conocer un ejemplo de

indicadores estadísticos en una universidad en Colombia, para exponer como es el comportamiento de evaluación en universidades públicas de otros países en Latinoamérica.

Tomando en consideración la necesidad para formular Indicadores en las universidades, a continuación se presenta un modelo de evaluación, sobre la base de indicadores estadísticos, que el Ministerio con competencia en Educación en Colombia diseñó, aun cuando son instrumentos de tipo cuantitativo y no de medición de gestión, es un caso que evidencia la necesidad de obtener resultados para la toma de decisiones en áreas de la educación superior:

El Caso del Sistema de Indicadores para las Universidades Públicas en Colombia (SNIES)

Dentro de los estudios y publicaciones más recientes que han utilizado la información del SNIES, se encuentra el documento denominado Indicadores de Ciencia y Tecnología, producido por el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, el mercado de trabajo en Colombia, hechos tendencias e instituciones y los borradores de economía del Banco de la República, la educación superior en Colombia: Situación actual y análisis de eficiencia. Evaluación de políticas nacionales de educación. La educación superior en Colombia OCDE y el documento Superior, retos y perspectivas publicado por la Universidad de los Andes, entre otros, constituyen las fuentes de información necesaria para procesar los siguientes Indicadores que forman parte del Sistema.

A continuación se presenta, el área relacionada con el diseño de indicadores:

Los principales indicadores producidos a partir de la información recopila la operación estadística se resume en el siguiente cuadro:

Para la información pertinente de la presente tesis doctoral, a título ilustrativo solo se tomaron 05 indicadores, ya que eran muchos y no fue necesario mostrarlos en su totalidad:

Cuadro Nº 2: Sistema de Indicadores para las Universidades Públicas en Colombia

Nombre del Indicador Variable	Cálculo	Objetivo del Indicador
Tasa de Cobertura de Educación Superior	(Población efectivamente matriculada en educación superior en el año) / (Población entre 17 y 21 años en el año)	Da cuenta de la relación entre la población atendida contra el total de población en edad susceptible de acceder a la Educación Superior.
Nuevos cupos en Educación Superior	(Matrícula en educación superior en el año) – (Matrícula en educación superior en el año -1)	Presenta la variación de la población atendida en educación atendida en educación superior con respecto al año anterior.
Tasa de Absorción	Estudiantes nuevos en primer curso del año / graduados de educación media del año - 1	Mide el porcentaje de Estudiantes graduados de la educación media que ingresan programa de educación superior.
Metros cuadrados por estudiante en aulas y laboratorios	Matrícula total de estudiantes / Metros cuadrados construidos en aulas y laboratorios	Establece la proporción entre el número de estudiantes con respecto al área construida con destino pedagógico.
Recursos Financieros (Miles de pesos)	Suma ingresos operacionales (transferencias IES pública, actividades docencia, actividades conexas) Menos Gastos personal docente – gastos personal no docente	Determina la disponibilidad de recursos financieros en un período

Fuente: Consulta en la Web del documento metodológico Sistema Nacional de Información de la Educación Superior en Colombia - SNIES

Los datos que ingresan al sistema pasan por diferentes procesos antes de ser publicados oficialmente. Durante la recolección se hace el seguimiento al reporte, con el fin de revisar la completitud de la información, igualmente se revisa la consistencia de lo

reportado, comparando con los datos contra reportes anteriores. En el caso de ser necesario se aplican las imputaciones de cada caso y se obtiene una información preliminar.

A continuación se practica la auditoría a la información, en desarrollo de un proceso mediante el cual la información de la institución educativa es revisada con el fin de establecer su validez.

Al finalizar el ejercicio la IES corrobora los resultados obtenidos y aplica los correctivos del caso.

Finalmente se procesan los datos y se obtiene la información definitiva, la cual es utilizada para generar estadísticas e indicadores y se publica de acuerdo con el calendario establecido. Esta información es utilizada por el sector para generar diversidad de análisis y como insumo para mejorar la gestión, en particular, fortalecer la gestión en la IES, a través del fomento al buen uso y la apropiación de la información para la toma de decisiones.

Este sistema implementado en las universidades públicas en Colombia, busca generar indicadores estadísticos sobre la base cuantitativa, que reporten exclusivamente porcentajes para aplicarlos en los niveles de aceptación, es así como se evidencia que en un País como Colombia, a nivel de las universidades públicas los sistemas de indicadores proporcionan datos estadísticos solamente, y los indicadores de gestión para medir el desempeño gerencial, no es una prioridad para este tipo de Instituciones, ya que su principal actividad está ligada a la academia y no al desempeño de sus gerentes, pero a lo largo de la presente investigación se va a demostrar, la importancia de contar con estrategias que aseguren el cumplimiento de las metas institucionales a todos los niveles, gerenciales, académicas y administrativas.

Al respecto, se precisa lo que señala el Informe COSO con relación a los indicadores de desempeño:

Los métodos de medición del desempeño de indicadores para su respectiva supervisión y evaluación deben estar presentes en toda organización. El resultado de la evaluación de estos indicadores se utiliza para tomar, en caso de haber desvíos, medidas correctivas en las actividades y de esta manera mejorar el rendimiento. Si bien este mecanismo contribuye al sustento de las decisiones, los indicadores de rendimiento no deben ser muy numerosos como para que se hagan engorrosos e ininteligibles, ni tampoco deben ser tan escasos que no permitan ver cuestiones claves de las actividades relevantes dentro de la organización. Esto se logra analizando el sistema de indicadores que se ajuste a sus características, como ser en tamaño, producción, nivel de competencia de los empleados y otros elementos que diferencien a la organización. El sistema debe tener tanto indicadores cuantitativos (por ejemplo montos presupuestarios), como cualitativos (por ejemplo nivel de satisfacción de los usuarios).

Un elemento importante en la implementación de indicadores, es que debe contar con la aceptación de quienes son los responsables de operacionalizarlos, porque el éxito en estos procesos de evaluación depende en cierta media del factor humano, y más aún cuando se trata del cumplimiento de una norma, por ello, un sistema de gestión basado en estas estrategias, debe contar con la participación de los sectores sociales para su aceptación y evitar el rechazo.

Por su parte, Habermas, citado por Pineda (1996), cree que las sociedades modernas no son organizadas por el cambio u orden social, pero si por medio de la comunicación y normas aceptadas voluntariamente por los miembros de cualquier tipo de sociedad. Aun cuando las normas no son siempre desarrolladas a través de una argumentación y discusiones explícitas. Los sectores sociales derivan su poder de influencia social desde la perspectiva de que dichas normas pueden ser justificadas si la necesidad así lo amerita, o las circunstancias sociales en un momento y contexto histórico así lo exigen. Las normas tienen unas características, como es la obediencia por parte del conglomerado social, a partir de que la gente cree que estas son las más apropiadas y correctas.

Sin embargo, Habermas, también acota, para tal fin se requiere de una estructura de comunicación que en los ámbitos de la acción y del discurso, se caracterizan, por un lado, en una acción comunicativa que se despliegue del contexto normativo, ocupando con mayor pertinencia los espacios de contingencia ampliados, y por el otro, se definen institucionalmente formas de argumentación, a saber: discursos teóricos en la esfera de la ciencia, discursos prácticos morales en la esfera de la opinión pública y en el sistema jurídico; y finalmente, la crítica estética en el ámbito del arte y la literatura.

En el lenguaje ordinario se parte de un consenso básico relativo a la serie de interpretaciones de la acción y del discurso, y sus pretensiones de validez. El discurso, se puede definir como una forma de comunicación en la que el lenguaje ordinario queda liberado de los imperativos de la interacción, en la que están presentes al menos cuatro componentes de validez (comprensibilidad, veracidad, verdad y corrección) estos cuatro componentes influyen sobre la modalidad del discurso.

En este sentido, Habermas, citado por Pineda (ob. cit.), expresa que el discurso teórico, se presenta entonces como experiencias interpretativas de un observador, en las que se espera ciertas pretensiones de validez, que pueden ubicar a nivel, verdad proposional, rectitud normativa y veracidad expresiva. Por otro lado, el discurso práctico se presenta como una forma de argumentación en que se convierten en tema las pretensiones de rectitud normativa. Para Habermas, una de las formas de argumentación del discurso se fundamenta en la acción comunicativa basada en la organización social que opera en determinado momento como fuerza emancipadora.

Tomando en cuenta la argumentación de Habermas, en este aspecto de considerar elaborar indicadores de gestión en las universidades públicas, no es suficiente propiciar acciones aisladas que hagan entender la necesidad de contar con estos instrumentos estratégicos de medición de gestión, sino que adicionalmente, debe haber una coherencia entre lo que sucede en la realidad de estas instituciones y los resultados que pudieran

producir, pero además, deben establecerse como lineamientos aprobados en un documento legalmente sancionado por la instancia legislativa, es decir, Consejo Universitario, ya que su puesta en práctica va a depender del nivel de aceptación legal que tengan tales indicadores de gestión para la gestión universitaria.

Se ha demostrado que para medir la gestión pública se diseña un sistema de indicadores de gestión, que son útiles, en primer lugar para, clarificar objetivos: El gerente público necesita instrumentos cualitativos y cuantitativos para poder describir y poner en claro los objetivos con planes estratégicos. En segundo lugar, los indicadores se obtienen de una información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza la institución, con lo que también se consiguen datos sobre los resultados de la misma.

Los indicadores de gestión se construyen en el marco de un proceso de planificación estratégica institucional. Tienen como objetivo la construcción de un sistema de medición y evaluación de la gestión de programas, proyectos y servicios públicos de forma que permitan:

a) Proporcionar información regular a los ministerios, comunidades afectadas y al público en general sobre el uso de los recursos y la calidad de la gestión.

b) Incorporar información relacionada con el desempeño de las instituciones en la discusión presupuestaria.

c) Generar bases sustentables de información para la toma de decisiones de los organismos, impulsando una gestión comprometida con los resultados.

La construcción de los indicadores de gestión debe cumplir un conjunto de requisitos con el fin de garantizar el éxito en su aplicación, entre los cuales se destacan los de pertinencia, independencia, economía, confiabilidad, publicidad, elaboración participativa,

simplicidad y comprehensividad. Pero el requisito más importante es la capacidad técnica de los funcionarios y la disposición de la gerencia para llevar adelante y sostener un proceso de planificación estratégica (Bresser citando a Quintín, 2002).

Para la construcción de estos instrumentos estratégicos, se deben tomar en cuenta, los resultados que deben obtenerse en cada instancia de la estructura organizativa de la universidad, ya que como se verá más adelante, las instituciones de educación superior, no solo gestionan tramites académicos, los cuales son su actividad medular o principal, sino que también deben desarrollar procesos directivos y administrativos, así como de apoyo a estas actividades medulares, por tal razón, se debe hacer énfasis en las perspectivas de cada dependencia, según el cuadro de mando integral de Kaplan y Norton, para contextualizar cada indicador en función de los objetivos y metas de forma particular.

En este sentido, Beltrán (2008:50), señala que los indicadores son factores para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos y metas de un determinado proceso. Igualmente son parte de dos sistemas de información fundamentales para la gerencia en las organizaciones:

1.- Del sistema de información gerencial que, según James A. Senn en su libro Sistemas de información para la administración, citado por Beltrán (ob. cit.), proporciona información de apoyo en la toma de decisiones, donde los requisitos de información pueden identificarse de antemano. Las decisiones respaldadas por este sistema frecuentemente se repiten.

2.- Del sistema de apoyo para la decisión: citando nuevamente a Senn, quien señala que ayuda a los gerentes en la toma de decisiones únicas y no reiteradas que relativamente no están estructuradas. Parte del proceso de la decisión consiste en determinar los factores y considerar cuál es la información necesaria.

Los indicadores de gestión son, ante todo, información, es decir, agregan valor, no son solo datos. Siendo información, los indicadores de gestión deben tener los atributos de la información, tanto en forma individual como cuando se presentan agrupados. Hoy día el desempeño institucional, de todas las áreas que la conforman y de las personas quienes conforman estas áreas, son afectados por múltiples factores. El comportamiento de estos factores es probabilístico y no determinístico, y la manera más efectiva de reducir la incertidumbre y los riesgos a niveles razonables es a través de contar con información administrable.

Quizá la ventaja fundamental derivada del uso de indicadores de gestión se resuma en la reducción drástica de la incertidumbre, de la angustia y la subjetividad, con el consecuente incremento de la efectividad de la organización y el bienestar de todos los trabajadores.

En este caso particular, el diseño de indicadores para la medición de la gestión tiene un propósito de instrumento de aseguramiento del cumplimiento de las normas y de las metas y objetivos institucionales para lograr una gestión sobre la base de la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad en el uso de los recursos públicos. Lo que permitirá a los gerentes en las universidades públicas estar a derecho con el órgano de control fiscal de adscripción.

Luego de resaltar tanto los aspectos legales como los teóricos que fundamentan el diseño de los indicadores de gestión, a continuación se presenta la metodología utilizada para el desarrollo de la investigación que generó la propuesta de un modelo de gestión, bajo la perspectiva de la auditoría de gestión en las universidades públicas, cuyo camino investigativo aportó la información recogida directamente de los escenarios gerenciales universitarios, permitiendo así contrastar la realidad del control a través de la auditoría de gestión, y el conocimiento teórico sobre estas nociones.

CAPÍTULO IV

FUNDAMENTACIÓN METODOLÓGICA

Desde la perspectiva de la investigación en las ciencias sociales, este apartado constituye la direccionalidad del método cualitativo de la investigación, con un enfoque fenomenológico interpretativo. Mostrándose la realidad tal como es percibida por sus protagonistas, al mismo tiempo que se interpretan las normas y se comparan con los acontecimientos que emergen del contexto que se estudia. Con el propósito de diseñar conceptos apropiados a la realidad de la gestión universitaria, que orienten a los responsables de cumplir con normas y procedimientos vinculados con su rol gerencial.

En este capítulo se encuadra, en función de la naturaleza de la investigación, la metodología cualitativa y el enfoque fenomenológico hermenéutico, se determinan los informantes claves, llamados en esta tesis doctoral protagonistas de la información, por ser los gerentes universitarios intérpretes de las normas y procedimientos que delinean el actuar de sus gestiones dentro del contexto universitario. Se especifican las técnicas y el instrumento de investigación, así como también se describe el plan de investigación puesto en práctica para obtener la información que originó los resultados de la investigación.

4.1. Generalidades Metodológicas

Tomando como base lo anunciado por Aristóteles, citado por Arnau, Bria, San Juan, Baig, Estany, De la fuente, y Tibau, (2001: 74), la Antropología Aristotélica, “distingue el conocimiento sensible e intelectual: a pesar del origen empírico de los contenidos mentales, sensaciones y conceptos son dos modos de conocimiento totalmente distintos. La sensación

conoce las formas sensibles, esto es, en tanto que presentes en la materia; la inteligencia conoce formas inteligibles abstraídas de la materia".

Desde una perspectiva epistemológica, la investigación cualitativa se orienta hacia la construcción de conocimiento acerca de la realidad social y cultural a partir de la descripción e interpretación de las perspectivas de los sujetos involucrados. Explica, Rojas (2010: 57) "Metodológicamente, tal postura implica asumir un carácter dialógico en las creencias, las mentalidades, los mitos, los prejuicios y los sentimientos, todos los cuales son aceptados como elementos de análisis para producir conocimiento sobre la realidad humana…".

La fundamentación metodológica que sirvió de fundamento en el desarrollo de la presente tesis doctoral, se encuadra en el método cualitativo, según Sampieri, Fernández y Baptista (2010: 9*),"Bajo la búsqueda cualitativa en lugar de iniciar con una teoría particular y luego "voltear" al mundo empírico para confirmar si ésta es apoyada por los hechos, el investigador comienza examinando el mundo social y en este proceso desarrolla una teoría coherente con los datos de acuerdo con lo que observa qué ocurre"*. En este sentido, la investigadora a través de sus propias experiencias se sumergió en escenarios semejantes para desarrollar conceptos, interpretaciones y comprensiones, partiendo de un marco referencial, tal como lo son las leyes, normativas y conceptos preexistentes, aunado a sus propias vivencias como personal de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.

Al respecto, Kant, (1787), en su obra, "Crítica de la razón pura", expresa lo siguiente:

> "La experiencia es un conocimiento empírico, es decir un conocimiento que determina un objeto por percepciones. Es pues una síntesis de las percepciones, que no está contenida ella misma en la percepción, sino que contiene la unidad sintética de lo múltiple de la

> percepción en una conciencia… Más conocimiento empírico es experiencia. Por consiguiente ningún conocimiento a priori nos es posible, a no ser tan sólo de objetos de experiencia posible. Pero ese conocimiento, que queda limitado meramente a objetos de la experiencia, no por eso está todo él tomado de la experiencia, sino que, tanto las intuiciones puras como los conceptos puros del entendimiento son elementos del conocimiento que se encuentran a priori en nosotros". (pág. 100).

Mujica, De Hernández, Villalba, Correa, Ibáñez, y Castillo (2010: 267), con relación al paradigma cualitativo sostienen que, el ser humano siempre ha sentido su interioridad, y ésta a pesar de los modos de pensar y de hacer, ha venido emergiendo a través de la expresión cualitativa de las interacciones humanas que se van haciendo cada día más complejas, por tanto los métodos cualitativos siempre han estado presentes en el transcurso de la vida humana; de igual modo los autores citan lo siguiente:

Las teorías administrativas que han emergido en los últimos treinta años, aprecian la complejidad del componente sujeto-objeto, giran en torno a la naturaleza del individuo como fuente de innovación, creatividad y conocimiento. En este sentido, considerando que en la administración de los recursos en las universidades públicas, se aplican estrategias gerenciales con un sentido subjetivo, porque tiene intrínseco el elemento humano, se tiene que contar necesariamente con instrumentos que minimicen la subjetividad y que prevalezca la teoría gerencial encuadrada en la estructura gubernamental. Por consiguiente es preciso tomar en cuenta lo sustentado por los mismos autores:

> De igual forma la gestión gerencial también se hace partícipe de los métodos cualitativos, cuando para efectos de su evaluación los usa. En este sentido, aprehendemos lo planteado por Blanco, Y. (1998), conceptualizando para su aplicación a dichos métodos en el proceso de auditoría de gestión (análisis de gestión administrativa o auditoría administrativa) para efectos de la evaluación de estrategias en la organización. La mencionada autora aclara que las metas y objetivos son criterios que con frecuencia se usan para la evaluación de las estrategias. El rendimiento de una organización

> se puede medir mediante métodos de aceptación general tales como los indicadores de control en las organizaciones. (p. 270).

Pareciera, que a simple vista el abordar aspectos sobre los indicadores de gestión para medir la gestión en una institución, pudiera enrumbarse a un camino investigativo del paradigma cuantitativo, pero a nivel de medición de gestión los indicadores que se utilizan no son financieros, por tanto no tienen la connotación cuantitativa, adicionalmente, construir un modelo de gestión basado en la medición de la gestión, no puede ser estandarizado, ya que debe ser adaptado y flexibilizado a la naturaleza de la institución de forma particular, tomando en cuenta sus particularidades.

Las ciencias naturales deben tener abstracciones idealizadoras de su objeto de estudio, excluyendo de ellas, por supuesto, la realidad social. Pero la irrestricta adopción de los principios de formación de conceptos y teoría vigentes en las ciencias naturales, en el área de las ciencias sociales, sólo conduciría a contradicciones, porque no nos informarían sobre cómo los hombres experimentan su realidad social cotidiana; se convertirían en abstracciones alejadas de lo empírico, explicado por Rojas (2010: 28).

En este sentido, necesariamente el abordar indicadores de gestión en las universidades públicas, conlleva al análisis de los acontecimientos, normativas y estructuras mentales de quienes van a ser los responsables de su uso y aplicación, ya que no es suficiente, contar con una teoría construida bajo la perspectiva de un mundo regido por leyes que se crean para que sean cumplidas por las personas del entorno, si va a influir la realidad que muy bien es dinámica y cambiante.

4.2. Aspectos propios de la fenomenología - hermenéutica

A partir de las publicaciones de Khun, el término paradigma ha influido en algunas reflexiones con relación a su significado y alcances. En este sentido, el paradigma viene a

significar la forma de observar al mundo, de explicar y comprender la realidad, argumentado por Rojas (2010:17). De acuerdo con Khun (1986:52), la ciencia normal… "obliga a la naturaleza a que encaje dentro de los límites pre-establecido y relativamente inflexibles que proporciona el paradigma".

La presente investigación se circunscribe en el enfoque fenomenológico, hermenéutico, Báez y Pérez de Tudela (2007:309), exponen que, "Los fenómenos son las cosas tal y como se muestran, tal y como se ofrecen a la conciencia. La fenomenología se interesa por la conciencia; entendida como el estado en el que se hace presente la realidad, a la que llama fenómeno".

Los hechos sociales, sostiene Rojas (ob. cit.) citando a Dilthey (1833 – 1911) pueden ser comprendidos desde dentro, estamos involucrados en ellos. En contraste los fenómenos naturales se nos ofrecen a la contemplación, podemos observarlos fríamente, sin pasiones, sin emociones. "La facultad de comprensión que actúa en las ciencias del espíritu es el hombre entero; los grandes resultados en ella no proceden de la mera fuerza de la inteligencia, sino de una potencia de la vida personal.

Esta teoría se fundamenta principalmente en la posición fenomenológica de Max Weber (1964-1920) como máxima figura del estudio de las ciencias sociales. Tal como ha mostrado Max Weber, la burocratización es el destino propio de nuestra civilización. Esto es una gran verdad, y su significado se hace cada vez más evidente.

Algunas ideas de Weber acerca de la teoría de la ciencia, es que para él, la Sociología es la ciencia comprehensiva del acto social; la comprehensión implica la aprehensión del sentido que el actor atribuye a su conducta, tal aseveración la hace Rojas, (ob. cit.). Estos planteamientos lo llevan a una clasificación de 4 tipos de actos: a) El acto racional con respecto a un fin, caracterizado por cuanto el actor concibe claramente el fin y busca métodos adecuados para conseguirlo. B) El acto racional con respecto a un valor, el actor

asume los riesgos de su conducta movido por un ideal; fiel a una idea, no por un resultado extrínseco. C) El acto afectivo, dictado por la emoción del sujeto y d) El acto tradicional, guiado por el hábito, la costumbre, las creencias convertidas en una segunda naturaleza.

En este sentido, parafraseando el contenido de la obra de Rojas (ob. cit.), también señala que esta clasificación de los actos está relacionada con el centro de la preocupación filosófica de Weber, esto es, las relaciones de solidaridad y de independencia entre ciencia y política. Weber afirma que el acto científico es una combinación de acto racional con respecto a un fin y acto racional con respecto a un valor, que en este caso es la verdad. Weber señalaba que los elementos de la realidad se influyen unos a otros. En el caso de la conducta humana, la comprensión es inmediata, la conducta es intrínsecamente inteligible porque el hombre está dotado de conciencia. Esta inteligibilidad no es algo intuitivo ni misterioso; es un proceso basado en la indagación y en la interpretación.

Para Alfred Schutz, investigador sistemático de los fundamentos de las ciencias sociales, ha ejercido una influencia en el desarrollo de la fenomenología. Se introdujo en la vida cotidiana, de la realidad del sentido común que los hombres comparten con sus semejantes. Schutz, asevera que los conceptos elaborados por el científico social son de segundo orden, es decir, son construcciones de las construcciones que hacen los actores. En este sentido, son construcciones objetivas de tipos ideales y por lo tanto diferentes a las construcciones elaboradas por los actores en su cotidianidad, pues deben superarlas. En este aspecto, el mundo social depende de los sujetos y son ellos quienes los construyen y lo vivencian, por tanto no es suficiente generar teorías sin las experiencias de quienes las experimentan.

También, explica Rojas (ob. cit.) citando a (Berstein, 1982), Husserl es el representante de una de las corrientes más importantes de la filosofía contemporánea, como lo es la fenomenología trascendental, quien elimina la confusión que había permanecido Brentano entre lo empírico y lo trascendental, entre la representación y el concepto. La

fenomenología es para Husserl ciencia eidética, esto es, ciencia de las esencias y no de los hechos. Su propósito es la aprehensión abstractiva de la esencia de los fenómenos. De acuerdo con Husserl, existe un mundo científico-objetivo que es una matematización e idealización del mundo vital, del mundo real, ese mundo pre-dado que percibimos y experimentamos. La ciencia se construye sobre ese mundo. Estos mundos se relacionan pero para entenderlos y entender sus relaciones, el investigador debe asumir una actitud fenomenológica, esto es, poner entre paréntesis el mundo real en el que está inmerso para trascenderlo en una especie de contorsión que permita hacer extraño lo obvio. La *epoché* trascendente es el acto filosófico de la reflexión pura que amerita una trasformación personal e intelectual del filósofo. Así, Husserl reclama un entendimiento fenomenológico que capte la esencia de los fenómenos de la vida humana, la intersubjetividad y la subjetividad.

Es por ello, que la presente tesis doctoral se encuadra en una investigación fenomenológica, ya que no se pueden elaborar instrumentos para ser aplicados en el ámbito gerencial de una Universidad Pública fuera de su contexto, que involucra aspectos de tipo actitudinal, de nivel profesional, de conocimiento teórico de la gerencia pública, y hasta de aspectos políticos; ya que éstos intervienen en la adopción de una teoría gerencial más cómoda para quien ejerce las funciones gerenciales.

Koselleck y Gadamer (1992), también sostienen que:

> …Lejos de la compleja mediación weberiana, que recurría a la historia comparativa para definir las herramientas ideal típicas de la sociología comprensiva… Nos hallamos ante algo diferente de la relación entre la historia y la sociología de Weber, a pesar de lo que sugiera Koselleck. Pues no se trata de que el análisis comparativo de la historia desvele ideales tipos de la acción social, sino de la convergencia temporal entre conceptos y estructuras. En esta convergencia o divergencia se sitúan las fracturas básicas de la acción política misma, en la que se traslucen los diversos modos de entender el sentido de las estructuras sociales. (p.18).

Los mismos autores expresan que, “la hermenéutica, antes de todas las diferenciaciones científicas y aplicaciones metódicas, es primordialmente la doctrina de la inserción existencial en lo que se puede denominar historia (*Geschichte*), posibilitada y transmitida lingüísticamente. A Gadamer le importa la verdad histórica y sólo subsidiariamente el método”. (p. 46).

De esta forma, se comprende que la hermenéutica implica, como enfoque de investigación, comprender e interpretar un fenómeno o realidad en un contexto concreto. Al respecto, Miguélez (2002), en su obra “Hermenéutica y Análisis del Discurso como Método de Investigación Social”, explica que Dilthey (1900), es uno de los principales exponentes del método hermenéutico en las ciencias humanas; define la hermenéutica como “el proceso por medio del cual conocemos la vida psíquica con la ayuda de signos sensibles que son su manifestación”. Es decir, que la hermenéutica tendría como misión descubrir los significados de las cosas, interpretar lo mejor posible las palabras, los escritos, los textos, los gestos y, en general, el comportamiento humano, así como cualquier acto u obra suya, pero conservando su singularidad en el contexto de que forma parte.

Miguélez (ob. cit.) explica, que de este conjunto de posibles realidades se desprende, asimismo, la posibilidad de un hecho que de la interpretación realizada por críticos geniales o experimentados se deriven ciertas “reglas técnicas” o cánones (es decir un método) capaces de ayudar a quienes no están tan dotados. Tal es la contribución que hicieron autores como Schleiermacher (1967), Dilthey (1900), Heidegger (1974), Gadamer (1984), Ricoeur (1969, 1971), Kockelmans (1975) y otros. El autor revela lo siguiente:

> Schleiermacher (1967), para él todo lo que nos llega del pasado (historia, escritos, conductas, etc.) nos llega desarraigado de su mundo original y pierde, por lo tanto, su significatividad, por ello sólo se puede comprender a partir de ese mundo, de su origen y génesis. Por su parte, Dilthey convierte a la hermenéutica en un método general de la comprensión; de ese modo, la hermenéutica se convierte en un método de sistematización de procedimientos

> formales, en la ciencia de la correcta interpretación y comprensión. Heidegger (1974), sostiene que la interpretación no es un instrumento para adquirir conocimiento, es el modo natural de ser de los seres humanos. (p. 4)

Gadamer destaca que, incluso en el marco metódicamente más reducido de las ciencias ligadas a textos y de sus interpretaciones, la actitud histórica frente a las fuentes difiere considerablemente de las ciencias del espíritu afines que trabajan, asimismo vinculadas al texto. Entre las ciencias interpretativas de textos, la ciencia histórica posee un rango que representa casi la superación de todo proceder hermenéutico. La hermenéutica afirma que el lenguaje pertenece al diálogo (*Gespräch*); es decir, el lenguaje sólo es lo que es si porta tentativas de entendimiento (*Verständigungsversuche*), si conduce al intercambio de comunicación, a discutir el pro y el contra. El lenguaje no es proposición y juicio, sino que únicamente es si es respuesta y pregunta. (p. 62).

Entre los escritores contemporáneos Paul Ricoeur (1969, 1971), una de sus contribuciones más valiosas (1971) es el desarrollo del modelo del texto para comprender el significado de la acción humana; ésta es como un escrito literario, por tanto se puede "leer" como un texto, con los mismos criterios, para comprender a su autor, es decir, para captar el significado que éste puso en él. Ricoeur, como Gadamer y Dilthey, también valora la importancia que tiene el contexto social.

De la contextualización anterior, se desprende que al proponer un modelo gerencial en las universidades públicas de la región central de Venezuela, una perspectiva desde la auditoría de gestión, conlleva a la interpretación del marco regulatorio vigente en Venezuela para el control de la gestión en las finanzas públicas, y adaptarlo a los escenarios cambiantes del sector universitario, ya que aun cuando la legislación nacional no es amplia en estas regulaciones, tiene una base constitucional que exige el cumplimiento en el diseño y aplicación de los indicadores de gestión, y esta teoría tiene sustentos en otros escenarios, más no en el contexto del sector educativo al nivel universitario, por tanto la investigación,

tiene su sustento en los aportes de las experiencias y el conocimiento de quienes ejercen funciones a nivel gerencial en estas casas de estudio, como aporte importante para desarrollar las bases teóricas del modelo que se propone en la presente tesis doctoral.

La obtención de la información, se logró a través de análisis de textos, revistas, periódicos, conferencias; que proporcionan la información necesaria de todo lo que se ha publicado sobre el tema tomando como base a Ballestrini (1987:152), cuando habla de las fuentes documentales, donde indica que la investigación documental, proporciona un conjunto de procedimientos tecno – operacionales que deben seguirse, a fin de lograr mayor y mejor eficiencia en el manejo de las fuentes documentales que sirven de base y orientan las formulaciones de la investigación.

4.3. Unidad de Análisis

Habiendo explicado en la fundamentación metodológica empleada, se observa que la presente tesis doctoral encuadrada metodológicamente en una investigación de enfoque cualitativo, se toma en cuenta lo señalado por Hernández, Fernández y Baptista (2010:374), "la muestra es una unidad de análisis o un grupo de personas, contextos, eventos, sucesos, comunidades, etcétera, de análisis sobre la cual se habrán de recolectar datos, sin que necesariamente sea representativo del universo que se estudia". Éste tipo de enfoque, por sus características, requiere de muestras más flexibles. En un análisis de contenido, las unidades de análisis pueden ser frases, oraciones, párrafos.

Rojas (2010:158) citando a Merriam (1989), asegura que la unidad de análisis puede ser un individuo, un evento, un concepto. La clave para determinar la unidad de análisis está en decidir qué se quiere decir acerca de algo al terminar el estudio. En este sentido, el propósito de ésta investigación es lograr contextualizar el tema de la medición de la gestión en las universidades públicas, tomando como base la auditoría de gestión, es por ello que en la presente investigación la unidad de análisis la conforman las

Universidades Públicas, ubicadas geográficamente en la región central de Venezuela, específicamente en el estado Aragua y Carabobo, que a tal efecto, la investigadora consideró intencionalmente dirigir el estudio de campo en la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) Maracay, Universidad Central de Venezuela – Núcleo Maracay y la Universidad de Carabobo campus La Morita y Campus Bárbula, por cuanto, los empleados pertenecientes a la plantilla de estas Universidades Públicas, manejan la información referida a la medición de la gestión bajo la perspectiva de la Auditoría de Gestión, el cual es el tema de investigación, esto le permitió precisar con un interés particular el objeto de estudio.

De acuerdo a Rojas (ob. cit.) citando a Lincoln y Guba, las unidades de análisis deben ser heurísticas, es decir, ofrecer información relevante para el estudio y estimular la comprensión del lector acerca del problema estudiado. Deben representar la parte más pequeña capaz de explicar por sí misma la situación estudiada.

4.3.1. Informantes Claves o Protagonistas de la Información

En esta investigación la elección de los informantes claves, de aquí en adelante denominados protagonistas de la información no dependió de la probabilidad, se hizo de forma intencional cuyo propósito fue seleccionar los sujetos quienes pudieran aportar información relevante a la investigación de una forma directa de sus vivencias fuera de ambigüedades. En este caso particular, el muestreo fue basado en criterios, que según Rojas (ob. cit.), “consiste en revisar y estudiar todos los casos que comparten determinadas características previamente establecidas por el investigador y consideradas como importantes para los objetivos del estudio”.

Específicamente la muestra está comprendida por los protagonistas que cumplen sus roles en niveles estratégicos en tres Universidades Públicas ubicadas en la región central, entre las que se encuentran: Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL)

Maracay, Universidad Central de Venezuela – Núcleo Maracay y Universidad de Carabobo campus La Morita y Campus Bárbula. A continuación se describen los protagonistas de la información por cada Universidad pública:

Cuadro Nº 3: Protagonistas de la Información

Nivel que ocupa en la Estructura	Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) "Upelistas"	Universidad Central de Venezuela, núcleo Maracay (UCV) "Centralistas"	Universidad de Carabobo, campus La Morita y campus Bárbula "Ucevistas"	Total
Dirección -Rector – Vicerrector Dirección - Decanato	**1**	**1**	**1**	**3**
Académico -Jefa de Control de Estudios Subdirección de Docencia	**1**	**1**	**1**	**3**
Administrativo - Jefa de Administración Unidad de Planificación y Desarrollo.	**1**	**1**	**1**	**3**
TOTAL PROTAGONISTAS DE LA INFORMACIÓN……				***9***

Fuente: Sánchez (2016).

Estos protagonistas de la información se presentan en anonimato para garantizar la confidencialidad de lo ofrecido en la instrumento de recolección de datos. Resulta preciso acotar, que en el ámbito de las Universidades públicas, quienes ejercen funciones gerenciales de Dirección y Académico son docentes graduados en las distintas especialidades de educación, y no tienen estudios en el área de la gestión pública, esto limita el desenvolvimiento en las teorías gerenciales de la Administración pública. No se consideran para obtener información el personal de servicio y los estudiantes, por cuanto la investigadora realizó un sondeo y no tienen datos que aportar en el tema objeto de estudio. En atención a ello, la escogencia de los protagonistas de la información, tuvo su interés particular, en funcionarios que directamente tenían vinculación con la gestión en la Universidad por cuanto tienen responsabilidad en la creación y aplicación de los indicadores de gestión para cumplir con los objetivos y metas institucionales.

En el enfoque cualitativo, Sampieri y otros (ob. cit.), afirman que lo que se busca en un estudio cualitativo es obtener datos (que se convertirán en información) de persona, seres vivos, comunidades, contextos o situaciones en profundidad en las propias "formas de expresión" de cada uno de ellos.

Con el propósito de obtener información focalizada al tema de la gerencia universitaria a través de indicadores de gestión, se aplicó a los protagonistas de la información, la técnica de la entrevista bajo un guion de preguntas estructuradas, dirigido al personal directivo de las universidades, en segunda instancia a los estratos medios y bajos, tal como es el personal administrativo, ya que ellos son protagonistas de la gerencia universitaria, se anexan fotos de las entrevistas de quienes no tuvieron objeción en dar su identificación, los otros quedan en el anonimato.

Al respecto, Valles (1999) distingue un tipo de entrevista, *focused interview/o focusgroup* cuando son grupales) caracterizada por: - Están focalizadas en un tema específico de una situación. – Los sujetos entrevistados han formado parte o han estado inmersos en la situación que se desea estudiar, por lo que se espera obtener información acerca de sus experiencias subjetivas. – Los investigadores han hecho un análisis previo de los documentos relacionados con el hecho objeto de estudio. – A partir de este análisis de contenido, elaboran hipótesis que servirán de base para estructurar el guión de la entrevista. En este tipo de entrevista el investigador debe manejar exhaustivamente el tema objeto de estudio. En este caso particular, la investigadora conoce a profundidad el tema de investigación, ya que es empleada universitaria con 24 años de servicio en los escenarios de éstas casas de estudio.

Tal información se obtuvo de forma oral para dar fluidez e interés al tema en estudio; considerando que en la postura hermenéutica, según Ugas (ob. cit.), implica un diálogo en el que se tiene como un "tu" interlocutor a un determinado texto, y donde se trata de

construir, reproducir y experimentar el proceso mental constructivo que ha seguido un autor.

La validez es un aspecto crucial en cualquier investigación, en función de ello se emplea la triangulación, como un procedimiento que debe utilizar el investigador para contribuir a lograr la credibilidad del estudio (Martínez, 1996), para Taylor y Bogman (1992:127), el investigador tiene la responsabilidad de establecer controles cruzados sobre los informantes e instrumentos a utilizar, de manera de captar la coherencia de esta información y relatos, por lo cual, en esta investigación se mantendrá un control de los datos que ofrecerán los informantes, además se empleará la observación participante, a fin de contrastar las expresiones de los entrevistados sobre el modo de gerenciar, se verificarán y compararán las narraciones y opiniones en atención a la experiencia del investigador en la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. El término triangulación es una metáfora traída de la ingeniería referida a los ángulos que dan fuerza a una estructura. Consiste en contrastar datos provenientes de diversas fuentes, técnicas, métodos, investigadores e interpretarlos desde distintos enfoques teóricos. Aunque la partícula “tri” alude a “tres” ángulos, no necesariamente tienen que ser tres los elementos que se contrasten, pueden ser dos, tres, cuatro, depende de lo que se tenga.

4.4. Desarrollando un Plan de Trabajo

Es necesario aclarar que no existe un procedimiento único para realizar el análisis de contenido, en este caso la investigadora utilizó su creatividad afianzada con sus conocimientos técnicos para establecer el modo de analizar los resultados. La información que se analiza se obtuvo en primera instancia de fuentes documentales, como lo son los libros, leyes y resultados de informes técnicos producidos en los escenarios de la unidad de análisis; estos contenidos se analizaron y se contrastaron con la información obtenida a través de la aplicación del instrumento de recolección como lo es la entrevista bajo un

guion estructurado, estas fuentes de información se triangularon por la investigadora, lo que originó las bases para la propuesta que se presenta en la investigación.

Para dar apertura al análisis e interpretación de los resultados, a continuación se describe el contenido de los ítems que conformaron el guion estructura de la entrevista focalizada que se aplicó a la muestra seleccionada, la presentación atiende a cada objetivo específico que dio origen a la presente tesis doctoral.

Items del Primer Objetivo Específico: *Exponer la realidad de la gerencia en las universidades públicas del centro del país.*

1.- ¿Conoce usted las normativas que definen sus funciones y competencias de acuerdo a la estructura organizativa de la Universidad? Explique.

2.- ¿Explique en cual momento usted puede aplicar estrategias de monitoreo y corrección en el cumplimiento de las objetivos y metas institucionales? Señale las normativas que lo estipulan?

Items del Segundo Objetivo Específico: *Comparar las teorías gerenciales que se practican en las universidades en la actualidad con las distintas teorías que existen.*

3.- ¿Describa usted la forma de gerenciar en su actividad de la Universidad, explique si esa forma proviene de una teoría aprobada?

4.- ¿Diga usted cual es la misión, visión y los objetivos estratégicos de la Universidad?

Items del Tercer Objetivo específico: *Develar el panorama accionario de gestión en los escenarios universitarios.*

5.- De acuerdo a su experiencia considera que la forma de tomar decisiones gerenciales en la Universidad obedecen a un Plan Estratégico? Por qué?

6.- ¿Cree usted necesario aplicar Indicadores de gestión para lograr cumplir con las metas y objetivos de la Universidad, están definidos por la Universidad?

Items del Cuarto Objetivo Específico: Analizar el discurso gerencial en las Universidades públicas del centro del país, desde una óptica de la auditoría de gestión.

7.- ¿Se consideran para la gestión en la Universidad los resultados obtenidos en las Auditorias a la Gestión de la Institución?

8.- ¿Aplica usted estrategias para asegurar la rendición de cuentas de su gestión sobre la base de medición de la gestión?

El análisis cualitativo permite extraer el significado relevante del objeto investigado, buscando su esencia como máxima expresión. Al respecto, Báez y Pérez de Tudela (ob. cit.), sostienen que el análisis es el procedimiento utilizado para conocer o razonar las realidades. Y demanda descripción, interpretación y explicación:

> "Consiste en descomponer el total del objeto de conocimiento para penetrar en él, identificando sus partes y el efecto mutuo y recíproco que tienen entre sí o bien en aplicar aun caso en particular un conocimiento o ley general que lo comprende. Supone, como se acaba de decir:
> Razonar, que es la facultad de pensar, de deducir o inducir unas ideas de otras para llegar a cierta conclusión y dar las razones o motivos de cierta cosa.
> Pensar, que es dedicar la mente al examen de una cuestión para formar una opinión o tomar una resolución." (p. 241).

Considerando señalado por Aristóteles, citado por Arnau, y otros (2001:70), con respecto a la interpretación ontológica del alma: "… Dualismo Psíquico: Aristóteles afirma también, que el alma humana está formada por dos principios: uno activo –inteligencia agente- y otro pasivo – inteligencia pasible-. El primero es común a todos los hombres e inmortal: el segundo es mortal y perecedero". En el estudio del entendimiento humano, para Aristóteles, los sentidos y la experiencia sensible es la única fuente del conocimiento, pues nada hay en la mente que no se dé antes en los sentidos.

4.4.1. Procedimientos del Plan de Trabajo

Con el propósito de organizar los procesos que deben desarrollarse para cubrir con los elementos estructurales de la presente investigación doctoral, se atendió a lo señalado por Strauss y Corbin (2002:220), con relación a la noción de una matriz, “La matriz es una representación diagramática de un conjunto de ideas. Las ideas contenidas son las siguientes:

1.- Las condiciones/consecuencias no están aisladas: siempre están integradas en el texto, y se relacionan con la acción/interacción a medida que evolucionan y cambian con el paso del tiempo (proceso). La estructura de acontecimientos (condiciones), las propiedades, dimensiones y consecuencias son importantes para comprender el proceso. La acción interacción pueden realizarse en respuesta a múltiples condiciones, algunas de las cuales ocurrieron en el pasado, otras pueden estar sucediendo en el presente, y algunas puede esperarse en el futuro (Dewey, 1934) citado por Strauss y Corbin. Además un acontecimiento suele llevar a otro, luego a otro más, como los eslabones de una cadena, haciendo que las relaciones entre ellos sean más difíciles de clasificar.

2.- La distinción entre lo micro y lo macro es artificial. Las condiciones micros con frecuencia se originan con frecuencia se originan en condiciones macro y, cuando sea apropiado, el analista debe rastrear las relaciones entre ambas; esto no significa que un investigador tenga que rastrear cada acontecimiento que sucede en el curso de la investigador, lo que debe es asegurarse de indagar lo que tenga significado para el problema que se investiga, ya que puede verse atrapado en un proceso indeterminable de recolección de datos. Sólo cuando algún incidente emerge de los datos como significado, debe hacérsele seguimiento.

3.- Las condiciones y consecuencias usualmente se dan en conjuntos y se asocian y varían de muchas maneras diferentes, tanto entre ellas como con las acciones/interacciones

relacionadas. Además, con el tiempo, la aparición de contingencias, los conjuntos de condiciones y consecuencias pueden cambiar o reorganizarse, de tal manera que la naturaleza de las relaciones o asociaciones que existen entre ellas y las asociaciones/interacciones también cambian.

4.- La acción/interacción no se circunscribe a los individuos per se ya que puede darse en las naciones, organizaciones y mundos sociales, aunque en ellas son los individuos quienes las representan.

El propósito de la matriz, Corbin y Strauss, (2002), explican que es el siguiente:

> Rastraer en la, muy a menudo, complicada red de conexiones existente entre factores contextuales (condiciones/consecuencias o estructura) y las acciones/ interacciones (procesos).
> Permitir al investigador organizar los materiales y presentar un recuento explicativo más completo y convincente de los fenómenos investigados.
> Proporcionar dirección al muestreo. (p. 208).

En este sentido, las condiciones/consecuencias representan un contexto estructural en el que ocurren la acción o la interacción. El contexto estructural se ha descompuesto en diferentes áreas, considerando que cada una es importante. La interacción entre las condiciones, las respuestas de los actores y las consecuencias resultantes es lo que tratamos de captar en el análisis con la ayuda de la matriz. La matriz se considera solo una guía conceptual. A continuación se presenta la matriz del plan de acción que se siguió para cubrir el alcance de las áreas de la investigación, y ofreció un panorama completo de las acciones e interacciones para cumplir con los objetivos propuestos inicialmente en el Capítulo I de esta tesis doctoral.

Cuadro Nº 4:
Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 1

Paso 1: Acometida de preparación			
Elementos que se requieren precisar	Información que aporta estos elementos	Origen de la información	Procedimiento que permitió obtener la información
Encuadramiento del objeto de estudio	Causas y Consecuencias de la investigación	Fuentes Documentales	Análisis e Interpretación de la Información
Propósito de la Investigación	Precisó contexto		
Objetivos de la Investigación	Definió alcance		
Justificación e Importancia del objeto de Estudio	Aportó ventajas de la investigación		

Fuente: Sánchez (2015).

El cuadro anterior muestra el arranque del plan de trabajo de la investigación, a través del primer paso, con la selección del tópico o problema se direccionó la investigación, el interés temático surgió de la experiencia profesional de posiciones teóricas de interés de la investigadora, lo que precisó el contexto del estudio, permitiendo su encuadramiento en los escenarios de la gestión universitario, el acceder al campo de estudio y dejar fluir la realidad de manera abierta, para luego comprenderla, ofreció las causas y consecuencias implícitas en el tema que se investiga, en ese proceso emergieron otros temas que pudieron ser estudiados, pero ya contextualizada la investigación se pudo continuar con lo planteado al inicio de esta primera etapa, ya que la interrogante planteada, está en concordancia con el problema investigado, por cuanto una vez que se decide el tópico de investigación, cobra importancia la formulación de las preguntas directrices. Sobre este punto, Rojas (2010:61) asevera que un vez seleccionado el tópico, es necesario tomar decisiones acerca de las perspectivas paradigmáticas desde la cual se abordará el estudio. Esta decisión es importante porque ella influye de manera definitiva en las interrogantes que se plantean, y en consecuencia en la formulación de los objetivos

Adicionalmente, este primer paso permitió establecer el propósito que se busca en la realización del trabajo objeto de estudio, así como su objetivo general y los específicos que subyacen de éste, y finalmente se estableció la razón de hacer la tesis doctoral.

Cuadro Nº 5:

Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 2

Paso 2: Edificando los basamentos teóricos			
Elementos que se requieren precisar	Información que aporta estos elementos	Origen de la información	Procedimiento que permitió obtener la información
Basamentos de la Teoría de Max Weber	Fundamentación teórica de Max Weber, el Cuadro de Mando Integral, Gerencia Universitaria, Control de Gestión	Fuentes Documentales	Análisis e Interpretación de los basamentos teóricos citados
Basamentos Teóricos del Cuadro de Mando Integral de Kaplan y Norton			
Basamentos Teóricos de la Gerencia Universitaria			
Basamentos Teóricos del Control de Gestión			
Basamentos legales y sublegales de la Auditoría de Gestión	Criterios legales y sublegales de la Auditoría de Gestión	Marco normativo contable vigente en Venezuela y resultados de informes generados por la unidad de análisis	Análisis de las normativas citadas.

Fuente: Sánchez (2015).

El paso Nº 2, descrito en el plan de trabajo de la investigación alude la edificación de los basamentos teóricos, que trata de una revisión teórica acerca del estado del arte en el tópico en estudio, es decir, acerca de los estudios realizados en el área de interés. Aclara Rojas (ob. cit.), "… se debe realizar, como en cualquier investigación una exploración rigurosa acerca de los estudios que pueden servir de antecedentes, así como de las teorías que tratan de explicar el fenómeno objeto de estudio". En este sentido, una vez conocido el

estado del arte acerca de la problemática en estudio, el investigador pone “entre paréntesis” dicho conocimiento. Esto constituye uno de los temas fundamentales en la fenomenología de Husserl, la *épochè*, es decir, el investigador, en un esfuerzo de reflexión logra hacer a un lado el mundo pre-dado, el mundo habitual, para contemplarlo sin las ataduras del conocimiento, como si lo observara por primera vez. De allí que no se habla en la investigación cualitativa de “Marco Teórico” sino de “Revisión Teórica”.

Este segundo paso, busca enriquecer el proceso de investigación con otras técnicas de recolección de la información, por cuanto este tipo de investigación se caracteriza por ser dinámico, emergente y flexible.

Los basamentos legales, permiten aflorar las reglamentaciones que el Estado Venezolano ha creado para garantizar el control de la gestión de los recursos que se le otorgan a las universidades por tratarse de instituciones pertenecientes a la estructura de la Administración Pública, al respecto, la fundamentación legal de la Auditoría de Gestión y los resultados de la aplicación del marco legal vigente en materia de control de gestión aportó información de relevancia en los resultados que dieron origen a la propuesta.

Cuadro Nº 6:

Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 3

Paso 3: Fundamentación Metodológica			
Elementos que se requieren precisar	Información que aporta estos elementos	Origen de la información	Procedimiento que permitió obtener la información
Enfoque de la Investigación	Defina el tipo de investigación	Fuentes Documentales	Análisis e Interpretación de la Información, comparación de las metodológicas propuestas
Método de la Investigación	Estableció el método a través del cual se desarrolla la investigación		
Unidad de Análisis y Protagonistas de la Investigación	Determinó la muestra objeto de estudio y los protagonistas que aportan la información		
Técnica e instrumento de recolección de la información	Estableció la técnica y el instrumento para recolectar la información		
Análisis e Interpretación de los Resultados	Indicó el procedimiento para obtener los resultados		

Fuente: Sánchez (2015).

En este paso del plan de trabajo se detallan minuciosamente cada uno de los aspectos relacionados con la metodología que se seleccionó para desarrollar la investigación, se especifica la manera en que la idea evoluciona y se transforma en el problema de la investigación y comprende los aspectos del enfoque de la investigación y del diseño, así como las técnicas de recolección de la información su análisis e interpretación de los resultados. Para lograr precisar la fundamentación metodológica de la investigación, se revisaron cuidadosamente las teorías sustentadas por los precursores epistemológicas de las corrientes metodológicas, no fue un trabajo fácil, ya que la selección del enfoque de la investigación tiene implicaciones metodológicas que debieron estudiarse minuciosamente por la investigadora en función de los objetivos que se platearon en el paso Nº 2 del Plan de Trabajo.

La caracterización epistemológica de la fundamentación metodológica a seguir tiene su soporte en el enfoque cualitativo, que según Rojas (ob. cit.), la investigación cualitativa supone una manera de concebir la realidad, unos métodos para abordar su estudio, así como técnicas e instrumentos acordes con estos métodos y procedimientos de análisis y validación congruentes con los fundamentos teóricos que la sustentan. Esta metodología fue construida originalmente por dos sociólogos Barney Glaser y Anselm Strauss (Glaser, 1978, 1992; Glaser y Strauss, 1967; Strauss 1987). Aunque cada uno de ellos provenía de una tradición filosófica e investigativa diferente, sus respectivas contribuciones tuvieron igual importancia. Glaser vio la necesidad especial de establecer comparaciones entre los datos para identificar, construir y relacionar conceptos.

La investigación cualitativa presupone entre sus métodos el fenomenológico hermenéutico, porque pretende acceder al estudio del hombre y del hecho social con los mismos métodos utilizados por las ciencias naturales, desde esta perspectiva el papel de las ciencias sociales es comprender la vida social. La descripción y la explicación de la conducta observable, foco de interés del científico social ortodoxo es sustituido por el entendimiento de la acción humana.

En este paso del Plan de Trabajo, se determinó quienes iban a proporcionar la información objeto de estudio, los protagonistas de la información, personas vinculadas con el escenario de la gestión universitaria quienes directamente están inmersos en la medición de la gestión.

En este sentido, se toma en cuenta en esta área del Plan de Investigación, lo sustentado por Hernández, Fernández y Baptista, (2010: 456), con respecto, a que el propósito de las entrevistas es obtener respuestas sobre el tema, problema o tópico de interés en los términos, el lenguaje y la perspectiva del entrevistado, es decir, en sus propias palabras. El experto es el entrevistado, por lo que el entrevistador lo escucha con atención y cuidado. Interesa el contenido y la narrativa de cada respuesta. En la aplicación de las

entrevistas a los protagonistas de la información, se considera un ambiente de confianza en el entrevistado *(rapport)*, propicio con disponibilidad de tiempo suficiente y puedan fluir sus ideas, la investigadora debe informar al entrevistado el propósito de la entrevista y el uso que se le dará a ésta; en este caso en particular, la entrevistadora tiene la ventaja que forma parte del entorno objeto de estudio y los entrevistados la conocen y tienen interacción diaria con ella, esto otorga un elemento de credibilidad a la investigación. Se empleó en la entrevista un tono espontáneo, cuidadoso y con aire más bien de curiosidad al tema que se plantea.

La información obtenida tanto a través de las fuentes documentales como la que se obtiene por medio de la aplicación de una entrevista bajo un guion de preguntas estructuradas, las respuestas obtenidas se analizan e interpretan y se triangulan, para contrastar la información obtenida por medio de las fuentes documentales, la obtenida a través de la entrevista y el punto de vista de la investigadora de acuerdo a su conocimiento y experiencia.

Cuadro Nº 7:

Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 4

Paso 4: Análisis e Interpretación del Diagnóstico de los escenarios			
Elementos que se requieren precisar	Información que aporta estos elementos	Origen de la información	Procedimiento que permitió obtener la información
Develar el panorama accionario de gestión en los escenarios universitarios	Situación actual del tópico que se estudia	Fuentes Documentales Entrevista a Protagonistas de la Información	Revisión documental. Entrevista a profundidad. Triangulación.

Fuente: Sánchez (2015).

La estructuración de las fases está conformada en primer lugar, por una indagación o exploración a partir de la revisión de otras teorías relacionadas con la temática en estudio y considerando las experiencias y vivencias de la investigadora, con la finalidad de realizar inferencias novedosas que rodea a la gerencia universitaria. Posteriormente se hace un diagnóstico de la situación existente en las universidades públicas seleccionadas para el estudio, atendiendo al entorno que las rodea y al aspecto interno de éstas; para lo cual se estudia de manera individual cada institución, se realizan las comparaciones y análisis de relaciones, para poder realizar el diagnóstico necesario como insumo para la investigación.

En este paso del Plan de trabajo de la Investigación, se realiza una descripción, fundamentada en un ordenamiento conceptual, éste es la organización de los datos en categorías o clasificaciones discretas, como lo señala Strauss y Corbin (ob. cit.), "… según sus propiedades y dimensiones y luego al uso de la descripción para dilucidar estas categorías". Se busca sentido a la información organizándola de acuerdo a un esquema de clasificación. En el proceso, se identifican asuntos a partir de los datos obtenidos y se refinan según sus propiedades y dimensiones generales, en tal sentido, la cantidad de material de que dispone la investigadora se describirá usando una variedad de estilos comunicativos.

4.5. Procedimiento para la categorización

Para el ordenamiento conceptual de la información que se obtuvo en las entrevistas se organizan por categorías de acuerdo a sus respuestas por cada Items del instrumento, así pues se levanta un cuadro por cada pregunta, en el cual se le asignará a los entrevistados pertenecientes a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) Maracay, "Upelista", a los entrevistados de la Universidad Central de Venezuela (UCV), núcleo Maracay, "Centralistas" y a los de la Universidad de Carabobo campus La Morita y campus Bárbula "Ucevistas", esto permitirá clasificarlos de acuerdo al escenario al cual pertenecen, tomando en consideración que son funcionarios que ejecutan funciones en las distintas

gerencias de la Universidad al cual están adscritos. Una vez, identificada el origen de cada respuesta, se otorgará la categoría de acuerdo a la dimensión de su narrativa (discurso) en función de la orientación teórica y legal, es decir, si se corresponde con el contenido de los documentos analizados y con los basamentos legales explayados a lo largo de esta tesis doctoral.

En este sentido, se agruparan los resultados de la forma siguiente:

Items Nº X : *Descripción de la pregunta del guion estructurado*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevistado "Ucevistas"***	***Categoría / Contraste***
Directivo				
Académico				
Administrativo				

Fuente: Sánchez (2015)

Muestra el cuadro anterior, la categorización de cada informante clave en función de la universidad a la cual pertenece, así como también la identificación del tipo de personal (Directivo – Académico . Administrativo), esto por cuanto es necesario que se establezcan los niveles estructurales de los funcionarios que aportan información en la aplicación del instrumento de recolección de datos, para posteriormente triangular la información.

El paso siguiente después de haber categorizado la información, es analizarla e interpretarla para obtener los constructos teóricos que van a formar parte de la propuesta de investigación.

Cuadro Nº 8:

Matriz para acometer el Plan de la Investigación. Paso 5

Paso 5: La Propuesta de la Investigación			
Elementos que se requieren precisar	Información que aporta estos elementos	Origen de la información	Procedimiento que permitió obtener la información
Proponer un modelo gerencial en las Universidades Públicas de la Región Central de Venezuela, una perspectiva desde la Auditoría de gestión.	Teoría sobre la gerencia Universitaria Teoría sobre el Control de la Gestión en las Universidades Públicas Teoría sobre Auditoría de Gestión a través de Indicadores	Fuente Documental Entrevista a Protagonistas de la Información, Resultados y Estadísticas oficiales.	Integración triangulada entre: Revisión documental. Análisis e interpretación de la información teórica y de la Entrevista a profundidad.

Fuente: Sánchez (2015).

En ésta área del plan de desarrollo se aborda el propósito de la investigación propiamente dicho, por cuanto las acciones desarrolladas previas a este paso 5, permitieron la precisión metodológica del estudio, se obtuvieron, clasificaron e interpretaron los contenidos de fuentes documentales, como lo son los textos vinculados con el objeto en estudio, las leyes y normativas que existen en el contexto del control de la gestión en las instituciones de educación superior en Venezuela, los resultados publicados por órganos oficiales en torno a la aplicación de tales normativas, así como también los aportes de la investigadora producto de la experiencia en el escenario investigado; todo esto contrastado con la realidad social obtenido de la categorización e interpretación de los resultados que se generaron por la información que aportaron los protagonistas de la unidad de análisis derivó la propuesta sobre un Modelo gerencial en las universidades públicas de la región central de Venezuela, una perspectiva desde la auditoría de gestión, la cual va a presentarse en el último capítulo de la presente tesis doctoral.

CAPÍTULO V

Escenarios del discurso gerencial en las Universidades Públicas, de la narrativa de sus propios protagonistas

Luego de la fundamentación teórica y de los basamentos legales que sustentan la presente investigación doctoral, así como de la exposición del soporte metodológico seguido para obtener el modelo que se propone para la Gestión Universitaria bajo la perspectiva de la Auditoría de Gestión, es necesario explayar la experiencia de sus propios actores, por cuanto constituye la base para el diseño del modelo, en este sentido, a continuación se expone de forma general información relativa a las Universidades que fueron objeto de estudio, tal como lo son: Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) ubicada en el Estado Aragua, Universidad Central de Venezuela, (UCV) núcleo – Maracay, ubicada también en el Estado Aragua y Universidad de Carabobo en el campus de la Morita del Estado Aragua y en el campus de Bárbula en Valencia del Estado Carabobo.

Posterior a la información de estas Universidades Públicas, pertinente a la investigación, se desarrolla la interpretación de la información obtenida a través de la aplicación de la entrevista bajo un guion semiestructurado, la cual fue objeto de un proceso de triangulación o contraste con los basamentos teóricos y legales y con las nociones y experiencia de la investigadora, lo que resulto como base para el modelo propuesto.

5.1. Información de los Protagonistas de la Información

5.1.1. Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL)

La Universidad Pedagógica Experimental Libertador UPEL, es la principal institución de educación superior pública dedicada a la formación de docentes en

Venezuela. La Sede Rectoral está en la ciudad de Caracas, y posee núcleos en los estados: Aragua, Distrito Capital, Lara, Miranda, Monagas y Táchira.

La UPEL reúne en su seno a los Institutos oficiales de Formación Docente, incorporadospor Resolución 233 de agosto de 1983. La reseña histórica del Consejo Nacional de Universidades (C.N.U.) explica que el Ejecutivo Nacional, por Decreto N° 2176, de fecha 28 de julio de 1983, según Gaceta Oficial N° 32.777 del 28 de julio de 1983, bajo la Presidencia de Luis Herrera Campins, y como un homenaje a la memoria del Libertador Simón Bolívar en el Bicentenario de su nacimiento; designó la Comisión Organizadora de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, la cual se encargó de elaborar el Proyecto de Reglamento General y de ejecutar las tareas organizativas previas a su funcionamiento. A partir de la firma del Acta de Consolidación de la universidad, llevada a cabo en acto solemne en el Templo de San Francisco, el 27 de junio de 1988.

Este proceso de integración unió a todos los Institutos Oficiales de Formación Docente que para ese momento eran conocidos como los Institutos Pedagógicos de: Caracas, creado en 1936, Barquisimeto, 1959, Maturín y “Rafael Alberto Escobar Lara” (Maracay), 1971; y el de Miranda “José Manuel Siso Martínez”, en 1976. Igualmente se incorporó a la Universidad el Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio con sus respectivos Núcleos Académicos, el Centro de Capacitación Docente El Mácaro, creado en 1938 y el Gervasio Rubio, creado en 1952, como el Centro Interamericano de Educación Rural (CIER). En 1990 éstos últimos pasaron a formar parte de la Universidad como Institutos Pedagógicos independientes. En 1992, igualmente, se incorpora el Instituto Universitario Pedagógico “Monseñor Rafael Arias Blanco” en calidad de Instituto asociado a la Universidad.

Desde su creación en 1983, la UPEL comenzó el proceso para la consecución de una estructura inicial que, en Noviembre de ese mismo año, se constituyó como Sede Rectoral con el nombramiento del Rector, del Vicerrector de Docencia y del Vicerrector de

Investigación y Posgrado. Posteriormente, en 1984, se designó al Vicerrector de Extensión y al Secretario. A partir del momento cuando son nombradas las autoridades mencionadas, se incorporó un grupo interdisciplinario de profesionales quienes iniciaron el proceso para reglamentar el funcionamiento de la Universidad y se encargaron de encontrar vías que permitieron lograr la integración de los Institutos Pedagógicos como un todo coherente e interrelacionado.

Misión de la UPEL

La Universidad Pedagógica Experimental Libertador es una universidad pública de alcance nacional e internacional, líder en la formación,capacitación, perfeccionamiento y actualización de docentes de elevada calidad personal y profesional, y en la producción y difusión de conocimientos socialmente válidos, que desarrolla procesos educativos con un personal competente, participativo y comprometido con los valores que promueve la Universidad.

Visión de la UPEL

La Universidad Pedagógica Experimental Libertador será una universidad de excelencia, comprometida con el país para elevar el nivel de la educación, mediante la formación de docentes competentes; capaz de generar conocimientos útiles para implementar procesos pedagógicos innovadores e impulsar la transformación de la realidad social, y así contribuir al logro de una sociedad más próspera, equitativa y solidaria.

La Universidad Pedagógica Experimental Libertador en su documento de Estructura Organizativa ha concebido un modelo organizativo, constituido por los entes estructurales que le permiten cumplir con los objetivos previstos en el Reglamento General que rige y orienta su acción y con la misión que el Estado Venezolano le ha encomendado como Universidad rectora en la formación docente.

En este sentido, tomando en cuenta la naturaleza y función de los elementos organizativos y de acuerdo al estatus, responsabilidad y autoridad que les corresponden en la organización, los mismos se encuentran agrupados en los siguientes niveles jerárquicos:

- Nivel de políticas
- Nivel ejecutivo o nivel de toma de decisiones
- Nivel de asesoría al nivel ejecutivo
- Nivel ejecutivo administrativo
- Niveles de apoyo
- Nivel operativo

Su estructura organizativa, no fue necesaria presentarla en la presente investigación, ya que se apega a lo exigido en la Ley de Universidades, y es similar a la de la Universidad Central de Venezuela, la cual se mostrará en el siguiente punto.

5.1.2. Universidad Central de Venezuela (UCV)

El 24 de Junio de 1827, durante su última visita a Caracas, Simón Bolívar, junto a José María Vargas y José Rafael Revenga redactan los estatutos Republicanos de la Universidad de Caracas, los que la dotan de plena autonomía, carácter secular, renta y democracia. Dichas rentas debían servir de sustento económico a la institución y consistían de propiedades donadas por Bolívar como las haciendas de Chuao, Cata y Tácata. Estas nuevas normas amplían la visión educativa incorporando nuevas cátedras y laboratorios, eliminan el odioso procedimiento de seleccionar los alumnos por el color de la piel, aminoran el costo de los títulos universitarios, aumentan el sueldo de los catedráticos, suprimen el latín como lengua oficial de la enseñanza y dotan a la Universidad de un inmenso patrimonio económico, representado en tierras y haciendas.

Con estas nuevas normas lo de Real y Pontificia se eliminó del nombre y trasciende su jurisdicción regional pasando de ser Universidad de Caracas a Universidad Central de

Venezuela en alusión a la nueva República. Este nombre, por cierto, se ha mantenido por razones históricas pero la Universidad central no agrupa o administra a otras universidades del país.

En Noviembre de 1856 la Universidad se independizó definitivamente del seminario de Santa Rosa al mudarse al edificio del antiguo convento de San Francisco (actual Palacio de las Academias). Por su parte, el seminario continuó existiendo hasta el 21 de Septiembre de 1872, fecha en que fue clausurado y expropiado por Antonio Guzmán Blanco.

Desde el año 1953, la Universidad Central de Venezuela se encuentra ubicada en la Ciudad Universitaria de Caracas, decretada en 1943 por el presidente Isaías Medina Angarita, proyectada arquitectónicamente por el maestro Carlos Raúl Villanueva y construida, en gran parte, en el gobierno del general Marcos Pérez Jiménez. La actual sede (la Ciudad Universitaria de Caracas) es la más emblemática de las obras de este maestro cuya magnificencia llegó a su máxima expresión el 30 de Noviembre del año 2000, al ser declarada la Ciudad Universitaria de Caracas Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO.

En los edificios se albergan 9 de las 11 facultades de la Universidad, con la Ciencias Veterinarias y Agronomía con su sede en la ciudad de Maracay. La Ciudad Universitaria también alberga una de las colecciones de arte más importantes del mundo, la cual incluye a los edificios como ejemplo del movimiento modernista del siglo XX y murales, mosaicos, vitrales y esculturas de artistas abstracto-geométricos, constructivistas, surrealistas.

En estos 288 años de historia universitaria (1721-2009), la Universidad, algunas veces, ha gozado de autonomía plena; otras veces, los regímenes políticos se han reservado el derecho de designar las autoridades, y no ha faltado época en que la Universidad se haya visto obligada a suspender sus actividades. El cierre más prolongado de sus funciones docentes ocurrió durante la dictadura gomecista, al decretarse la clausura por diez años

(1912-1922).

En la UCV se hace el 70% de la investigación que se realiza en todo el país.En la actualidad, mantiene una matrícula estudiantil que ronda los 54.222 estudiantes de pregrado y 8.317 estudiantes de postgrado, con 8.601 profesores de los cuales 3.811 son jubilados; 8.372 empleados profesionales, administrativos de los cuales 3.858 son jubilados, y 2.883 obreros de los cuales 1.679 están jubilados, distribuidos en 9 Facultades en Caracas, 2 Facultades en Maracay, 5 Núcleos de estudios supervisados y 12 Estaciones Experimentales en diferentes regiones del país, conforman la comunidad ucevista.

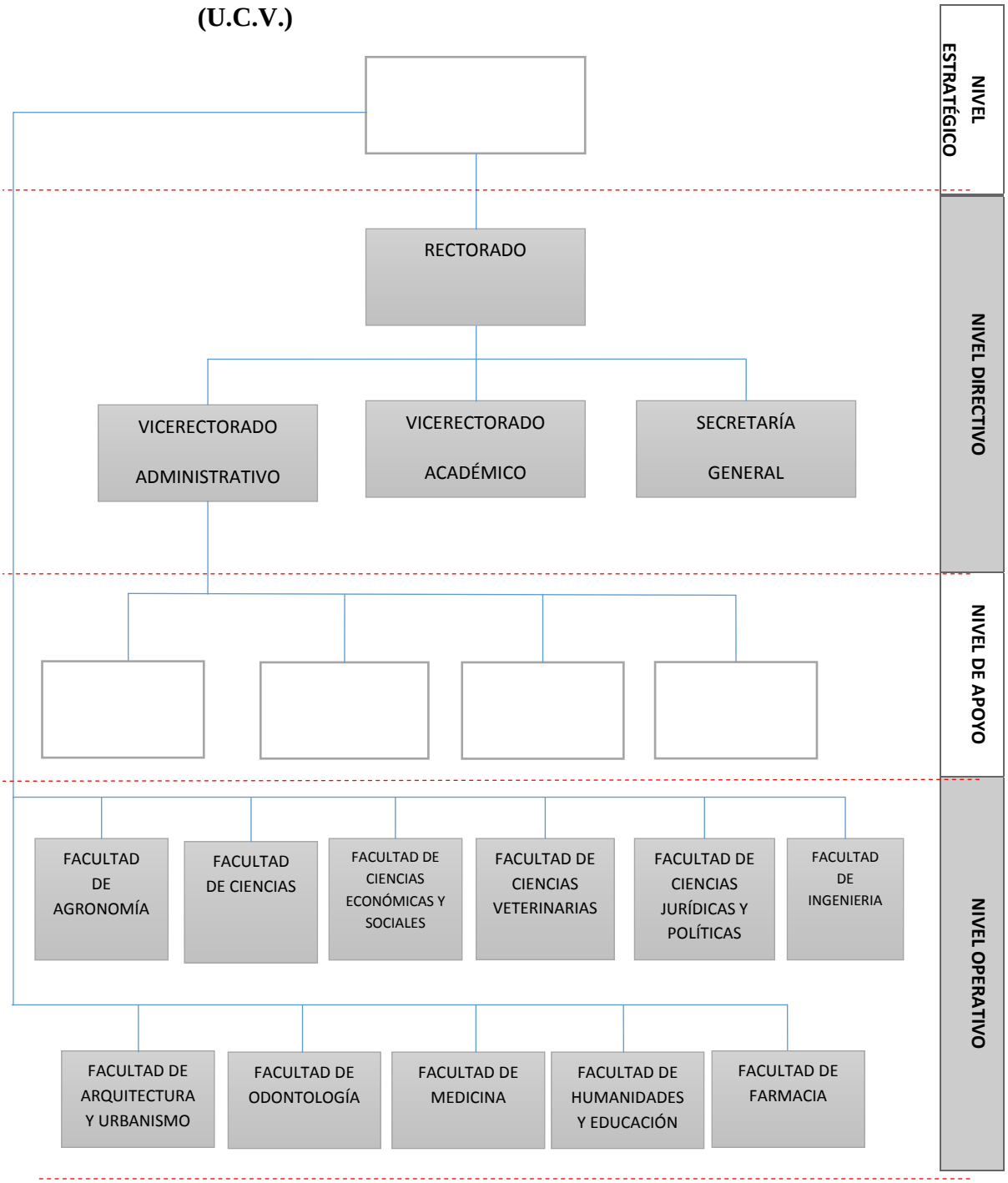
Misión de la U.C.V.

La Universidad Central de Venezuela tiene como misión crear, asimilar y difundir el saber mediante la investigación y la enseñanza; completar la formación integral iniciada en los ciclos educacionales anteriores; y formar los equipos profesionales y técnicos que necesita la nación para su desarrollo y progreso.

Visión de la U.C.V.

Ser el centro de referencia nacional e Internacional en la formación de talento humano necesario y en la generación, gestión y difusión del conocimiento.

Figura Nº 7: Estructura Organizativa de la Universidad Central de Venezuela (U.C.V.)



Fuente: Información tomada de la página web de la U.C.V.

5.1.3. Universidad de Carabobo (UC)

La historia de los antecedentes de la Universidad de Carabobo se remonta al año 1833, cuando fue creado por decreto Presidencial del General José A. Páez el Primer Centro de Estudios Superiores con el nombre de Colegio de Carabobo.

Dificultades de índole económica y política hacen que el Colegio sea cerrado hasta que el 3 de octubre de 1874; cuatro años después del Decreto de Instrucción Pública, el General Antonio Guzmán Blanco lo abre nuevamente y mediante un Decreto especial le concede el rango universitario al Colegio Nacional de Carabobo. Desde entonces comienza a llamarse "Colegio Federal de Primera Categoría". El primer Rector fue el Dr. Julián Viso. Estaba integrado por las siguientes especialidades: Filosofía, Ciencias Exactas, Ciencias Políticas y Ciencias Médicas.

Es en 1880, cuando el Ingeniero Lino Revenga inicia la construcción del edificio sede de la Universidad que es el mismo que actualmente ocupa la Facultad de Derecho y más tarde, el 15 de noviembre de 1892 el Presidente de la República para ese entonces, General Joaquín Crespo, decreta la creación de la Ilustre Universidad de Valencia. La UC, sin embargo, sólo estuvo abierta por 11 años. En 1904, Cipriano Castro la cerró mediante un decreto en el que alegó que se estaban formando profesionales liberales y que los gastos para mantenerla eran excesivos, afirmaba que se estaban formando profesionales que constituían proletariados intelectuales; 54 años de sombras siguieron a esta decisión. Sólo el Instituto de Ciencias Políticas mantenía encendida la llama de la formación universitaria en Carabobo. No es sino hasta el 21 de marzo de 1958, cuando por el Decreto N 100 de la Junta de Gobierno que presidía el Contralmirante Wolfgang Larrazabal, cuando se abre la Universidad de Carabobo, la reapertura se convirtió en un hecho social, que contó con el apoyo de la sociedad, de la Cámara de Comercio y varios organismos que solicitaron a Marcos Pérez Jiménez que reabriera la UC. De esta manera la Escuela de Derecho Miguel

José Sanz, pasa a ser la Facultad de Derecho, a la cual se unen la Facultad de Medicina y la Facultad de Ingeniería como las tres primeras de esta etapa de reapertura.

Misión

Creación, desarrollo y difusión de conocimientos innovadores, competitivos y socialmente pertinentes para la formación ética e integral de profesionales y técnicos, altamente calificados, con sentido ciudadano, promotores de cambios sociales, políticos y económicos, que conduzcan a la consolidación de la libertad, la democracia y el bienestar. Todo ello enmarcado en una política unificadora de la docencia, investigación y extensión, con vinculación interinstitucional, como motor de transformación de la sociedad.

Visión

Ser una Universidad pública, democrática, participativa, innovadora e integral; de alta valoración y prestigio nacional e internacional, paradigma de gestión social y horizonte ético de la sociedad; estrechamente vinculada con su medio; forjadora de ciudadanos y profesionales de alta calificación; promotora del pensamiento crítico, generadora del saber y plataforma tecnológica de los nuevos tiempos.

Objetivos

Entre sus objetivos vinculados con el presente estudio se encuentran:

Implantar un sistema permanente de administración estratégica para todas las dependencias centrales destinado a la revisión y formulación anual de objetivos y metas viables y verificables; el desarrollo de planes contingentes para su logro y relación con los planes.

Desarrollar e implantar un sistema integral de medición de los resultados de las operaciones del desempeño; así como de indicadores de tales resultados que, unidos a los trabajos de las

comisiones permanentes de evaluación, conduzcan a efectivos sistemas de realimentación, propiciadores del compromiso y motivación del personal.

Políticas

Generación de Ingreso

- La Universidad de Carabobo fomentará la creación de instancias de diálogo con el Estado Venezolano y el sector productivo a fin de obtener fuentes complementarias de financiamiento.

- La Universidad de Carabobo fomentará el desarrollo de fuentes complementarias de financiamiento al presupuesto otorgado por el Estado Venezolano, mediante la concreción de proyectos debidamente formulados y evaluados.

Evaluación y Control

- La Universidad de Carabobo impulsará el desarrollo e implantación de sistemas efectivos de evaluación (Desempeño y Logro de Resultados, Eficiencia, Eficacia, y Calidad) que sirvan de base al seguimiento y control de las operaciones, así como para rendir cuenta ante la comunidad organizada.

Vinculación con el Sector Externo

- La Universidad de Carabobo promoverá y ejecutará los servicios de asesoría, desarrollo y elaboración de estudios y proyectos de calidad y altamente competitivos destinados a la resolución de problemas y en general a la actualización y mejoramiento de las instituciones y organizaciones de la región.

Trabajo en Equipo

- La Universidad de Carabobo propiciará la formación de equipos de trabajo interdisciplinarios para analizar y proponer soluciones a las demandas planteadas por el entorno intra y extra universitario.

Esta información perteneciente a la Universidad de Carabobo fue tomada de su página en la web, y su estructura organizativa al igual que la UPEL no se muestra ya que es similar a la de la Universidad Central de Venezuela.

Es preciso acotar, que de la información revisada por la investigadora, vinculada a la UPEL a la UCV y a la UC, no se encontró dentro de su estructura organizativa ni dentro de sus normativas aprobadas, dependencias e instrumentos que permitieran gestionar estrategias para cumplir con los requerimientos de la Auditoría de Gestión, en cuanto al establecimiento de indicadores para la medición del desempeño gerencial y el cumplimiento de las metas y los objetivos del Plan Organizacional, poseen muy bien elaborado un Plan Estratégico de direccionamiento sobre la Visión, Misión, Objetivos Estratégicos, una Estructura Organizativa bien definitiva con líneas de mando y de autoridad, cuentan con un plan organizacional y un Plan Operativo aprobado por las instancias competentes, pero carecen de instrumentos normativos que guíen en la gestión universitaria para monitorear los planes y dar cumplimiento a las metas y objetivos ya establecidos sobre la base de Indicadores de Gestión.

En este sentido, en un trabajo consultado en la web, publicado por la Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales, de la Universidad “Rafael Belloso Chacín” (2004), sobre una evaluación de la estructura organizativa de la administración central de la Universidad del Zulia, señala que debido a la presión globalizadora, y a una búsqueda de mayores niveles de eficiencia, calidad, pertinencia y equidad, los países

desarrollados tuvieron reformas universitarias en los 80 y muchos países latinoamericanos en los 90. En Venezuela, no se concretó la transformación de sus universidades en esta época, sin embargo, algunas universidades autónomas ya dieron sus primeros pasos en ese sentido.

Por su parte, en mayo de 1997, se juramentó la Comisión de Evaluación Institucional de la Universidad de Carabobo, se mencionaba en aquel documento que en la capacidad que demuestre la Universidad Venezolana para comprender los retos que hoy se le presentan y salir al frente de las transformaciones necesarias, tanto en sus estructuras como en su funcionamiento. Posteriormente, en marzo de 1998, el Consejo Universitario de la UC la declaró en reorganización académico administrativa como parte de un proceso permanente de autoevaluación. En mayo de 1999, se dio la primera versión de la estructura de la *Evaluación Sistémica,* esta reforma no ha incluido aspectos relativos a la evaluación de la gestión en el uso de los recursos que el Estado otorga a las distintas instancias.

En cuanto a la Universidad Central de Venezuela, expresa que a lo largo de 173 años en la UCV no había habido cambios y el modelo estaba agotado. Atendiendo a esta necesidad sentida, el Consejo Universitario de la UCV en mayo del 2001 acordó reorientar su agenda de transformación como respuesta a las prioridades definidas por los diferentes sectores, y en coordinación con el cogobierno universitario. A este respecto, planteó una propuesta que incluía aspectos académicos, de bienestar social, electorales y administrativos.

5.2. Escenarios del discurso gerencial en las Universidades Públicas, de la narrativa de sus propios protagonistas

En este paso del proceso de investigación, considerado el más revelador, ya que se le da sentido a los datos, por cuanto se organiza e interpreta la información que se obtiene de la propia unidad de análisis en contraste con la temática que se estudia, dicha interpretación es profunda y propia del contexto estudiado, se describen las experiencias de los protagonistas desde su propia óptica, en sus lenguajes y sus expresiones, explicando situaciones, circunstancias, hechos y fenómenos de acuerdo a sus vivencias.

En tal sentido, Miguélez, (2009:252), señala que las realidades cuya naturaleza y estructura pueden ser observadas, al menos parcialmente, desde afuera, podrán ser objeto de estudio de otros métodos. Las realidades, en cambio, cuya naturaleza y estructura peculiar sólo pueden ser captadas desde el marco de referencia del sujeto que las vive y experimenta requieren ser estudiadas por métodos fenomenológicos. Así, no se estudia una realidad "objetiva y externa", sino una realidad cuya esencia depende del modo en que es vivida y percibida por el sujeto, una realidad interna y personal, única y propia de cada ser humano.

> La fenomenología es el estudio de los fenómenos tal como son experimentados, vividos y percibidos por el ser humano. Husserl, fundador de la fenomenología (1962, orig. 1913, 1970, orig. 1936), acuño el término *lebenswelt* (mundo de vida, mundo vivido) para expresar la matriz de este mundo vivido, con su propio significado. … el nuevo método se centraba en la descripción y análisis de los contenidos de la conciencia… Este método refleja un esfuerzo para resolver la oposición entre el empirismo, que subraya la importancia de la observación, y el racionalismo, que pone el acento en la razón y la teoría, y lo logra describiendo el origen, en la conciencia, de todo sistema filosófico o científico. (p. 253).

Por su lado Heidegger, “precisa que la fenomenología es la ciencia de los fenómenos y que consiste en permitir ver lo que se muestra, tal como se muestra a sí mismo, y en cuanto se muestra por sí mismo”. (1974: 233), citado por Miguélez. Por ello, del discurso de los protagonistas de la información se organizó y se categorizó, tal como se muestra más adelante, para descubrir la esencia *(el éidos)* valida universalmente, y útil científicamente, Husserl citado por Miguélez (ob. cit.). Esta intuición de la esencia *(wessenschau)* no es un proceso de abstracción, sino una experiencia directa de lo universal que se revela y se impone con evidencia irresistible. “El método fenomenológico respeta plenamente la relación que hace la persona de sus propias vivencias, ya que, al tratarse de algo estrictamente personal, no habría ninguna razón externa para pensar que ella no vivió, no sintió o no percibió las cosas como dice que lo hizo”. (2009:254).

En este mismo orden de ideas, esta parte del proceso investigativo, se determinó la confiabilidad y validez del abordaje del material obtenido para su interpretación, tanto de fuentes primarias como los textos, normativas legales, estudios anteriores, resultados de informes de auditoría, estadísticas de los organismos reguladores, es decir, las Instituciones que el Estado ha aprobado para crear normativas que deben cumplir quienes reciben recursos pertenecientes al patrimonio público, y la información propia obtenida por la aplicación del instrumento de recolección de datos, incluso permitió afianzar el método empleado como fundamento metodológico a seguir, como lo es el paradigma cualitativo, enfocado en la fenomenología hermenéutica.

En este sentido, es preciso reseñar lo contenido en la obra *“Verdad y Método”* de Hans-Georg Gadamer (1999), cuando señala lo siguiente:

> …Desde Herder y Humboldt el pensamiento moderno sobre el lenguaje está denominado por un interés muy distinto. Su objetivo, sería estudiar cómo se despliega la naturalidad del lenguaje humano –una perspectiva ganada laboriosamente en la contra del racionalismo y de la ortodoxia- en la amplitud de experiencias de la

> diversidad de la estructura del lenguaje humano… el lenguaje no es sólo una de las dotaciones de que esta pertrechado el hombre tal como está en el mundo, sino que en él se basa y se representa el que los hombres simplemente tengan mundo. Para el hombre el mundo está ahí como mundo, en una forma bajo el cual no tiene existencia para ningún otro ser vivo puesto en él. Y esta existencia del mundo está constituida lingüísticamente. Este es el verdadero meollo de una frase expresada por Humboldt con otra intención, la de que las lenguas son acepciones del mundo. (pág. 526).

Al respecto, las expresiones extraídas de la realidad vivida por los protagonistas de la información en esta investigación reflejan el mundo en el que están inmersos y permite a la investigadora inferir sobre el propósito del estudio, ello por cuanto a través de su lenguaje dan la idea del mundo que los rodea en los escenarios universitarios, lo que permite luego de su interpretación obtener una teoría que se ajuste a sus prácticas en el área de la gestión a través de la medición usando como instrumentos los indicadores de gestión, ello por cuanto la teoría necesariamente debe estar ajustada a la realidad que se le aplica porque de lo contrario sus resultados no serían los esperados, ya que se abriría una brecha entre lo que se espera y lo que se obtiene realmente.

Con relación a la interpretación, se establecieron categorías, que según Merriam (1998), citado por Rojas (ob. cit.), "…Deben ser comprensivas y emerger de los datos, así como las subcategorías". El número de categorías depende de los datos y del foco de la investigación, con un número manejable de manera discreta, en este caso las categorías se crearon de acuerdo a la narrativa de los protagonistas, a la temática de estudio y al conocimiento y experiencia de la investigadora, ya que el tema de indicadores de gestión en las universidades públicas no es de dominio limitado por ser un área que en el control fiscal en Venezuela todavía no se ha estudiado con profundidad.

En el momento de generación de las categorías se observan dos fases o momentos: una deductiva y otra inductiva. En la presente investigación, la fase deductiva estuvo

conformada por la revisión de estudios ya realizados y el abordaje textual de la temática objeto de estudio, ello permitió conocer con precisión el estatus de la medición de la gestión a través de la Auditoría de Gestión en las Universidades Públicas; así como el encuadramiento de la metodología investigativa empleada para lograr el propósito del estudio.

En la fase inductiva, como primer punto se realizó una revisión analítica de la información obtenida por las distintas fuentes ya mencionadas, se estructuró esta información con el propósito de organizarla por categorías, estas categorías sufrieron un proceso de filtración, que permitieron su validación, esta filtración se logró a través de la opinión de personas con experiencia en el escenario gerencial de las universidades públicas y de la Auditoría de Gestión, para finalmente explayar lo sustancioso de cada respuesta de los protagonistas de la información que integran la unidad de análisis, es decir, la investigadora una vez analizada cada respuesta tomó la información pertinente con el objeto que se estudia, y de esta forma obtuvo las categorías definitivas.

Como ya se mencionó anteriormente los nombres que se le atribuye a cada categoría surgieron de la teoría vinculada con el objeto de estudio, así como de la pericia de la investigadora y del propio discurso de los sujetos de la investigación, se presenta entonces por cada Items que forma parte del instrumento de recolección de datos, la matriz que agrupa la respuesta de cada entrevistado, tomando en cuenta su ubicación dentro de la estructura de la Universidad a la cual pertenece, es decir, si ejerce funciones de Dirección, Académicas o Administrativas, esto permite precisar la categoría que se crea. Luego de organizadas las respuestas, se diseñó un diagrama que ofrece los elementos conceptuales surgidos a raíz de las categorías obtenidas.

A continuación las matrices de categorías y los diagramas con los elementos conceptuales que se crearon con la interpretación y análisis de los datos:

Cuadro Nº 9:

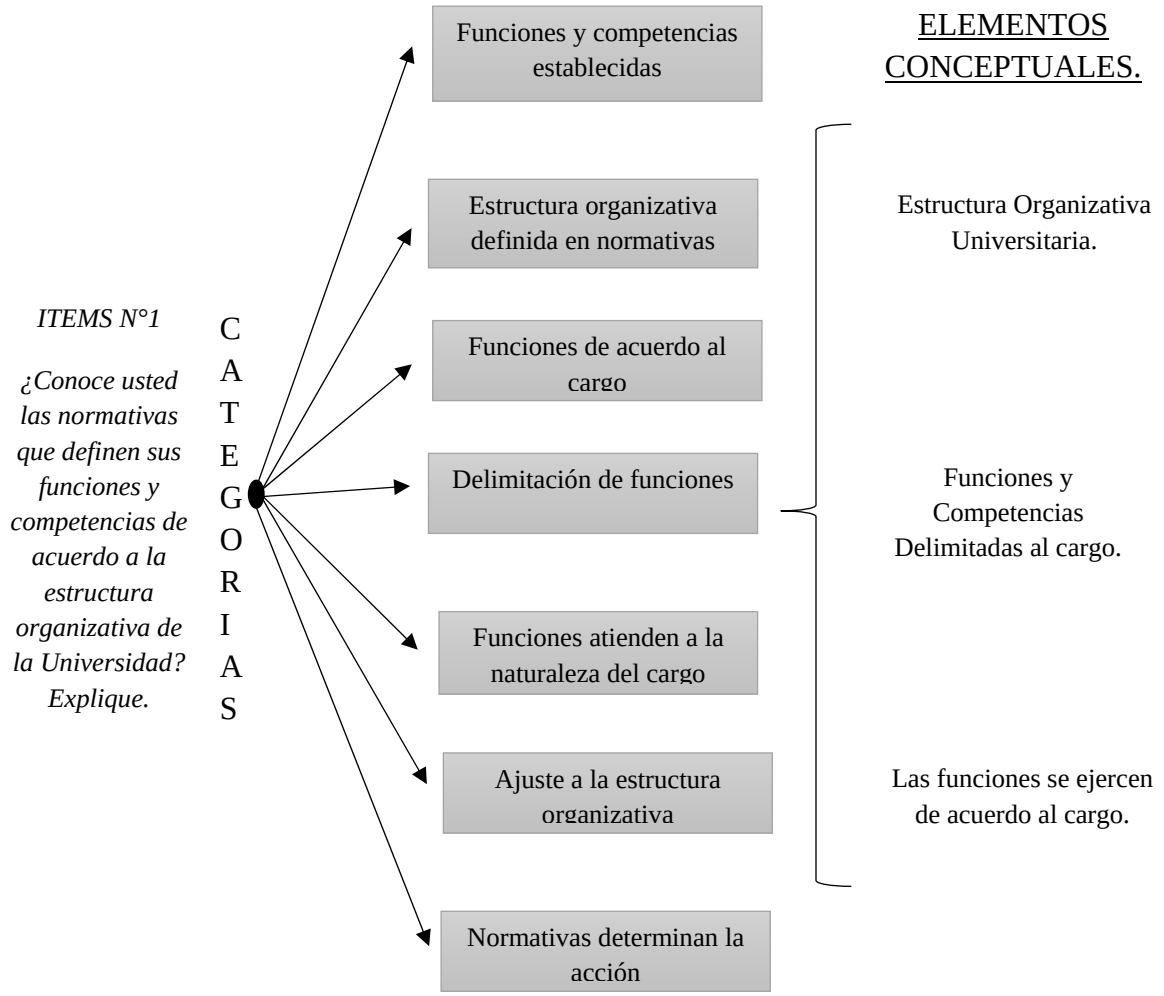
Respuesta al Items Nº 1 del Guion Estructurado presentado en la Entrevista

Items Nº 1: *¿Conoce usted las normativas que definen sus funciones y competencias de acuerdo a la estructura organizativa de la Universidad? Explique.*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevistado "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
Directivo	*Upelista D-1* El artículo 58 del Reglamento General de la UPEL, establece las atribuciones del Director. También, la Estructura Organizativa de la UPEL, aprobada en el año 2002 y actualizada en el año 2010, señala tácitamente las funciones del Director.	*Centralista D-2* La Universidad posee un Reglamento que establece las funciones de cada cargo gerencial y cuáles son sus responsabilidades. El cargo de Director/Decano, se ubica en el rango del cuerpo ejecutivo de la Universidad y sus competencias deben estar escritas, para poder tomar las decisiones que incumben dirigir el Decanato.	Ucevista D-3 Si, las conozco. Las funciones, competencias y normas están definidas no sólo en la ley de Universidades y demás normas que son pertinentes. Además en la estructura de la Universidad y los papeles descriptivos del legajo que le acompañan están claramente establecidas.	Funciones y competencias establecidas Estructura organizativa definida en normativas
Académico	*Upelista AC-4* … Están referidos a resoluciones que determinen el Consejo Universitario o Consejo Directivo del instituto atendiendo a particularidades que en un momento determinado pueden incidir en las funciones y/o competencias.	*Centralista AC-5* Si las conozco, la Universidad entre sus fortalezas posee la delimitación de las funciones y competencias de acuerdo a la estructura organizativa de la Institución, permitiendo el cumplimiento de las normas establecidas logrando de esta manera los objetivos institucionales.	*Ucevista AC-6* El manual OPSU específica claramente las funciones del cargo, sin embargo; las competencias son adquiridas según las necesidades del mismo y el día a día, en cuanto a las estructuras propias de la universidad las desconozco.	Funciones de acuerdo al cargo Delimitación de funciones
Administrativo	*Upelista AD-7* En mi condición de Jefa de Personal cómo manejo y conozco las normativas laborales, instructivos para ejecutar y aplicar los procesos administrativos de la Unidad, procesos y criterios unificados para todas las Unidades de Personal de la UPEL, ajustadas a las normativas legales y constitucionales de acuerdo a la estructura de la organización. La medición de gestión se planifica a través de un Plan Operativo, que se realiza con la proyección del presupuesto de la Universidad para su ejecución. Se reportan las metas ejecutadas de cada Proyecto y las no ejecutadas con sus respectivas justificaciones.	*Centralista AD-8* Si las conozco, las mismas están definidas en el Manual de Cargos de la Oficina de Planificación del Sector Universitario OPSU. Mencionó algunas de ellas de acuerdo a su cargo.	*Ucevista AD-9* Si, existen Manuales de Normas y procedimientos bien definidos. Estos Manuales definen claramente las funciones que debo cumplir con mi cargo y son una guía de mis labores diarias en la universidad.	Funciones atienden a la naturaleza del cargo Ajuste a la estructura organizativa Normativas determinan la acción

Fuente: Guion de Entrevista aplicado, (2015).

De acuerdo a las categorías obtenidas a través del análisis de las respuestas, la investigadora elaboró el siguiente diagrama:

Diagrama N° 1: Elementos Conceptuales de la Pregunta N° 1



Tomando en consideración los aportes de los protagonistas de la información, se puede señalar que las funciones, responsabilidades y competencias que ejercen las personas en una Institución están establecidas en la Estructura Organizativa de la misma, de acuerdo

a la ubicación del cargo; es por ello que no se debe perder de vista las relaciones que se generan en ese intercambio de funciones en cualquier Institución, para poder lograr cumplir con sus metas para las que fueron creadas.

Al respecto, el gerente debe crear un patrón a seguir que lo guie en esa búsqueda del cumplimiento de metas y objetivos, en este sentido, parafraseando lo considerado por Koontz y Weihrich (2004:346), el primer paso para organizar, que por lógica se deriva de la planificación, es el proceso de diseño organizacional. El patrón específico de relaciones que los gerentes crean en este proceso se llama estructura organizacional, que no es más que un marco que preparan los gerentes para dividir y coordinar las actividades de los miembros de una organización. Como las estrategias y las circunstancias del entorno organizacional son diferentes a las de otras, existe toda una serie de estructuras posibles para la organización.

El Informe COSO, con relación a la estructura organizativa, establece lo siguiente con respecto a ésta y el Plan:

Todo organismo debe desarrollar una estructura organizativa que atienda el cumplimiento de su misión y objetivos, la que deberá estar plasmada en algún tipo de herramienta gráfica.

La estructura organizativa, formalizada en un organigrama, constituye el marco formal de autoridad y responsabilidad. En ella se definen los puestos de trabajo, así como también las actividades a desempeñar a los fines de alcanzar los objetivos definidos por la alta gerencia de la organización, clasificando dichas actividades como de planificación, de gestión o de control.

El nivel de formalidad que alcanza la estructura organizativa definida es directamente proporcional al tamaño de la organización. Conforme las organizaciones crecen, las mismas

demandan una mayor especialización en los cargos, lo que conlleva a los niveles de formalidad requeridos.

Existe una nueva tendencia de derivar autoridad hacia los niveles inferiores, de manera que las decisiones queden en manos de quienes están más cerca de la operación a modo de auto gestionarse. Esto se ve posibilitado debido a que los sistemas de control internos han mejorado sustancialmente debido al surgimiento de programas de aplicación cuya finalidad es registrar los datos transaccionales facilitando así el control.

Toda delegación de tareas conlleva la necesidad de que los jefes examinen y aprueben, cuando corresponda, el trabajo de sus subordinados, y que ambos cumplan con la debida rendición de cuentas de sus responsabilidades y tareas tanto en tiempo como en forma. También requiere que todo el personal conozca, responda y entienda cómo su accionar repercute en los objetivos generales.

La Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), la Universidad Central de Venezuela y la Universidad de Carabobo, poseen una estructura organizativa matricial, en la cual se observa una cadena de mando (quien depende de quién) y autoridad (quien controla a quien) de acuerdo con la ubicación de su cargo de manera vertical, y de forma horizontal conforman el equipo departamental, al cual pertenece al cargo. Estas estructuras tienen bien definidas sus jerarquías en cada universidad, claramente se denota quienes ejercen las funciones de Dirección y quienes las Administrativas y de operaciones; están contenidas en varias normativas sublegales, como lo son los Reglamentos de cada una, así como su estructura organizativa formalmente aprobada por la máxima instancia, denominada Consejo Universitario. En las universidad Públicas es menester contar con estos respaldos oficiales, ya que el incumplimiento de funciones derivadas del cargo ostentado por cada funcionario público amerita sanciones disciplinarias, por esta razón deben ser legitimas tales funciones. Es por ello que para atribuirle responsabilidades

administrativas a los funcionarios públicos, las cuales conllevan a sanciones, estos deben poseer un documento que los acredite como titulares de los cargos que desempeñan.

Por otro lado, como observó Adam Smith, con relación a las funciones derivadas de cada cargo en particular la división, él señala lo siguiente: la gran ventaja de la división del trabajo, es que, al descomponer el trabajo total en operaciones pequeñas, simples y separadas, en las que los diferentes trabajadores se pueden especializar, la productividad total se multiplica en forma geométrica; descomponer una tarea compleja en sus elementos, de tal manera que las personas sean responsables de una serie limita de actividades, en lugar de la tarea en general. En este sentido, el contar con funciones específicas atribuidas a cada cargo que forma parte de la estructura organizativa de la Universidad, establece responsabilidades específicas a quien ostenta el cargo, adicionalmente las funciones se cumplen de forma conjunta con el plan de organización, que a su vez garantiza el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales que están establecidas en el Plan Operativo Anual, este término definido con anterioridad en la presente investigación.

En cuanto a las funciones que son ejercidas y que dependen de la naturaleza del cargo en la Universidad, en los cargos de Dirección, se especifican en el Reglamento General de la Universidad, las funciones académicas en el Reglamento del Personal Docente de la Universidad y las funciones de tipo administrativo señaladas en el Manual Descriptivo de Cargos de la Oficina Nacional de Planificación del Sector Universitario. Tratándose de Instituciones Públicas, recordemos que las Universidades Públicas, según la Ley de Administración Pública vigente, pertenecen a la Administración Pública Descentralizada sin fines empresariales, y su ente tutelar es el Ministerio para el Poder Popular de Educación Universitaria Ciencia y Tecnología.

Las características propias del ejercicio de funciones públicas requieren necesariamente que se establezcan vía documento oficial las responsabilidades que se vinculan con el cargo, ya que para ingresar a la Administración Pública, se necesita

participar en un concurso que exige cumplir con un perfil profesional y una experiencia en el área, por cuanto al ingresar como funcionario público, está comprometido a ejercer sus funciones públicas en pro del alcance de los objetivos del Estado, esto según lo señalado por el Estatuto de la función Pública, "*Artículo 40. El proceso de selección de personal tendrá como objeto garantizar el ingreso de los aspirantes a los cargos de carrera en la Administración pública, con base en las aptitudes, actitudes y competencias, mediante la realización de concursos públicos que permitan la participación, en igualdad de condiciones de quienes posean los requisitos exigidos para desempeñar los cargos, sin discriminaciones de ninguna índole…*". El incumplimiento de funciones de los cargos acarrea sanciones, entre las que destacan el reparo, la indemnización por daño al patrimonio público, inicio de averiguación administrativa o expediente administrativo y la más grave es la destitución, es decir, no cumplir con sus responsabilidades le atribuye sanción administrativa que lo despoja de su condición jurídica de funcionario público.

Luego, de haber analizado las implicaciones del cumplimiento de las funciones de los cargos que pertenecen a la estructura organizativa de la Universidad, revisaremos los elementos conceptuales que se derivan de las practicas gerenciales presentes en el sector Universitario de la Administración Pública, aspectos importantes en la fundamentación de la propuesta, del modelo gerencial bajo las perspectivas de la auditoría de gestión.

A continuación se presentan los resultados obtenidos en el Items 2 del instrumento de recolección de datos:

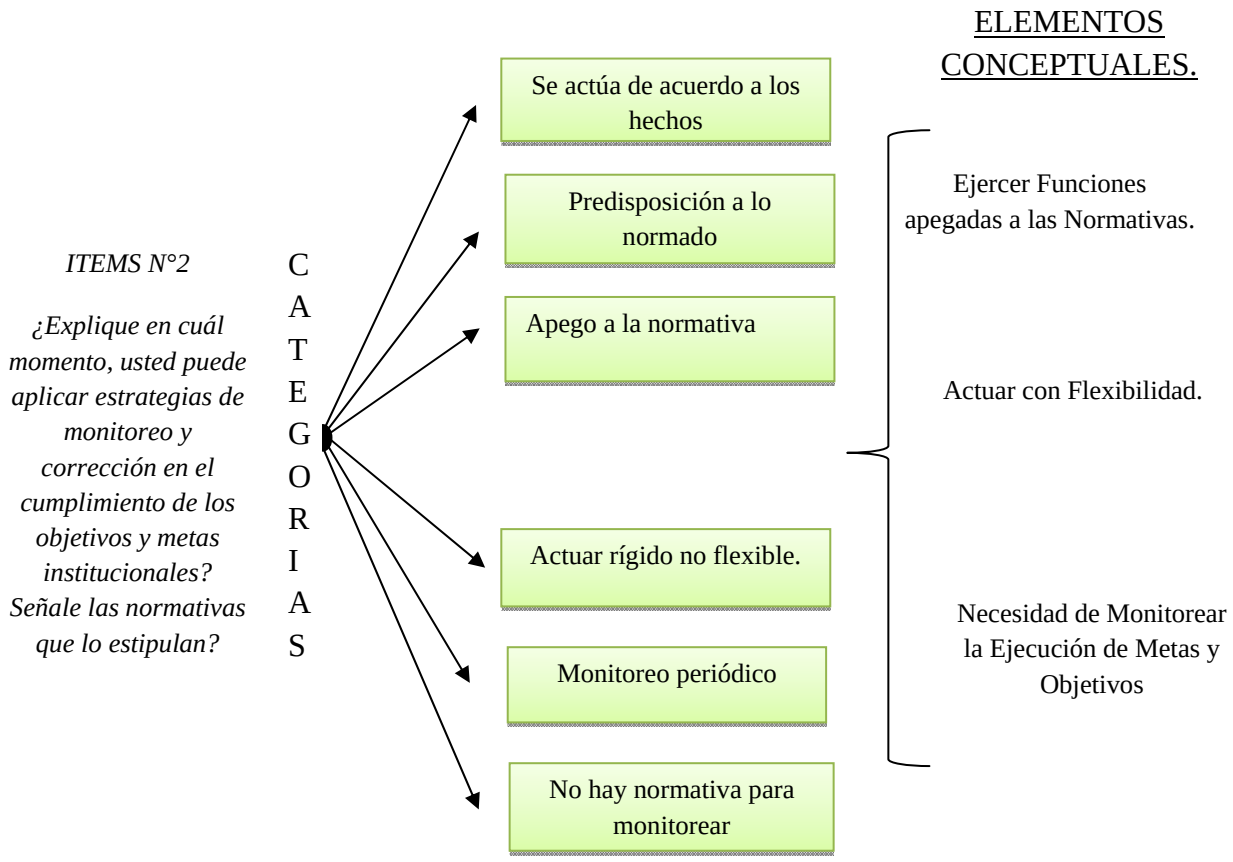
Cuadro Nº 10:

Respuesta al Items Nº 2 del Guion Estructurado presentado en la Entrevista

Items Nº 2: *¿Explique en cuál momento, usted puede aplicar estrategias de monitoreo y corrección en el cumplimiento de las objetivos y metas institucionales? Señale las normativas que lo estipulan?*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevistado "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
Directivo	*Upelista D-1* Cada vez que llega dinero a la Universidad para ejecutar los gastos, se pide a ejecución presupuestaria un reporte de cómo van las metas y que partidas se encuentran disponibles, cuando se va a terminar el año fiscal es que se hace un balance de lo que está pendiente por hacer	Centralista D-2 Las estrategias de monitoreo que permiten determinar cualquier desviación en el cumplimiento de lo establecido, pueden ser aplicadas en cualquier etapa del proceso administrativo, normadas en el manual de procedimientos.	*Ucevista D-3* Las estrategias de monitoreo son de aplicación continua. Se parte del criterio fundamental de dar autonomía de gestión al personal responsable. Basado en los principios básicos del trabajo en equipo y de empoderar a la gente. Este criterio no limita el constante seguimiento al cumplimiento constante.	Se actúa de acuerdo a los hechos Predisposición a lo normado Cumplimiento constante
Académico	*Upelista AC-4* Cuando existe la proximidad de un cambio de escalafón, o cuando se está en el cumplimiento de dirección o coordinación de una jefatura o unidad ejecutora. La normativa dependerá de la función objetivo si es cambio de categoría estará referido al reglamento de ascenso, si se es jefe de departamento o de unidad aplicaran la normativa interna para procesos, así como la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), entre otras.	*Centralista AC-5* El Plan estratégico de la Universidad permite realizar constantes monitoreos y seguimiento de las metas establecidas para cada periodo académico, este mismo plan establece las normas a seguir para el cumplimiento de los objetivos y metas. De igual forma la normativa general de la Universidad se establece en la Constitución, la Ley Orgánica de Planificación, Ley Orgánica de Educación, Ley de Universidades y el Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación.	*Ucevista AC-6* Siempre, en cualquier momento del proceso. Sin embargo; la memoria y cuenta debería ser un buen documento para generar indicadores de gestión. El COSO estipula lo planteado, aun así no es implementado por todas las direcciones.	Apego a la normativa Actuar rígido no flexible.
Administrativo	*Upelista AD-7* Se puede aplicar el seguimiento de la ejecución de las metas monitoreando mensualmente el porcentaje de lo ejecutado. Y la Ley de la Administración Pública y la Ley del Trabajo establecen los lapsos para las correcciones que se deban aplicar en un momento determinado de una indebida aplicación de un proceso	*Centralista AD-8* Semanalmente a través de la Supervisión y el acompañamiento. No hay una norma que lo establezca, lo hacemos para asegurar prestar el servicio a la comunidad de la Universidad.	*Ucevista AD-9* No conozco estrategias de monitoreo, solo comparo lo planificado con lo ejecutado y establezco correcciones si existen desviaciones sobre las metas y objetivos establecidos.	Monitoreo periódico No hay normativa para monitorear

Fuente: Guion de Entrevista aplicado, (2015).

Diagrama N° 2: Elementos Conceptuales de la Pregunta N° 2



Como ya se mencionó con anterioridad, en los elementos conceptuales surgidos en el primer Items, la estructura organizacional de la Universidad, en su conjunto direcciona las relaciones estables existentes entre los cargos que la conforman; la cual, define formalmente como se dividen, agrupan y coordinan las funciones. Argumentando la narrativa de los protagonistas de la información, según Chandler (1962) citado por Francés (2001:30), "…el diseño de la estructura debe responder a la estrategia. De no ser así, la organización operará de manera ineficiente y puede poner en riesgo el logro de sus objetivos".

El hecho de que las respuestas apuntalan a que no se cuenta con una estrategia formal para atender en determinado momento situaciones no previstas en el cumplimiento de metas y objetivos institucionales que permitan el monitoreo y corrección de la ejecución del Plan de Organización, pone en riesgo la Gestión Institucional.

La estrategia señala Francés, (ob. cit.), se refiere a la combinación de medios a emplear para alcanzar los objetivos, en presencia de incertidumbres (riesgo), en forma restringida, define el autor, "Estrategia: Plan de acción para alcanzar los objetivos en presencia de incertidumbre". En este sentido, una estrategia bien formulada permite canalizar los esfuerzos y asignar los recursos de una organización. Por consiguiente, el que se actúe en las actividades Universitarias de acuerdo con los hechos que se vienen suscitando no asegura cumplimiento de metas y objetivos, y en la Administración Pública es un factor determinante cumplir con lo establecido en los Planes Operativos, ya que responden a las necesidades del entorno y por ende a cumplir con las funciones del Estado.

Los Planes Operativos, son el instrumento de planificación en las Universidades y el insumo para la formulación presupuestaria, es decir, se elaboran sobre la base de las metas y los objetivos, provenientes de los proyectos medulares de la Universidad, como lo son la formación de pregrado, la Investigación, la formación de Postgrado y las actividades de Extensión; se les otorgan los recursos para cubrir tales metas en función de lo que señala el Plan Operativo Anual, por consiguiente no se puede dejar a la discrecionalidad de los responsables de ejecutar los recursos, ya que la Ley de Administración Financiera del Sector Público, establece claramente en el Reglamento Nº 1, Sobre el Sistema Presupuestario, las implicaciones legales de no ejecutar los fondos públicos de acuerdo con lo contenido en el Plan Operativo Anual Institucional. A través del discurso de los entrevistados, se pudo observar confusión con el tema de las estrategias para el monitoreo y la corrección, el Plan Operativo Anual en una Institución de índole pública, establece la cualificación y cuantificación de las metas en la consecución de los objetivos, este Plan no contiene estrategias de acción circunstancial para enfrentar posibles acontecimientos

futuros que puedan presentarse en la gestión, este Plan subyace del Plan Organizacional de Gestión. En el caso de las Universidades, cada vez que hay elecciones rectorales, quien es la instancia ejecutiva, ésta debe presentar un Plan Organizacional para dirigir su mandato, el cual es aprobado por el Consejo Universitario, como máxima instancia legislativa, este Plan de Organización para direccionar su gestión, pudiera contener estrategias, pero no las precisa de acuerdo a eventos o contingencias futuras que pudieron limitar el cumplimiento de sus objetivos institucionales; este Plan Organizacional debe responder a los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el cual contiene las metas del Gobierno en un periodo presidencial, y es considerado el máximo instrumento de planificación de un país. Existe una vinculación, entre estos tres planes (Plan Operativo Anual - Plan Organizacional - Plan de la Nación).

El monitoreo es el proceso continuo que permite verificar la eficiencia y la eficacia de un plan, mediante la identificación de sus logros y debilidades y en consecuencia, de ser necesario se recomiendan medidas correctivas paraoptimizar los resultados esperados. Asimismo, es el responsable de preparar y aportar la información que hace posible sistematizar resultados y procesos y, por tanto, es un insumo básico para la medición de la gestión, el no sistematizar este proceso en las actividades gerenciales limita el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

Siguiendo, con la interpretación de los elementos conceptuales inmersos en el análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de la entrevista, a continuación se presenta una extracción de las respuestas:

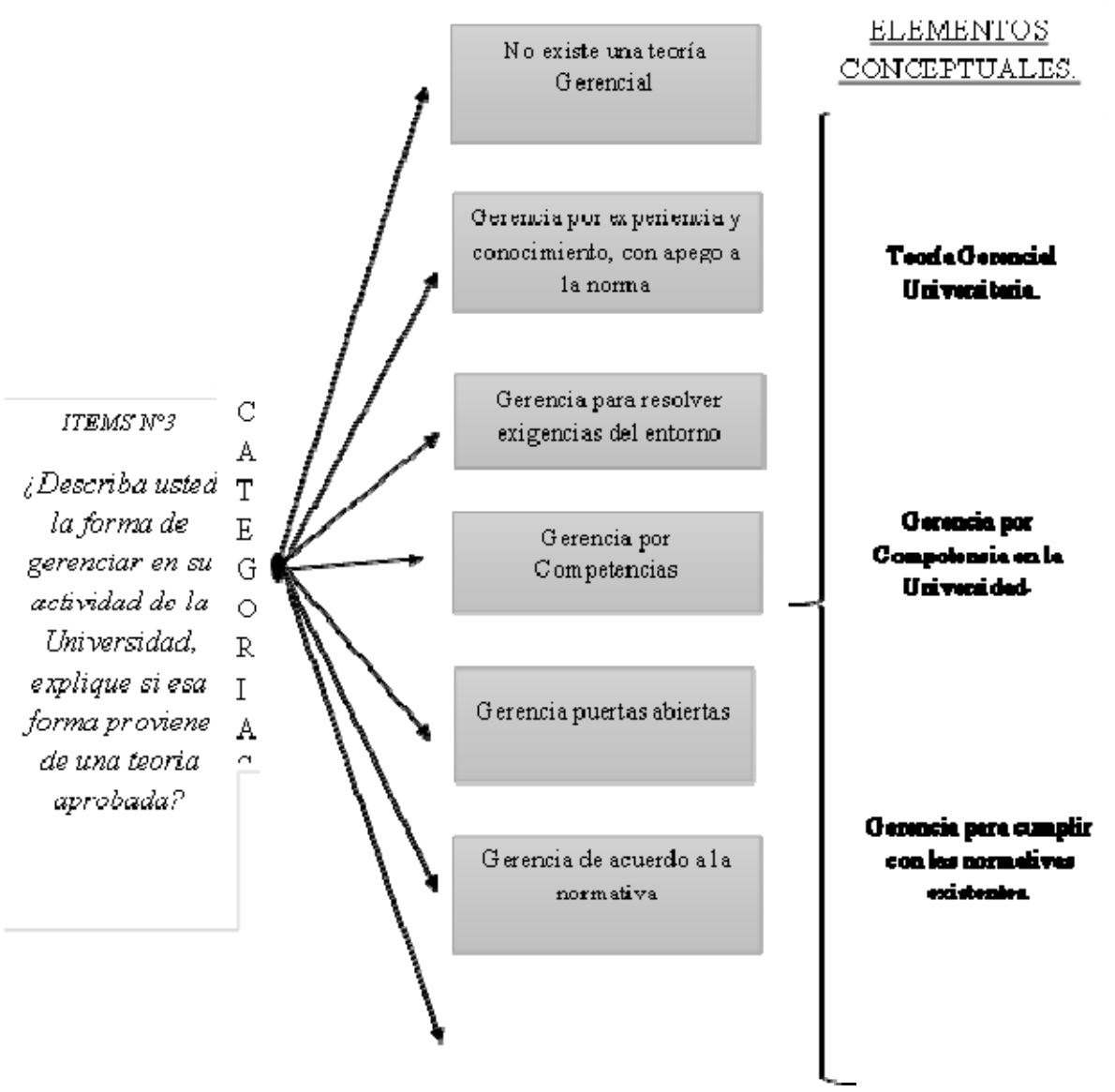
Cuadro Nº 11:

Respuesta al Items Nº 3 del Guion Estructurado presentado en la Entrevista

Items Nº 3: *¿Describa usted la forma de gerenciar en su actividad de la Universidad, explique si esa forma proviene de una teoría aprobada?*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevistado "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
Directivo	*Upelista D-1* En la Universidad a gran escala se gerencia por espasmos, una gerencia en la mayoría de los casos para solucionar un problema que se presenta y que no se evitó en su oportunidad, no tiene nada que ver con teorías gerenciales aprobadas, eso no encaja aquí…	*Centralista D-2* La forma de gerencia proviene de la experiencia y del conocimiento en el área, no existe una teoría precisa. Interactúo con el resto del equipo y ello en concordancia con la normativa vigente.	*Ucevista D-3* Mi accionar gerenciar parte del principio de la complejidad universitaria como organización, de allí la importancia de asumir mis actividades con un alto sentido de responsabilidad pero convencido el secreto es la creación y consolidación de sinergias a través del trabajo en equipo. Es indudable que mi acción gerencial proviene de una combinación ecléctica de teorías	No existe una teoría Gerencial Gerencia por experiencia y conocimiento, con apego a la norma
Académico	*Upelista AC-4* Los estudiantes no permiten que se gerencie a través de una teoría, a ellos los que les interesa es que funcione el comedor, que haya transporte, que se les paguen las ayudantías y las becas, en general que se le solucionen sus problemas estudiantiles. En lo personal, realizo previamente mis planificaciones por área, y voy gerenciando por objetivos.	*Centralista AC-5* La forma de gerenciar mi actividad es la Gerencia por competencia, además de una gerencia de puertas abiertas donde se establecen y estrechan las relaciones con toda la comunidad universitaria, constituyéndose en una política Institucional.	*Ucevista AC-6* Realmente no. La respuesta fue limitada. La investigadora pudo percibir que no hay manejo de la información solicitada.	Gerencia para resolver exigencias del entorno Gerencia por Competencias Gerencia puertas abiertas
Administrativo	*Upelista AD-7* …Provienen de los Lineamientos aprobados por la Dirección General de Planificación y Desarrollo de la UPEL. Ajustadas a las normativas legales…	*Centralista AD-8*: Si obedece a la teoría de la Planificación, evaluación y corrección.	*Ucevista AD-9* Se comunica al personal las metas y objetivos que se quiere conseguir, se le hace sentir al equipo lo importante de la tarea asignada y su valiosa participación, se va verificando la ejecución del mismo y luego se miden resultados con lo planificado. Desconozco como se denomina esa teoría.	Gerencia de acuerdo a normativa Gerencia por teoría administrativa

Fuente: Guion de Entrevista aplicado, (2015).

Diagrama N° 3: Elementos Conceptuales de la Pregunta N°3



En interpretación de los elementos conceptuales extraídos, emerge la Gerencia Universitaria, el cual no obedece a una Teoría gerencial formal, ya que se puede apreciar en la narrativa de los entrevistados que más que gerencia se trata de gestión meramente, por cuanto las actividades están atadas a lo que se establece en las regulaciones del Estado, y propiamente dicho en las normativas vigentes para el sector universitario y para las

actividades administrativas y financieras de la Administración Pública. Entonces se puede hablar de una gestión sobre la base de las normativas y no una gestión sobre una base estratégica? O puede combinarse ambas, y surgir una teoría con precisión al sector universitario.

En la gestión de las Universidades Públicas, está bien marcado para gerenciar el proceso tradicional de Administración, fundamentado en la escuela clásica de administración de empresas, basado en la Teoría de Henri Fayol, (Estambul, 1841 – París, 1925), considerado uno de los principales colaboradores al enfoque clásico de la administración, sistematizó el comportamiento gerencial y estableció tres aspectos fundamentales: Uno de ellos es la división del trabajo, consiste en que para aumentar la eficiencia las personas deben estar especializados en las tareas que ejecutan. Y, la autoridad y responsabilidad, ligado a que el gerente es la autoridad tiene derecho de dar órdenes y el poder de esperar obediencia de los empleados; la responsabilidad es una consecuencia natural de la autoridad e implica el deber de rendir cuentas, debe haber un equilibrio entre autoridad y responsabilidad. Fayol, enfatizó que la aplicación de un proceso administrativo y la formulación de los criterios técnicos deben orientar la función administrativa, el cual tiene por objeto solamente al cuerpo social.

Quienes cumplen funciones de Dirección Universitaria, no solo necesitan tener conocimiento de los aspectos sustanciales del sector educativo y del entorno donde se desenvuelven estas instituciones, sino tal como lo plantean, Martínez, Peñalver y Salamanca (S/F), "*entender que estas deben ser manejadas como organizaciones que deben actuar más allá de los sistemas tradicionales de gestión, que siguen siendo válidos pero insuficientes y por tanto ineficientes, y deben buscar factores sostenibles en el tiempo que no sean fáciles de comprar o copiar por sus competidores, que les permitan recuperar la diferencia y les aporten ventajas competitivas*". En este sentido, el principal factor para la competitividad de las organizaciones es su gente. (p.4)

De acuerdo a Ortiz, María, Campos, María y otros (2008); “La universidad en tanto organización social vigente como institución de las ciencias, la educación y la cultura tomada como objeto complejo de la realidad puede ser entendida como tal desde la ciencia de sistemas o sistémica. La mirada sistémica se focaliza en el todo organizado, teniendo en cuenta la naturaleza multidemensional y multinivélica de los sistemas complejos. Las organizaciones y su management encuentran en ello enormes beneficios”. (p. 2)

Se han realizado grandes esfuerzos para la construcción de teorías y modelos que tienen en cuenta las características invariantes de los sistemas complejos. En este sentido plantean los autores que “el enfoque sistémico se ha convertido en la base científica para las nuevas ciencias de management que han generado esfuerzos integrativos y holísticos para permitir el diseño, control y el desarrollo de organizaciones y de sistemas sociales en general,” *acotando que “las universidades son un caso particular de entidad social. Son organizaciones complejas que necesitan ser gestionadas sistémicamente para elevar su excelencia académica en el contexto local, nacional y mundial*.”

En las Instituciones de Educación Universitaria necesariamente está presente la gestión y gerencia, en este sentido, no es suficiente poseer conocimiento en el área académica, sino que también se debe abordar la interdisciplinaridad como parte de un proceso complejo en estas organizaciones. Esto implica ir más allá de prácticas diarias de los procesos cognitivos y romper con los paradigmas habituales que exigen cambios de cultura en los procesos de gestión universitaria.

Aun cuando la gestión en las Universidades involucra una constante observancia de leyes y normativas internas y externas, por ser una Institución de derecho público, quienes gerencian pueden diseñar estrategias enmarcadas dentro de tales normativas que les aseguren cumplir con sus roles y al mismo tiempo el apego a la legalidad del cargo que ejercen, se pueden adaptar practicas gerenciales a las exigencias de las regulaciones en el actuar en las Universidades Públicas, para asegurar el logro de sus fines.

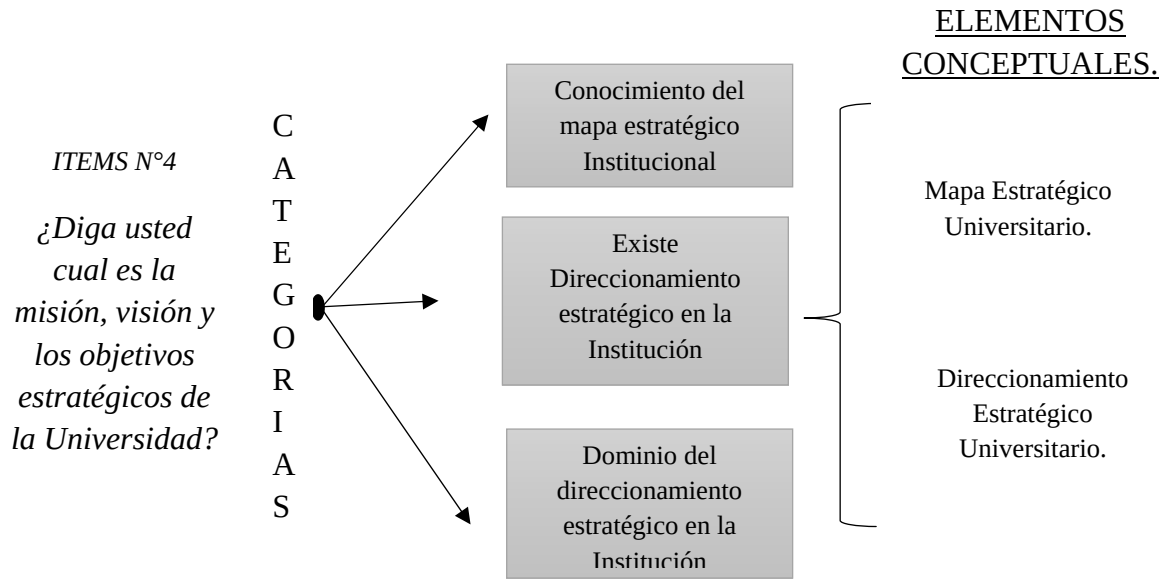
Cuadro Nº 12:

Respuesta al Items Nº 4 del Guion Estructurado presentado en la Entrevista

Items Nº 4: *¿Diga usted cual es la misión, visión y los objetivos estratégicos de la Universidad?*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevistado "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
	Upelista D-1 … No me lo sé de memoria, pero la Misión es algo como: líder en la formación…omissis…con los valores que promueve la Universidad. La Visión: La UPEL será una universidad de excelencia… omissis…sociedad más próspera, equitativa y solidaria. Los objetivos estratégicos no los recuerdo pero si existen.	*Centralista D-2* Toda esa información está en la página web de la Universidad y no lo recuerdo, pero todo apunta a ser cada día la mejor universidad y egresar profesionales de alto nivel.	*Ucevista D-3* Ofreció claramente la misión, visión y objetivos estratégicos de la Universidad. Conoce y maneja toda la información	Conocimiento del mapa estratégico Institucional
Académico	*Upelista AC-4* Exactamente no me los sé. Su fin es la de formar educadores que transciendan en el cambio social del país.	*Centralista AC-5* Explicó muy bien la misión y la visión. Entre sus objetivos estratégicos te puedo mencionar: Garantizar una formación profesional y humana de excelencia, acorde a las demandas regionales, nacionales e internacionales. Reafirmar la vinculación entre las tres funciones básicas de la universidad: docencia, investigación y extensión.	*Ucevista AC-6* No me los se de memoria. Si los de FACES. Esa información se encuentra en la página de la Universidad	Existe Direccionamiento estratégico en la Institución Dominio del direccionamiento estratégico en la Institución
Administrativo	*Upelista AD-7* …*risas*… En el documento de la estructura organizativa tiene descrito la misión, visión, sus objetivos estratégicos, valores, entre otras cosas. La visión tiene que ver con ser la mejor Universidad en formar docentes de alto nivel profesional. La misión es preparar profesionales para que ejercer la docencia con compromiso y basada en valores éticos.	*Centralista AD-8* Formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización de docentes de elevada calidad personal y profesional, y en la producción y difusión de conocimientos socialmente válidos. Formación de docentes competentes; capacez de generar conocimientos útiles para implementar procesos pedagógicos innovadores e impulsar la transformación de la realidad social, y así contribuir al logro de una sociedad más próspera, equitativa y solidaria.	*Ucevista AD-9* Expuso la misión, visión y los objetivos. La investigadora observó conocimiento de la información solicitada.	

Fuente: Guion de Entrevista aplicado, (2015).

Diagrama N° 4: Elementos Conceptuales de la Pregunta N° 4



Los elementos conceptuales en esta parte del proceso, se relacionan con el conocimiento de los elementos del Direccionamiento Estratégico de las Universidades, es decir, el personal entrevistado ofreció información sobre la Visión, la Misión y los Objetivos estratégicos como parte del Plan Organizativo Institucional.

Necesariamente, para diseñar lineamientos estratégicos, los cuales contienen los aspectos principales de las estrategias en una organización, en concordancia con las prácticas aceptadas de acuerdo al ámbito de aplicación, se definen en el proceso de planificación estratégica, tales lineamientos deben ser flexibles ante cambios en el entorno. En este sentido, la Visión y la Misión son elementos de carácter permanente que rara vez son modificados por acontecimientos del entorno, a diferencia de las metas y objetivos estratégicos que se caracterizan por ser de corto y mediano plazo que requieren un monitoreo constante, porque de acuerdo a Francés (2001:49), los objetivos temporales son situaciones a ser alcanzadas en un período determinado. Los objetivos temporales son normalmente de naturaleza multidimensional y se requieren múltiples indicadores para

medirlos. Los objetivos temporales se establecen en función de alcanzar la imagen-objetivo plasmada en la visión.

De la narrativa de los protagonistas de la información, se puede interpretar que la Universidad, tiene definida una Visión y una Misión en su Plan de Organización, tomando en cuenta lo planteado por Francés (ob. cit.), la visión en una organización señala un gran objetivo hacia el cual dirigir sus esfuerzos, pero realmente sus objetivos estratégicos apuntalan a la concreción de la Visión en un largo plazo, tomando en cuenta que los objetivos estratégicos en la Universidad están diseñados sin tomar en cuenta las incertidumbres y los posibles acontecimientos futuros, es decir, no hay interrelación entre este lineamiento permanente, como lo es la Visión y los lineamientos temporales, como lo son los objetivos estratégicos.

Al respecto, el direccionamiento estratégico en la Universidad, exige que se redimensionen los objetivos estratégicos sobre la base de indicadores y metas a corto plazo, planteando estrategias para poder alcanzarlos, esto sobre bases reales y no abstractas, que puedan ser medidos y que en un tiempo real puedan ser logrados. Estos indicadores son variables asociadas a los objetivos, que se utilizan para medir su logro y para la fijación de metas. Constituyen el instrumento central en el control de gestión, tema objeto de estudio de la presente tesis doctoral.

En este sentido, el mismo autor Francés (ob. cit.), señala: Los indicadores pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo. Por su parte, las metas son valores que se asignan a los indicadores para especificar el nivel de logro deseado para los objetivos a los cuales están asociados. Son resultados medibles a alcanzar en un tiempo determinado.

Al respecto, al contar con una visión, una misión y unos objetivos estratégicos definitivos en un Plan de Organización, nos debemos preguntar, ¿ los esfuerzos en la gestión Universitaria apuntalan al logro de tales lineamientos estratégicos ?, ¿ realmente la

orientación en las actividades diarias de estas instituciones se direccionan con los fines que se desean lograr ?, resultaría muy interesante evaluar el contenido de estos lineamientos con los resultados obtenidos en un plazo corto de gestión universitaria.

Aquí es donde surge la necesidad de realizar un análisis interno de la organización (temática ya definida en la presente tesis doctoral), para determinar si realmente el entorno liderado por la forma de gestionar en estas instituciones de educación universitaria están acorde a la persecución de las metas y los objetivos plasmados en el Plan Organizacional y en el Plan Operativo Anual, tomando en cuenta las condiciones cambiantes que exigen lineamientos estratégicos que respondan ante esas incertidumbres.

Ahora bien, luego de haber dado una interpretación de lo que los protagonistas de la información, de acuerdo a sus vivencias opinan sobre la misión, visión y objetivos estratégicos de las Universidades, a continuación se presentan los extractos de la narrativa de estos mismos actores sobre el tema de la forma de tomar decisiones gerenciales Universitarias.

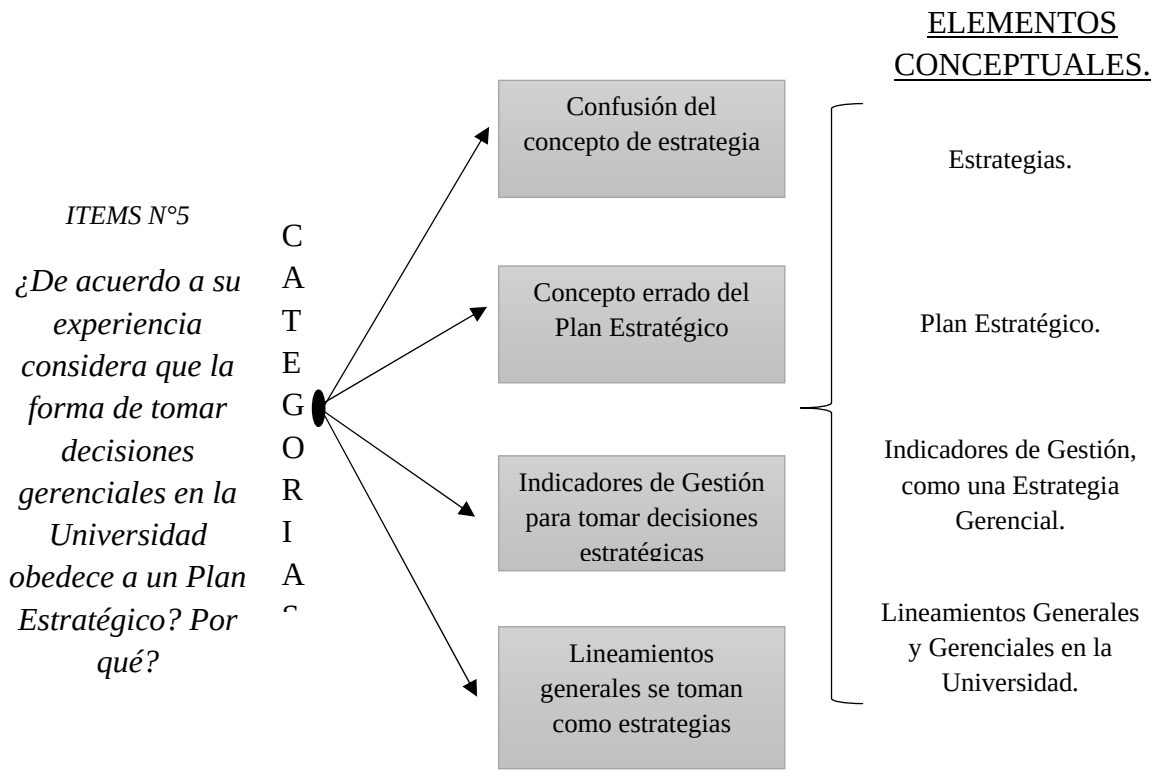
Cuadro Nº 13:

Respuesta al Items Nº 5 del Guion Estructurado presentado en la Entrevista

Items Nº 5: *¿De acuerdo a su experiencia considera que la forma de tomar decisiones gerenciales en la Universidad obedecen a un Plan Estratégico? Por qué?*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevista "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
Directivo	*Upelista D-1*: Claro! En la Universidad está aprobado el Plan Organizativo que contiene las metas y objetivos estratégicos institucionales, y el Plan Operativo Anual que establece las metas que debe alcanzar cada Unidad que integra la Estructura Organizativa de la Universidad, además estos Planes son la base para el Presupuesto que se aprueba cada año.	*Centralista D-2*: La forma de tomar las decisiones gerenciales van guiadas razonablemente por un plan estratégico general, ello con la finalidad de obtener de manera eficiente las metas propuestas en el Plan Operativo Anual.	*Ucevista D-3* Considera que la forma de tomar decisiones gerenciales en la Universidad "SI" obedecen a un Plan Estratégico, pero no argumenta el por qué.	Confusión del concepto de estrategia Concepto errado del Plan Estratégico
Académico	*Upelista AC-4* Como toda organización debe tener un plan estratégico (administrativo y/o operativo), y es a través de sus indicadores de gestión es que puede tomar decisiones o realizar ajustes de procesos, a fin de alcanzar los objetivos y metas propuestas en un periodo de tiempo.	*Centralista AC-5* Si, dentro de la Institución las líneas generales de acción constituyen los criterios rectores para el desarrollo de la Universidad, las mismas, conducen sus actividades y sustentan su accionar cotidiano. En su aplicación, toda área o dependencia componente de la organización universitaria genera valoraciones concretas dirigidas al cumplimiento del contenido filosófico de la institución (principios, misión visión, valores) de acuerdo con las actividades, acciones y objetivos propios propuestos anualmente en la etapa operativa. Cada línea general de acción reviste idéntico nivel de importancia y prioridad institucional.. omissis…	*Ucevista AC-6* Para nada, responde a una estrategia política.	Indicadores de Gestión para tomar decisiones estratégicas Lineamientos generales se toman como estrategias
Administrativo	*Upelista AD-7* …De acuerdo a mi experiencia laboral, el Consejo Universitario y el Consejo Directivo, que representan la parte gerencial; no se ajustan, algunas veces, sus decisiones a lo establecido en las normativas y plan estratégico de la Universidad. Pudiera ser que desconozcan un poco el proceso y normas con las que se rigen.	*Centralista AD-8* Efectivamente, todas las decisiones están basadas en la planificación del Plan Operativo Anual y de los compromisos de cada trabajador.	*Ucevista AD-9* Sí. Porque toda organización se plantea plan táctico y estratégico, para lograr perdurar en el tiempo, y la universidad es una institución centenaria. Que no se maneja financieramente solo con presupuesto ordinario, sino que apuesta a las unidades generadoras de ingresos para poder tener recursos que le permitan alcanzar todos sus planes a corto y largo plazo.	Decisiones no cónsonas por desconocimiento Decisiones basadas en el Plan Operativo Anual y en compromisos

Fuente: Guion de Entrevista aplicado, (2015).

Diagrama N° 5: Elementos Conceptuales de la Pregunta N° 5



A diferencia de una Administración tradicional *per se,* la estrategia se proyecta y no emana de un plan estático y rígido, en el diseño de Planes organizacionales, se establecen guías detalladas para la acción, y se asignan recursos que se emplearan para lograr las metas y objetivos propuestos. Estas guías para la acción, tienen definitivos los lineamientos que orientaran el camino a seguir para dar cumplimiento al Plan.

En la Administración Pública en general, de acuerdo con la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), *Órgano Rector del Sistema Presupuestario Público en Venezuela*: La planificación, es un proceso de toma de decisiones y acciones tendiente a definir una política orientada a lograr un sostenido y a la vez ordenado mejoramiento de todos los complejos problemas que enfrenta la sociedad…Planificar, es concebir un sistema donde

estén implícitos, el análisis integral de las situaciones que se presentan, para de esta forma fijar políticas, estrategias, planes, metas y objetivos que permitan el logro de una mejor utilización de los recursos con el mínimo costo posible.

Igualmente señala la (ONAPRE), que la Planificación es un proceso previo e indispensable para la formulación, programación, ejecución y evaluación del presupuesto público. Su data es básica e importante para la evaluación de la gestión, fundamentalmente en lo que se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos y metas aplicando diferentes indicadores de gestión.

Por ello, es necesario analizar la definición del plan operativo, el cual es un documento oficial en el que los responsables de una organización gubernamental o un fragmento de la misma (departamento, sección, delegación, oficina...) enumeran los objetivos y las directrices que deben marcar el corto plazo. El plan operativo anual debe estar perfectamente alineado con el plan estratégico de la organización, y su especificación sirve para concretar, además de los objetivos a conseguir cada año, la manera de alcanzarlos que debe seguir cada entidad.

Se debe considerar, lo que estipula la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, en su artículo 52, en cuanto a la definición de los planes operativos: "*Los planes operativos son aquellos formulados por los órganos y entes del Poder Público y las instancias de participación popular…omississ… con la finalidad de concretar los proyectos, recursos, objetivos y metas, trazados en los planes estratégicos. Dichos planes tendrán vigencia durante el ejercicio fiscal, para el cual fueron formulados*."

A diferencia del Plan Organizacional, el cual es un instrumento orientador de la Gestión Institucional, formulado desde una perspectiva temporal mayor al corto plazo que enuncia la Misión, Visión, Objetivos, Estrategias y Políticas, entre otros. Contiene las metas y objetivos de la Institución pero de forma general y a largo plazo.

Al respecto, la Ley Orgánica de Administración Pública, en cuanto al Principio de Gestión, señala lo siguiente: "*Artículo 18. El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos, compromisos de gestión y lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados*".

En este sentido, la Universidad Pedagógica Experimental Libertador UPEL, al igual que las demás Universidades Públicas tienen una base presupuestaria sobre el tipo de presupuesto por Proyecto, esto significa que las principales actividades que realizan se concentran en Proyectos, y sobre la base de éstos se establecen metas y objetivos; la UPEL realiza la Evaluación al Plan Operativo Anual Institucional, con base a la ejecución física de metas, a continuación se presentan a grandes rasgos los resultados de la Evaluación del ejercicio fiscal 2015, dicha información fue proporcionada a la Investigadora, por la Responsable del proceso en el núcleo del Estado Aragua, la cual está adscrita a la Unidad de Planificación y Desarrollo de la Institución.

El informe contiene la Evaluación del Plan Operativo Anual Institucional 2015, con base a la Ejecución Física de Metas de los Proyectos, acciones específicas y productos que rigieron para el año 2015. Entre los proyectos ejecutados se encuentran: Formación de Estudiantes Carreras, Formación de Postgrado o Estudios Avanzados, Investigación, Innovación y Gestión del Conocimiento, Sistema de Recursos para la Formación e Intercambio Académico, Sistemas de Apoyo al Desarrollo Estudiantil, Intercambio y Gestión del Conocimiento con la Sociedad, Desarrollo de la Infraestructura Física, Territorialización y Municipalización de la Educación Universitaria y Acciones Centralizadas. Se calculó el nivel de eficacia a nivel de proyectos, acciones específicas y

productos, utilizando la siguiente fórmula: Nivel de Eficacia (NE) = Meta Ejecutada Meta Programada.

Por otro lado, se hizo un análisis detallado de productos bajo los siguientes parámetros: Nivel de Eficacia, que expresan el cumplimiento o no de la meta señalada. Una vez obtenido el resultado de los niveles de eficacia de los productos, se utilizó como mecanismo para obtener de las unidades ejecutoras la justificación del comportamiento de la meta, un formato de desviación elaborado por la Coordinación Nacional de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la Gestión, las cuales son expuestas durante el desarrollo del informe. Mayor a 1,20 Calificación 0,85- 0,99 Incumplimiento; ejecución por debajo de lo programado Nivel aceptable de cumplimiento con lo programado 1.00 1,01-1,20 Nivel de Eficacia 0,00- 0,84 No programó y ejecutó. No aplica. Cumplimiento efectivo de lo programado. Nivel aceptable de cumplimiento con lo programado Incumplimiento; ejecución por encima de lo programado Programó y no ejecutó. No programó y no ejecutó.

Se pudo observar, que entre los resultados, se determina un promedio de nivel de eficacia de 0,95; considerándose nivel aceptable de cumplimiento con lo programado. Estos resultados se obtienen en una interpretación meramente cuantitativa y sesgada, ya que se realizan promedios simples entre cada acción específica que conforma el Proyecto, es decir, el Proyecto medular está conformado por acciones específicas, y si una acción específica arrojó resultados por debajo de lo esperado y otra si superó las expectativas, entonces se promedian ambos resultados, lo que arroja un promedio que no es real, ya que se están tomando resultados en metas distintas, es decir, esta evaluación es meramente estadística y no responde a la realidad del cumplimento de las metas y objetivos. Ya que al final la conclusión es la siguiente:

El Instituto Pedagógico Rural El Mácaro, mostró un nivel de eficacia de 0.95; observándose un dinamismo en el proceso de la ejecución de la mayoría de las metas, a

pesar del conflicto universitario expresado por algunas Unidades ejecutoras locales para el último trimestre del año.

En el Proyecto 02: Se realizó la fusión de la Estructuras Académicas desconcentradas, ubicada en el Estado Amazona (Puerto Ayacucho), adscrita en el instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio, trajo como consecuencia un aumento en la matrícula y la apertura de las Especialidades de Geografía e Historia, Educación Agropecuaria y Educación Especial en Dificultades de Aprendizaje, las cuales no estaban programadas y fueron ejecutadas por el Instituto Pedagógico Rural El Mácaro.

En el Proyecto 03: La apertura de la Maestría en Educación Rural para este trimestre, la cual cuenta con una matrícula de 169 participantes, a pesar de no estar incluida en Plan Operativo año 2015. Cabe destacar que se realizó ante la Dirección General de Planificación la solicitud de la incorporación de la misma, mediante comunicación UPD/125/2015 de fecha 05 de junio de 2015. Recibiéndose como respuesta, en comunicación UPEL/REC/DGPD/CNPSEG/2015-429, que la misma no era procedente para el presente ejercicio fiscal por no estar contemplada en el POA inicial y no tener recursos presupuestarios asignados. Es de hacer notar que se comunicó a la unidad ejecutora local, la no procedencia de la incorporación de la misma. La incorporación de la maestría será considerada en el POA 2016.

En el Proyecto 06: Sistemas de Apoyo al Desarrollo Estudiantil, la acción específica 05: Comedores Integrales y otros servicios de alimentación se vio afectado debido a la renuncia del concesionario que prestaba el servicio y la declaración desierta de los procesos de contratación del servicio del comedor estudiantil. La acción específica 06: Sistema de Transporte Estudiantil y la acción específica 08: Apoyo a los Consejos Estudiantiles Universitarios, no se realizó la ejecución ya que las unidades de transporte se encontraban accidentadas para prestarle el servicio a los estudiantes.

En Cuanto al Proyecto 08: Desarrollo y Mantenimiento de la Infraestructura Física, en la acción específica 03: Diseño y Elaboración de proyectos para este trimestre no se cumplieron las metas en su totalidad, debido a los altos costos de construcción y la acción específica 4: Remodelación y adecuación el no cumplimiento de la meta en esta acción específica, se debió que la misma se ejecutó en el trimestre anterior, debido a la contratación realizada por la sede rectoral para ese periodo.

En algunos productos, las variaciones en las metas responden a factores exógenos, ya que el cumplimiento de las mismas depende de las solicitudes que hicieran los usuarios, trabajadores o entes externos. Esto trae como consecuencia que el nivel de eficacia va a diferir en algunos casos de un 100%.

Estas conclusiones originó en el Informe de Evaluación la siguiente recomendación:

Es importante que los gerentes de proyecto, realicen seguimiento constante de las metas durante los trimestres del año, con el fin de establecer conjuntamente con las unidades ejecutoras estrategias y mecanismos que mejoren la gestión. Las Unidades Ejecutoras Locales deben enfatizar en el cumplimiento de las acciones correctivas propuestas en aquellos productos que presentan desviaciones que inciden muy directamente en el resultado final del Proyecto. Se sugiere a todas unidades ejecutoras expresen con claridad las causas de las desviaciones.

En este sentido, la Ley Orgánica de Administración Financiera, señala entre los Principios que rigen la actividad dentro de la Administración Pública, lo siguiente:

Principio de la sujeción a los planes, metas y objetos. Los órganos y entes de la Administración Pública, en su funcionamiento, deben sujetarse a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos

de gestión. Igualmente se deben ceñir a la actividad desarrollada por las unidades administrativas de apoyo técnico y logístico se debe adaptar a la de aquellas.

Esta sujeción en las Universidades Públicas significa que la gestión en los recursos otorgados debe ejecutarse en función de las metas y objetivos que conforman el Plan Organizacional, y que la administración y manejo de los fondos deben ser para materializar el Plan previamente aprobado.

Ahora bien, otro Principio que rige la administración Pública en Venezuela es el de la Eficacia, que en términos generales, se considera que una organización es eficaz cuando hace lo necesario para que se logren los objetivos y metas propuestas. La misma Ley de Administración Pública, con relación a ello señala lo siguiente:

Principio de la eficacia.

Principio de eficacia, artículo 19 de la Ley en comento:

> La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por la Presidenta o Presidente de la República, el órgano al cual le compete la planificación central, la Gobernadora o Gobernador, la Alcaldesa o Alcalde, según fuere el caso.
> La actividad de las unidades administrativas sustantivas de los órganos y entes de la Administración Pública se corresponderán y ajustará a su misión, y la actividad desarrollada por las unidades administrativas de apoyo técnico y logístico se adaptará a la de aquellas.

Atendiendo a los basamentos legales esgrimidos, y de los elementos conceptuales surgidos a partir de la interpretación de las respuestas de los entrevistados, en los escenarios

gerenciales de las Universidades Públicas se puede apreciar que no hay claridad en la praxis de cómo se gestiona a través de una estrategia para lograr la eficacia y cumplir con la sujeción al Plan Organizacional, y lo confunden con un lineamiento procedimental exclusivamente, estos últimos los señalan los actos administrativos que emanan del órgano legislador y en algunos casos del órgano ejecutivo, en las Universidades públicas, estos actos administrativos se explayan en las Resoluciones del Consejo Universitario, como lo son las Resoluciones del Consejo Universitario, como órgano legislativo y las decisiones emanadas del Rector constituyen Resoluciones Rectorales, éste actuando en su carácter de órgano ejecutivo de la Universidad.

En este sentido, se debe crear un lineamiento procedimental-estratégico que oriente en las funciones gerenciales a través de la Auditoría de Gestión en las Universidades Públicas, y que sirva de herramienta estratégica para cumplir con los fines instituciones, y al mismo tiempo atienda los posibles acontecimientos que surgen en el contexto del quehacer gerencial universitaria, para lograr que los principios que rigen de la administración pública de atiendan de forma correcta a lo dispuesto en las leyes.

Lo anterior, se vincula al mismo tiempo, con los siguientes resultados, que crearon como elementos conceptuales: Los Indicadores de gestión para el cumplimiento de metas y objetivos:

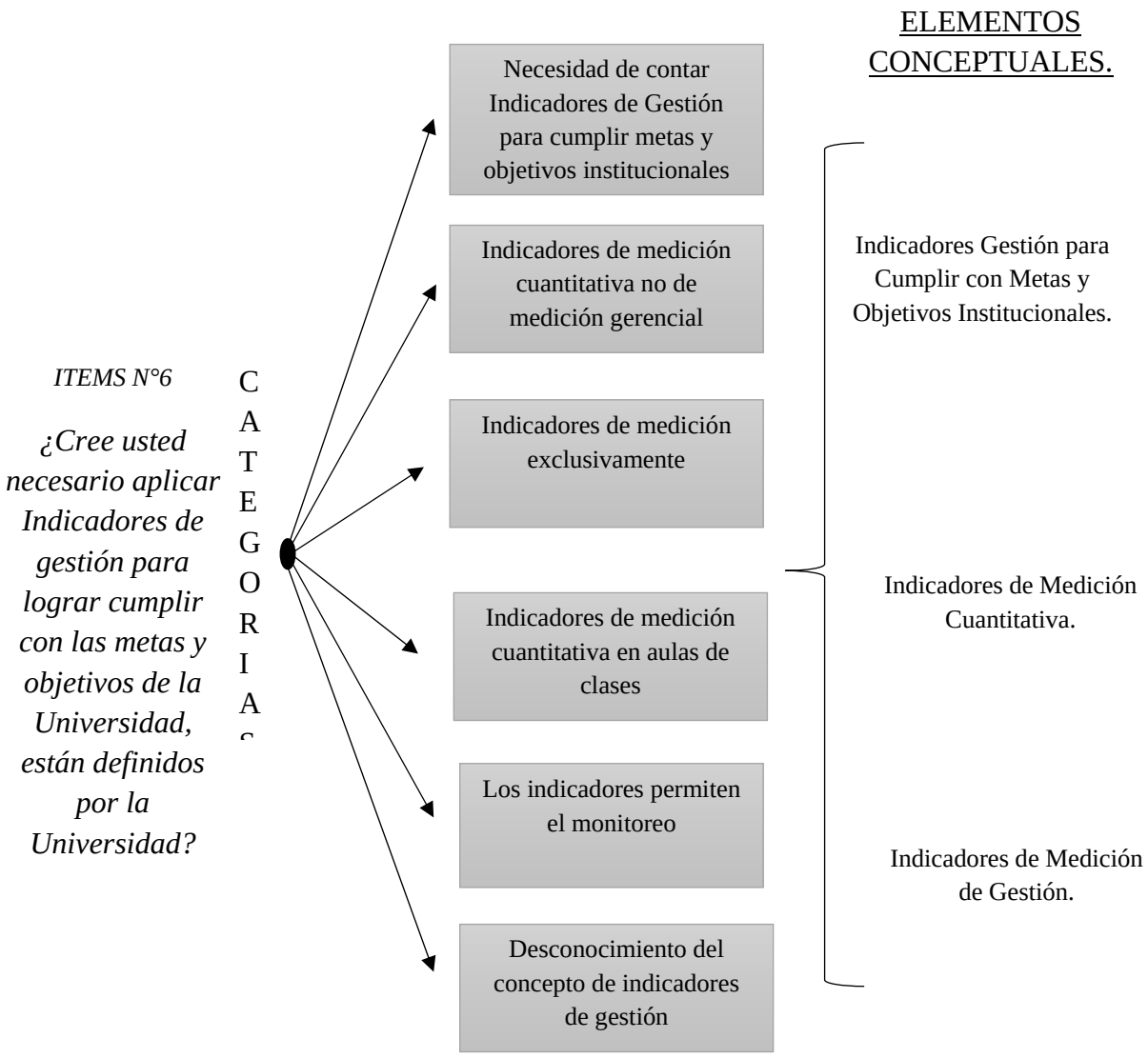
Cuadro Nº 14:

Respuesta al Items Nº 6 del Guion Estructurado presentado en la Entrevista

Items Nº 6: *¿Cree usted necesario aplicar Indicadores de gestión para lograr cumplir con las metas y objetivos de la Universidad, están definidos por la Universidad?*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevistado "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
Directivo	*Upelista D-1* Recuerdo, que no hace mucho hubo una discusión sobre el tema de los Indicadores de Gestión en la Universidad, son necesarios porque determinan la eficiencia, la eficacia, la economía en el cual está tu gestión, y esto es sumamente importante para cumplir con tus funciones. A mi juicio particular, los Indicadores de gestión son necesarios para lograr cumplir las metas y objetivos institucionales.	*Centralista D-2* En la Universidad usamos indicadores de gestión para medir en las aulas el cumplimiento de los programas de las áreas curriculares por parte de los profesores, pero a nivel gerencial solo sirven para medir cuantitativamente el nivel de cumplimiento de las metas del Plan Operativo Anual.	*Ucevista D-3* Considera que "SI" es necesario aplicar Indicadores de gestión para lograr cumplir con las metas y objetivos de la Universidad. Sobre si están definidos por la Universidad los Indicadores de Gestión, no responde. En la respuesta ofrecida la investigadora infiere que no hay precisión de la información	Necesidad de contar Indicadores de Gestión para cumplir metas y objetivos institucionales Indicadores de medición cuantitativa no de medición gerencial
Académico	*Upelista AC-4* Si es necesario aplicarlos. Los mismos permiten planificar y tomar decisiones. Nosotros en la Universidad contamos con Indicadores para medir el cumplimiento en las aulas de clases.	*Centralista AC-5* La Institución al finalizar el año, tiene como norma solicitar a todas las dependencias su informe de gestión, el mismo establece los indicadores lo que permite medir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, permitiendo la reconducción de los mismos de lograr alcanzarlos. La Universidad tiene establecido estos indicadores.	*Ucevista AC-6* Sin duda. La investigadora observó y percibió falta de conocimiento de la información solicitada.	Indicadores de medición exclusivamente Indicadores de medición cuantitativa en aulas de clases
Administrativo	*Upelista AD-7* Considero que es necesaria la aplicación de los indicadores de gestión; ya que permite monitorear la ejecución de los procesos administrativos de la Universidad; para alcanzar sus metas con eficiencia y respuestas oportunas y funcionamiento.	*Centralista AD-8* Indicadores no, compromisos y competencias sí. Se debe medir la gestión a través de las competencias que posee el gerente y los compromisos que es capaz de cumplir, no sé si eso se puede llamar indicadores.	*Ucevista AD-9* Sí. Existen indicadores de gestión, falta verificar si en toda la universidad se aplica.	Los indicadores permiten el monitoreo Desconoci-miento del concepto de indicadores de gestión

Fuente: Guion de Entrevista aplicado, (2015).

Diagrama N° 6: Elementos Conceptuales de la Pregunta N° 6



Considerando que en el sector público, como ya se mencionó, existen regulaciones específicas que por lo general limitan el quehacer gerencial, ya que no se puede actuar con libertad sin observar los procedimientos previamente establecidos, por cuanto en el ámbito de la Administración Pública, el Estado ejerce una función controladora para el ejercicio de

las funciones públicas, que permite manejar el patrimonio público con el fin de coadyuvar con las funciones del Estado en beneficio de la ciudadanía.

En este sentido, Brewer - Carias, (1984:102), menciona que "*el Estado en Venezuela, sin la menor duda, es la organización política de la sociedad"*; el mismo autor señala distintas funciones del Estado, entre las que destaca, "El Estado de Derecho", sometido a la legalidad. El orden jurídico, es el instrumento establecido, para permitirle al Estado su labor de conformador de la realidad económica y social. Pero, para que el Estado, cumpla con esa función su estructura, instituciones y funcionamiento, deben alinearse de una forma transformadora ajustada a las exigencias actuales. En este aspecto en particular es fundamental que el sistema administrativo y el sistema de control sufran un rediseño sustancial.

Al respecto, el sistema Administrativo, aun cuando existe una Administración Pública Descentralizada, donde se transfiere la competencia funcionalmente, tal como el Ministerio con competencia en Educación transfirió la competencia en educación universitaria al Ministerio para el Poder Popular de la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, existe concentración del orden jurídico en los procesos administrativos; así, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público es única y específica para el ámbito de la Administración Central y la Administración Descentralizada, y rige la Administración Financiera en las áreas de: Planificación, Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad, y los sistemas especializados de Administración de Bienes Públicos regido por la Superintendencia de Bienes Públicos (SUDEBIP), a través de la Ley Orgánica de Bienes Públicos, el Sistema Tributario lo dirige el Servicio de Administración Aduanero y Tributario (SENIAT), y el Sistema de Control Interno, regido por la Superintendencia Nacional de Auditoria Interna (SUNAI).

En el ejercicio de sus competencias controladoras, el Estado Venezolano, crea el Sistema Nacional de Control Interno, quien su máximo órgano rector es la Contraloría

General de la República, este organismo a través de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, establece las funciones que deben ejercer los funcionarios que son responsables de evaluar la generación y empleo de los recursos que el Estado otorga a las Instituciones públicas, así como el establecimiento de políticas para garantizar la eficiencia y la eficacia en el empleo de tales recursos.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, establece en su Artículo 37, lo siguiente: "Cada entidad del sector público elaborará, en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos, **indicadores de gestión**, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno." (resaltado por la investigadora). Es decir, el Estado en su función contralora señala expresamente la obligación de elaborar indicadores de gestión.

En este sentido, se debe precisar la diferencia entre indicadores de medición cuantitativa y los indicadores de medición de gestión. Para lograr una gestión eficaz y eficiente es conveniente diseñar un sistema de control de gestión que soporte la administración de recursos y permita evaluar el desempeño de la gestión, sin descuidar las posibles contingencias que se presenten en el desarrollo de los procesos; este sistema en el sector público, garantiza el monitoreo constante del Plan Operativo Anual, con relación al cumplimiento de las metas y los objetivos, es decir, autoevaluación de la gestión, facilitando la información oportuna y efectiva sobre el comportamiento de las variables previamente definidas en cualquier momento del ejercicio fiscal. Los indicadores cuantitativos, son mediciones matemáticas exclusivamente, cuyos resultados permiten conocer en esos términos el porcentaje de ejecución pero de forma aislada no como un sistema de gestión, y en función de ello no es lo que el Estado controla, sino el uso eficiente y eficaz de esos recursos, por cuanto matemáticamente puedo demostrar eficiencia en el

empleo de los recursos públicos porque los ejecuté en su totalidad con las metas, pero eso no significa que la gestión fue eficaz, ya que debo demostrar que los recursos se utilizaron en la satisfacción de las necesidades de la colectividad, y en este sentido demuestro la eficacia, estos conceptos se analizaron en los ejes temáticos de la presente tesis doctoral.

Los Indicadores de Gestión son un medio y no un fin, con relación a ello, Beltran (1998:), señala lo siguiente:

> … quiero traer a colación una situación que generalmente se presenta en el sentido de que en muchas organizaciones, los indicadores se convierten en la meta que hay que alcanzar y todo el mundo se alienta tratando de lograr, a toda costa, el valor del indicador. Con esto el indicador pierde su naturaleza esencial de ser guía y apoyo para el control, y se convierte en un factor negativo de consecuencias nefasta tanto para las personas como para la organización, por ello, los indicadores son medios para ayudarnos a lograr los fines". (p.53).

Al establecerse los Indicadores de Gestión se está asegurando relevancia en los resultados para la Institución, ya que se garantiza que exista una alineación efectiva entre el desempeño logrado y el cumplimiento de metas y objetivos. Además, existiría un sistema uniforme porque los procedimientos tendrían un patrón de seguimiento y no habría cabida para la improvisación. Este es un factor determinante en la administración pública, por cuanto debe existir continuidad en los planes, es decir, si las personas responsables de los procesos son removidas por distintas circunstancias, se mantendría el criterio de trabajo.

Po esto, es sumamente importante que la institución cuente con una metodología de definición de indicadores de gestión, que proporcionaría las instrucciones precisas a seguir para elaborar tales indicadores. Ello es necesario, porque se debe tomar en cuenta las características propias de las Universidades Públicas, como lo es su estructura organizativa, sus recursos, sus planes organizacionales, su marco regulatorio, su entorno, entre otros.

Se ha considerado por tradición que las empresas emplean indicadores meramente financieros para medir sus niveles de ventas, o costos o de rendimiento, pero la gerencia moderna se ha visto en la necesidad de abarcar otros espacios para mantenerlos a su favor por los distintos cambios en las variables gerenciales que no dependen de solo inversión, ya que existen otras variables que deben ser estudiadas para asegurar el éxito de las organizaciones.

Para el diseño de un adecuado indicador de gestión, se debe asegurar su utilidad y efectividad, y para ello tiene que cumplir con una serie de características, entre las que destacan: debe tener relevancia en el direccionamiento estratégico, esto por cuanto los objetivos estratégicos deben ser el principal insumo para el criterio a utilizar en el diseño de los indicadores de gestión. También, al momento de poner en práctica el indicador de gestión, debe tenerse muy claro de que trata el indicador, con una fácil comprensión de su uso y comparabilidad, y por último que su implementación no cause costos y gastos excesivos en el presupuesto Institucional.

Luego, de revisar los elementos conceptuales surgidos del Items Nº 6, vinculados con los Indicadores de Gestión, dentro del contexto de los gerentes universitarios, seguidamente, se presentan los resultados del análisis e interpretación de la pregunta Nº 7:

Cuadro Nº 15:
Respuesta al Items Nº 7 del Guion Estructurado presentado en la Entrevista

Items Nº 7: *¿Se consideran para la gestión en la Universidad los resultados obtenidos en las Auditorias a la Gestión de la Institución?*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevista "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
Directivo	*Upelista D-1*: Aquí en mi oficina han llegado Informes emanados de Auditoría que en su contenido señalan que no se diseñan indicadores de gestión, y que por lo tanto no se aplican en las distintas instancias de la Universidad. Entre las acciones que se toman, son de solicitar a la Dirección General de Planificación y Desarrollo el diseño de los indicadores para medir la gestión de cada instancia.	*Centralista D-2*: Sí claro, lo que ellos dicen en esos informes se tiene que hacer porque si no te abren un expediente. Además la Ley así lo establece, eso es parte de las responsabilidades que tenemos quienes ejercemos funciones Directivas en este tipo de Institución.	*Ucevista D-3* Sí. Solamente esa fue la respuesta del entrevistado.	Se atienden los resultados en Auditoría de Gestión. La Auditoría de Gestión proviene de una norma.
Académico	*Upelista AC-4* Debe considerarlos. La Institución se ajusta a la normativa legal vigente y exige aplicarlos en sus procesos, de lo contrario hasta podrían aplicar multas por no acatar sus recomendaciones.	*Centralista AC-5* En la Universidad las Auditorias a la Gestión que se desarrollan, generan una serie de recomendaciones que deben ser cumplidas sino somos sancionados. Los resultados obtenidos en cada uno de los informes de gestión presentados por las dependencias son revisados por la Dirección de Planificación y Currículo, permitiendo el seguimiento del cumplimiento de los objetivos estratégicos.	*Ucevista AC-6* No lo sé. La investigadora observó y percibió falta de conocimiento de la información solicitada.	Las Auditorias de Gestión permiten cumplir con los objetivos estratégicos. Las Auditorías de gestión causan sanciones para quien no cumpla con sus recomendaciones

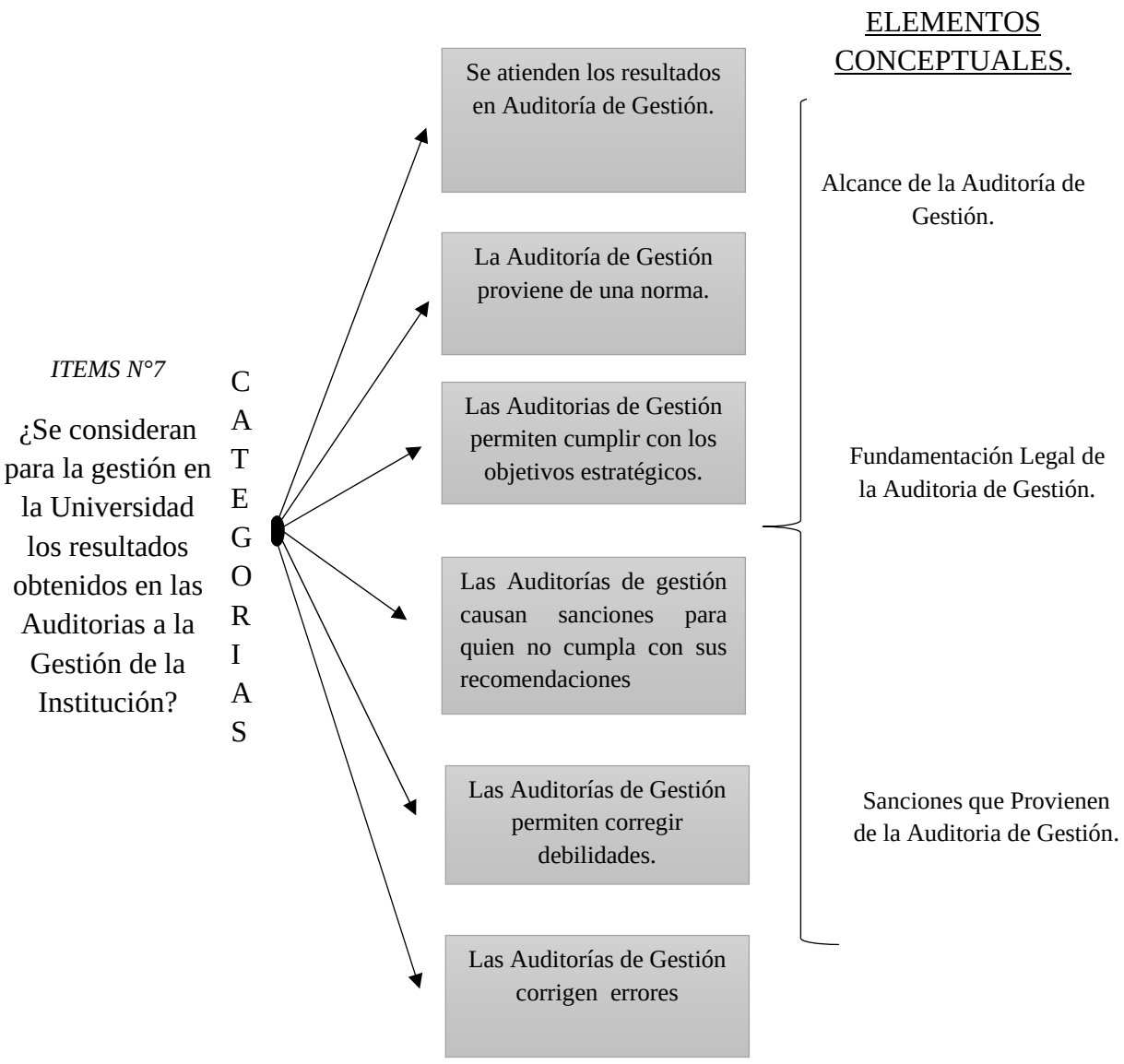
Continúa en la página siguiente……..

……Continuación cuadro Nº 15

Items Nº 7: *¿Se consideran para la gestión en la Universidad los resultados obtenidos en las Auditorias a la Gestión de la Institución?*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevista "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
Administrativo	*Upelista AD-7* Sí se consideran los resultados de las auditorías. Sí, las observaciones emitidas por esa dependencia se consideran para corregir las debilidades y errores y fortalecer los procesos administrativos correctamente.	*Centralista AD-8* Por supuesto, permiten garantizar una buena gestión, porque te indican en qué estas fallando y cómo lo puedes corregir, dando plazos para eso.	*Ucevista AD-9* Desconozco si existen auditorias de gestión. Solo puedo afirmar que las correcciones de auditoria interna se aplican fielmente.	Las Auditorías de Gestión permiten corregir debilidades. Las Auditorías de Gestión corrigen errores

Fuente: Guion de Entrevista aplicado, (2015).

Diagrama N° 7: Elementos Conceptuales de la Pregunta N° 7



La Auditoría de Gestión, es una técnica internacionalmente reconocida y aceptada. Al mismo tiempo es un mecanismo para cumplir la misión de los órganos que forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela.

Como ya se explicó, es un proceso para examinar las actividades realizadas en un sector, entidad, programa, proyecto u operación con el fin, dentro del marco legal, de determinar su grado de eficiencia, eficacia, economía calidad e impacto, y por conducto de las recomendaciones que al efecto se formulen, promover la correcta administración del patrimonio público.

La Auditoría de Gestión tiene base constitucional, tomando en cuenta el artículo 141, de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual señala: "La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho". (resaltado por la investigadora).

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en el artículo 2, señala: "La contraloría en el ejercicio de sus funciones verificará la legalidad, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetos a su control". (resaltado por la investigadora).

Partiendo de tales criterios constitucionales y legales, se observa que generar indicadores de gestión que permitan a los gerentes universitarios el apego a tales regulaciones del Estado, al mismo tiempo garantizar el cumplimiento de sus funciones en el ejercicio de sus responsabilidades en la Universidad, es una estrategia indispensable que se debe implementar en la gestión de toda universidad pública.

Conocidas las bases legales de la Auditoría de Gestión, se fundamenta el análisis con los resultados de la aplicación de este mecanismo de control en otros países latinoamericanos, en el Informe de Gestión, de la Contraloría General de la República del Perú, del 12 de agosto de 2012, consultado en la web, contiene lo siguiente:

- El control de gestión, a cargo de la Contraloría General y de los Órganos de Control Institucional, tiene una cobertura y alcance limitados por la insuficiencia de métodos de evaluación en los diversos campos de actuación del Estado.

- Los planes anuales del Sistema Nacional de Control consideran un total de 270 acciones de control programadas con el objetivo de examinar diversos aspectos de la gestión pública, de las cuales el 90% (242 acciones) corresponden a los Órganos de Control Institucional. La ejecución al finalizar el año, constata un total de 297 acciones de control realizadas, de las cuales 267 estuvieron a cargo de los OCI y 30 de la Contraloría General.

- Las investigaciones de la Contraloría General se han enfocado en las auditorías de gestión ambiental y en el control de diversas áreas de la gestión pública, con énfasis en el campo social; mientras que los Órganos de Control Institucional han evaluado la gestión administrativa, incidiendo en el manejo presupuestal y de tesorería. Entre las observaciones de auditoría más frecuentes se tienen los manejos irregulares de los fondos en efectivo y las deficiencias en la dirección, gestión y supervisión de las entidades u órganos dependientes, incluido la gestión en materia presupuestal.

- Problemática de las Universidades Nacionales 2005 - 2010 (Informe N° 701-2011-CG/EA-IM) El estudio tiene como objetivo analizar los problemas relativos al uso de los recursos presupuestales en las Universidades Nacionales, a fin de formular recomendaciones para el Congreso de la República que contribuyan a mejorar la eficiencia de la administración universitaria; y de ser el caso, optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y control interno.

Para el análisis, se solicitó información a 35 Universidades Nacionales y se procesó los resultados de las auditorías efectuadas, abordándose nueve temas: orientación estratégica, organización del régimen académico administrativo, recursos humanos, remuneraciones, facultades y servicios estudiantiles, recursos económicos y su distribución, centros de producción - fundaciones, investigación universitaria y resultados de las auditorías.

Producto del análisis, se arribaron a las conclusiones siguientes:

En las auditorías efectuadas por los órganos del Sistema, se han revelado el incumplimiento de normas y determinado responsabilidades administrativas, civiles y/o penales, relacionadas con:… omissis…-Administración de recursos: Gestión de ingresos y egresos.

Se puede observar que el máximo organismo contralor, en Perú también llamado Contraloría General de la República, en sus resultados de gestión informa sobre las Auditorías de Gestión en las instituciones públicas, para controlar la gestión de los recursos presupuestarios otorgados por el Estado.

En Venezuela, específicamente en las Universidades públicas, se consideraron para la presente investigación doctoral, los resultados de las Auditorías de Gestión de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), se obtuvo lo siguiente:

Cuadro Nº 16:
Recomendaciones contenidas en Informe de Auditoría de Gestión de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), del año 2012

Área Auditada: Dirección de Desarrollo y Bienestar Estudiantil	
Primera Recomendación	Gestionar ante la Dirección General de Planificación y Desarrollo de la UPEL, el diseño de Manuales, Normas y Procedimientos de orientación académica, con el fin de establecer los lineamientos que orienten sus procesos, procurando así la implementación de adecuados controles internos.
Segunda Recomendación	Gestionar ante la Dirección General de Planificación y Desarrollo de la UPEL, el diseño y aplicación de Indicadores de Gestión, que permitan a la Dirección de Desarrollo y Bienestar Estudiantil, que permitan a la Dirección medir la eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los recursos asignados, las cualidades y características de los bienes producidos o servicios prestados (eficacia), y el grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios o clientes (calidad).
Tercera Recomendación	Procurar, en la planificación de las Actividades, productos y metas de la dependencia, considerar los recursos humanos, tecnológicos, de infraestructura, de dotación, así como los recursos financieros con que cuenta la dependencia al momento de la programación, a fin de reducir el impacto que puedan tener éstos sobre el cumplimiento de las mismas, optimizando así los niveles de eficacia y eficiencia.
Cuarta Recomendación	Solicitar a los Jefes de las Unidades que conforman la Dirección de Desarrollo y Bienestar Estudiantil, la implementación de mecanismos de control de las actividades realizadas por estas dependencias, que permitan verificar el cumplimiento de las metas alcanzadas.
Quinta Recomendación	Establecer dentro de la planificación de las actividades de la Dirección de Planificación y Desarrollo el otorgamiento de beneficios socioeconómicos a los estudiantes de las Extensiones y Centros de Atención de la UPEL, con el fin de realizar una distribución equitativa de las actividades así como de los recursos presupuestarios.

Fuente: Informe Definitivo de Auditoria de la UPEL aprobado.

De los resultados de la Auditoría de Gestión, se desprende que la Dirección de Desarrollo y Bienestar estudiantil de la UPEL, no cuenta con Indicadores de Gestión que le

permita a sus Jefes, medir su Gestión en un período determinado, así como de aplicar correctivos al momento de determinar una posible desviación de las metas y objetivos contenidos en el Plan Operativo Anual de la organización. En este sentido, se revisaron otros informes de gestión de otras dependencias que forman parte de la estructura organizativa de la UPEL, y entre las recomendaciones también se destaca que no poseen estos instrumentos de Medición de Gestión, lo que otorga relevancia sustancial al modelo que se propone en la presente tesis doctoral.

Otro de los elementos conceptuales que surgieron en esta parte de la investigación son las sanciones que se les impone a los funcionarios por no acatar las recomendaciones plasmadas en el Informe de Auditoría aprobado por la Auditoría Interna, en este sentido cuando se practica una Auditoría de Gestión, y se determina que no se están acatando las instrucciones del máximo órgano contralor, se da inicio a un procedimiento denominado Potestad Investiga, bajo el supuesto establecido en el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual consagra lo siguiente: "Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación… omissis… 26. Quienes incumplan las normas e instrucciones de control dictadas por la contraloría General de la República".

Por lo anterior, se desprende que la Responsabilidad Administrativa es aquella en que incurre el funcionario público cuando incumple una obligación o infringe una prohibición, y produce una sanción con una medida disciplinaria, para controlar los actos administrativos. Es entonces, este tipo de sanción a lo que pudieran estar sometidos los gerentes universitarios que no acaten las recomendaciones plasmadas en los Informes de Auditoría producto de evaluar la gestión de una dependencia.

Del análisis e interpretación de la información suministrada por los entrevistados, a continuación se presentan las respuestas del Items Nº 8 del Instrumento:

Cuadro Nº 17:

Respuesta al Items Nº 8 del Guion Estructurado presentado en la Entrevista

Items Nº 8: *¿Aplica usted estrategias para asegurar la rendición de cuentas de su gestión sobre la base de medición de la gestión?*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevistado "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
Directivo	*Upelista D-1* Para asegurar la rendición de cuenta trato de cumplir con las metas del Plan Operativo Anual, estoy pendiente de lo que se ha cumplido, si está en la fecha acordada, aunque muchas veces no se pueden cumplir las metas porque el gobierno no envía los recursos, en este caso, quedan pendientes por cumplir y se justifica. Esto ocurre muchas veces. En este caso no hay estrategia que valga porque si no se cuenta con dinero para pagar no se pueden lograr cumplir con las metas institucionales.	*Centralista D-2* La rendición de cuentas es un deber que tengo como funcionario responsable de administrar fondos públicos, pero esta rendición es sobre la base de los gastos que se pagaron con el dinero que envía el Ministerio para el Poder Popular de Economía y Finanzas a la Universidad. En todo caso lo que trato de hacer es generar reportes de las partidas que se ejecutan con los fondos enviados, pero estrategia como tal no se puede emplear porque diariamente se presentan casos que resolver que impiden seguir un plan de acción con estrategias.	*Ucevista D-3* Sí. La respuesta por parte del Entrevistado se limitó a decir "Sí". La investigadora pudo observar falta de precisión de la información	Rendición de cuentas es un deber No se aplican estrategias para rendir cuentas.
Académico	*Upelista AC-4* Si las aplico y es a través de la planificación de actividades académicas, de extensión e investigación así como de otras acciones. De igual forma, es de carácter obligatorio presentarle al Jefe de Departamento como primer requisito para ascender a una categoría un informe de gestión durante la permanencia en la misma.	*Centralista AC-5* Si, La Planificación Estratégica ofrece la oportunidad de liderar sus propios cambios frente otras alternativas poco fiables como por ejemplo la improvisación, o el dejar hacer o dejar pasar, lo cual sólo trae caos y resultados negativos, en este sentido, como un proceso gerencial de desarrollar y mantener una dirección institucional, permite tomar decisiones de forma integrada para transformar el estado actual de una institución a un estado cualitativamente superior. Asimismo, la consideración de la planificación estratégica en el subsistema de educación universitaria, es primordial para el logro de las metas trazadas por la institución, la formulación de planes, la mejor conducción de los programas académicos, entre otros, siendo la herramienta adecuada para buscar esa optimización de nuestra actividad que mejore nuestros resultados por encima de la media y que nos haga ser más competitivos. Planificar no es sólo saber qué decisiones debemos adoptar mañana para alcanzar nuestros objetivos; planificar es, sobre todo, saber qué decisiones hemos de adoptar hoy para que ese futuro se aproxime al deseado.	Ucevista AC-6 Solo memoria y cuenta. La investigadora observó y percibió falta de conocimiento de la información solicitada.	La estrategia asegura cumplimiento La estrategia limita la improvisación

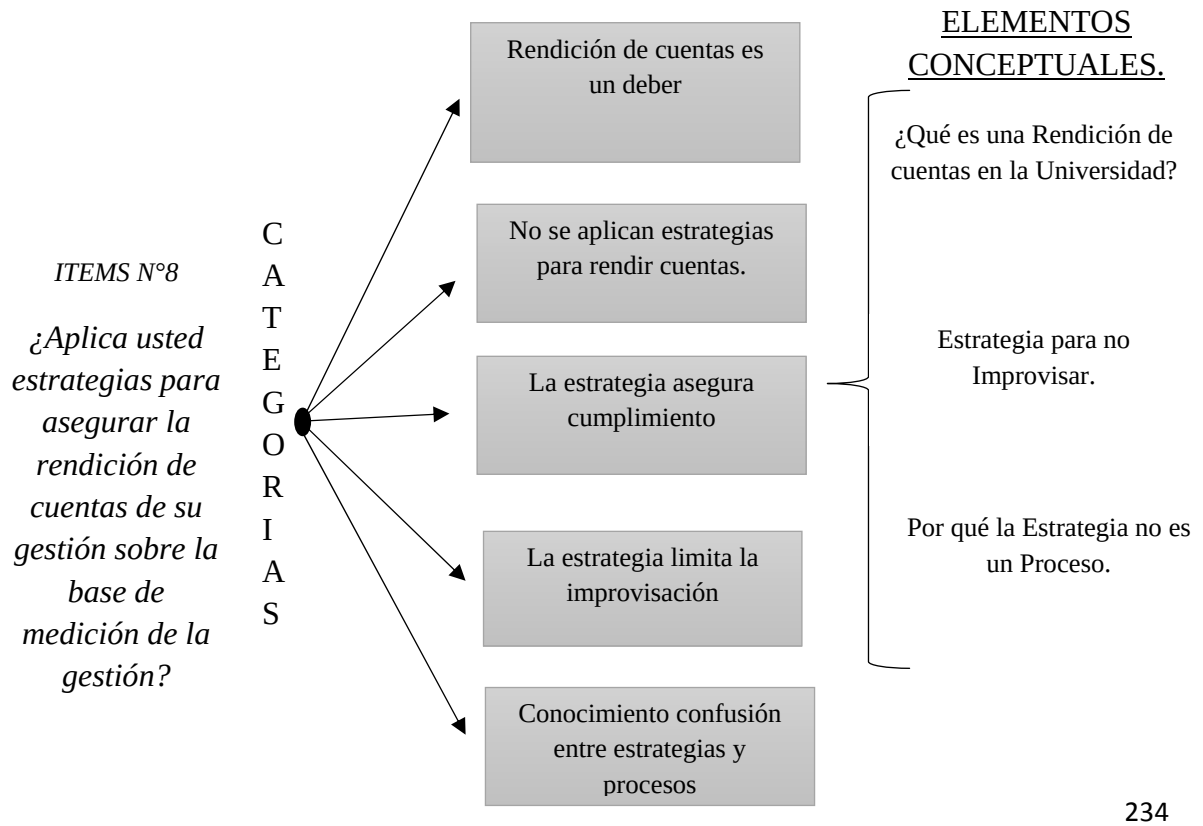
Continúa en la página siguiente……

…….. continuación del cuadro Nro. 17

Items Nº 8: *¿Aplica usted estrategias para asegurar la rendición de cuentas de su gestión sobre la base de medición de la gestión?*				
Nivel	***Entrevistado "Upelista"***	***Entrevistado "Centralista"***	***Entrevistado "Ucevista"***	***Categoría /Contraste***
Administrativo	*Upelista AD-7* Sí, estas estrategias están establecidas y definidas por la estructura de la Universidad, cada concepto que se debe gestionar, y los beneficios socioeconómicos se administran a través de los recursos que son enviados y que están en el presupuesto del ejercicio fiscal, no nos podemos salir del cumplimiento del cronograma de pagos ya previamente establecido para la Universidad.	*Centralista AD-8* Sí, a través de la planificación, evaluación y corrección. (Posición dudosa de falta de conocimiento).	*Ucevista AD-9* No. Realmente, no se pueden aplicar estrategias ya que la gestión se guías por el cumplimiento de metas y objetivos y eso está en el Plan Operativo Anual.	Conoci-miento confusión entre estrategias y procesos

Fuente: Guion de Entrevista aplicado, (2015).

Diagrama N° 8: Elementos Conceptuales de la Pregunta N° 8



Los elementos conceptuales que se originaron a partir de las respuestas de los entrevistados en la pregunta Nº 8, muestra una conceptualización distinta a lo que legalmente significa rendir cuentas en la Administración Pública, por ser responsable de administrar recursos del Estado en una Institución, en este sentido la ***"Rendición de cuentas"*,** se considera de manera general, como el acto administrativo mediante el cual, los responsables de la gestión de los fondos públicos o cuentadantes informan, justifican y se responsabilizan de la aplicación de los recursos puestos a su disposición en un ejercicio económico.

La rendición de cuentas significa, como ha dicho Acevedo (2007:61), que los actores envían señales a los contralores, las cuales pueden ser comparadas con la memoria de éstos, a partir de lo cual pueden aplicarse castigos y recompensas. Hay abundantes mandatos bíblicos en cuanto a rendirnos cuentas unos a otros. Pero, para muchos, la idea de revelar información personal parece negativa o incluso una invasión de la privacidad. Tal confesión parece ser un obstáculo para la búsqueda de placer, prosperidad y prestigio. La mayoría de las personas prefieren ser reservadas y no involucrar a nadie más en sus asuntos. La Biblia, sin embargo, deja claro que los cristianos deben apoyarse y rendirse cuentas mutuamente: "*Confesaos vuestras ofensas unos a otros, y orad unos por otros, para que seáis sanados*" (Stg 5.16). La rendición de cuentas en el cuerpo de Cristo es un principio bíblico. Los miembros de la iglesia se sujetan a su pastor (He 13.17). Pablo nos dice que nos sometamos unos a otros (Ef 5.21). Sin embargo, él era responsable ante la iglesia (Hch 14.27), así como Timoteo estaba subordinado a él (1 Ti 4.13-16). Los apóstoles estaban, por supuesto, bajo la autoridad de Jesús (Lc 10), así como Jesús estaba sometido al Padre (Jn 8.28, 29). Y, lógicamente, la Biblia nos dice que toda la iglesia está sujeta al Señor Jesucristo (Ef 5.24). Sea cual sea la posición de una persona, todo el mundo es responsable ante alguien.

De lo anterior se puede observar que el concepto de rendición de cuentas, se remonta a épocas antiguas, pero con un sentido más bíblico, a medida que va transcurriendo

el tiempo y que el hombre evoluciona su concepción también ha evolucionado. Por ejemplo, en una Revista Chilena, el autor señala lo siguiente:

Las complicaciones que surgían de las cuentas y la incapacidad de las audiencias para conocerlas adecuadamente, obligó a la corona a crear organismos especializados, en Burgos y con fecha 24 de agosto de 1605, se dieron las primeras ordenanzas para el gobierno de los tribunales de cuentas que se erigieron en las ciudades de los Reyes, México y Santa Fé… El tanteo era la forma más sencilla de control de hacienda, consistía en un balance que anualmente debían practicar los oficiales reales. Este balance se efectuaba sobre la base de los libros de contabilidad. Dicho tanteo debía remitirse a la Contaduría del Consejo de Indias, desde 1543 y más tarde, una copia de él debía pasar al Tribunal de cuentas, acompañado del libro del tesoro.

Véase como los oficiales reales estaban obligados a rendir las cuentas finales ante el correspondiente tribunal, para los años 1605 en adelante.

La Rendición de Cuentas ha despertado interés en los últimos años, en el marco de los planteamientos de modernización de la gestión pública que abogan por la participación del ciudadano y el control social, como estrategia para profundizar la democracia, de allí que en muchas de las propuestas de cambio, la rendición de cuentas se presenta como un proceso clave. La idea ha tenido acogida en la práctica en algunos países, evidente con su incorporación en las reformas, incluso acompañado de otras estrategias necesarias para que tenga viabilidad como estrategia democrática, tales como la transparencia y la contraloría social, acota el autor Acevedo (ob. cit.).

De acuerdo con el artículo 141 de la Constitución, la Administración Pública se fundamenta en "los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho". Estos mismos principios en la Ley de

Administración Pública, se señalan como la base de la actividad en la Administración Pública. La rendición de cuentas es un `principio que deben cumplir quienes ejercen funciones públicas, a diferencia de la estrategia que es un lineamiento adecuado a la realidad para garantizar el cumplimento de las metas y objetivos institucionales, es flexible, adaptable y no obedece a un proceso estricto, sino más bien a una combinación de medios que deben emplearse para enfrentar escenarios de riesgo que pudieran entorpecer el logro de los objetivos del Plan Institucional.

Por tanto, la concepción que tienen los gerentes Universitarios en cuanto a que representa la rendición de cuentas en un proceso de medición de gestión no es la correcta, la rendición de cuentas es más un Informe que contiene el estatus de la actuación del gerente en un período determinado dimensionando no sus logros de gestión sino más a título informativo para los usuarios de la información Universitario, tales como Supervisores del área, Directores, estudiantes y órganos reguladores, más que de medición de gestión, por tal motivo no se puede llamar estrategia de gestión.

La rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública tiene su fundamento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, específicamente el artículo 141, ya citado; y en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Administración Pública, el cual señala "**Principio de rendición de cuentas:** Las funcionarias y funcionarios de la Administración Pública deberán rendir cuentas de los cargosque desempeñen, en los términos y condiciones que determine la ley".

Según el politólogo Andreas Schedler (2008), citado por Cortéz en la web, asegura que hoy en día todos los actores relevantes de la política, tales como: funcionarios públicos, ciudadanos, líderes de partido, entre otros, hablan de las bondades de la rendición de cuentas para el desarrollo y fortalecimiento de las democracias. Sin embargo, este académico de origen austríaco explica que no hay una total claridad respecto al uso y significado del término, por lo que cobra sentido una

reflexión conceptual sobre la rendición de cuentas. En primer lugar, debe hacerse claridad sobre la obligatoriedad de la rendición de cuentas. En nuestro contexto político, se asume por lo general que quien rinde cuentas lo hace de manera voluntaria; es decir, la rendición de cuentas es vista como un acto de transparencia de un representante virtuoso. Pero en la discusión académica sobre la rendición de cuentas (sobre lo que los anglosajones denominan accountability), se entiende que esta no es un acto que puedan llevar a cabo o no los políticos y funcionarios públicos de manera voluntaria.

Por el contrario, como señalan Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas (2011), citados por el mismo autor Cortéz (ob. cit.), la rendición de cuentas es considerada un acto de obligatorio cumplimiento para quienes ocupan cargos de poder estatal. Dicho esto, surge otra pregunta: ¿qué se requiere para que se dé realmente la rendición de cuentas? La literatura especializada sobre la materia explica que la rendición de cuentas está compuesta por dos elementos: el answerability y el enforcement.

El primer elemento hace referencia a la necesidad de que los funcionarios públicos estén obligados a dos cosas: a informar sobre las decisiones que toman y a justificar públicamente los motivos que les llevaron a decidir en uno u otro sentido. El segundo elemento indica que debe existir la posibilidad de que los funcionarios públicos sean objeto de sanción en caso de que incumplan con sus deberes como miembros del aparato estatal.

Como se evidencia, el término rendición de cuentas entraña una serie de prácticas mucho más complejas que la simple presentación de informes de gestión por parte de los funcionarios públicos que deseen hacerlo. La rendición de cuentas remite a una serie de procedimientos institucionales y prácticas democráticas, que además implican un ejercicio activo de la ciudadanía y un serio despliegue de las obligaciones institucionales que tiene cada Institución del Estado.

En efecto, es un principio que rige la actuación en la Administración Pública, observándose que todo funcionario que recaude, administre, reciba, pague o custodie fondos, valores o bienes del Estado debe rendir cuenta de la administración a su cargo, siendo un procedimiento que forma parte del Sistema de Control Interno que debe ser implementado en las Instituciones que forman parte de la Administración Pública Nacional, contenido en las normas de control interno, emitidas por la Contraloría General de la República.

Finalmente, la rendición de cuentas también significa que el ciudadano debe tener un papel activo en este proceso. Si bien es cierto que rendir cuentas viene de "contar" y "cuentear", también es verdad que detrás de dicho proceso se encuentran personas concretas con intenciones específicas. Esto es, que también dentro de la rendición de cuentas se esconde la intencionalidad de los responsables del proceso. La rendición de cuentas también comporta un carácter ético, normativo e institucional. En definitiva es un proceso social y humano. Es así como, rendir cuentas incorpora necesariamente un aspecto más, el hermenéutico o interpretativo. Hermenéutico, porque contiene tres elementos: el sujeto que rinde cuentas (funcionarios públicos), los sujetos a quienes se les rinde cuentas (órganos de control - ciudadanos) y la valoración ciudadana o escrutinio público del desempeño de sus gobernantes (valoración crítica). Dentro del proceso llamado rendición de cuentas, con todos los factores descritos arriba, existe un mecanismo para reducir la malversación de fondos públicos o corrupción en el manejo del dinero público. Este mecanismo recibe el nombre de control fiscal.

En consecuencia, todos los entes públicos, incluyendo las universidades, están subordinados al control de gestión y evaluación del cumplimiento de sus resultados de parte del órgano competente para ejercer el control fiscal, y que integra que el Sistema de Control Fiscal en Venezuela. Es así como las Universidades Públicas, por su propia naturaleza y

como ente público sujetas a exigencias legales derivadas de la legislación vigente del Estado.

Afianzando, lo anterior el Informe COSO, ya citado en el Capítulo II de esta investigación, reconoce como estrategias para ejercer el controlen las organizaciones lo siguiente:

E*valuación de controles formales,* como un método que analiza las actividades de control que se relacionan con los objetivos específicos de los trabajos que se realizan en cada área de la organización.

Se deben definir los controles específicos a la vez que se identifican y agrupan en cuatro componentes de control, a saber:

.

Evaluación de riesgos, Actividades de control, Información y comunicación, Monitoreo o supervisión.

Se debe llegar a un consenso con la gerencia sobre la importancia y la eficacia de los controles propuestos a fin de que ayuden a concretar los objetivos y con la información obtenida se elabora las plantillas para la discusión con los involucrados en los procesos. Se realizarían reuniones para la discusión de las actividades de control dentro de los componentes existentes y definir la importancia y eficacia de dichas actividades.

.

Informe de resultados, esta estrategia, la constituyen lo*s* reportes sobre las evaluaciones realizadas basándose en los resultados de las reuniones entre todos los involucrados en la aplicación de las estrategias que se proponen y que son acuerdos consensuados, cuyo resultado incluye las tareas o acciones a tomar que consideren necesarias para mejorar la gestión.

.

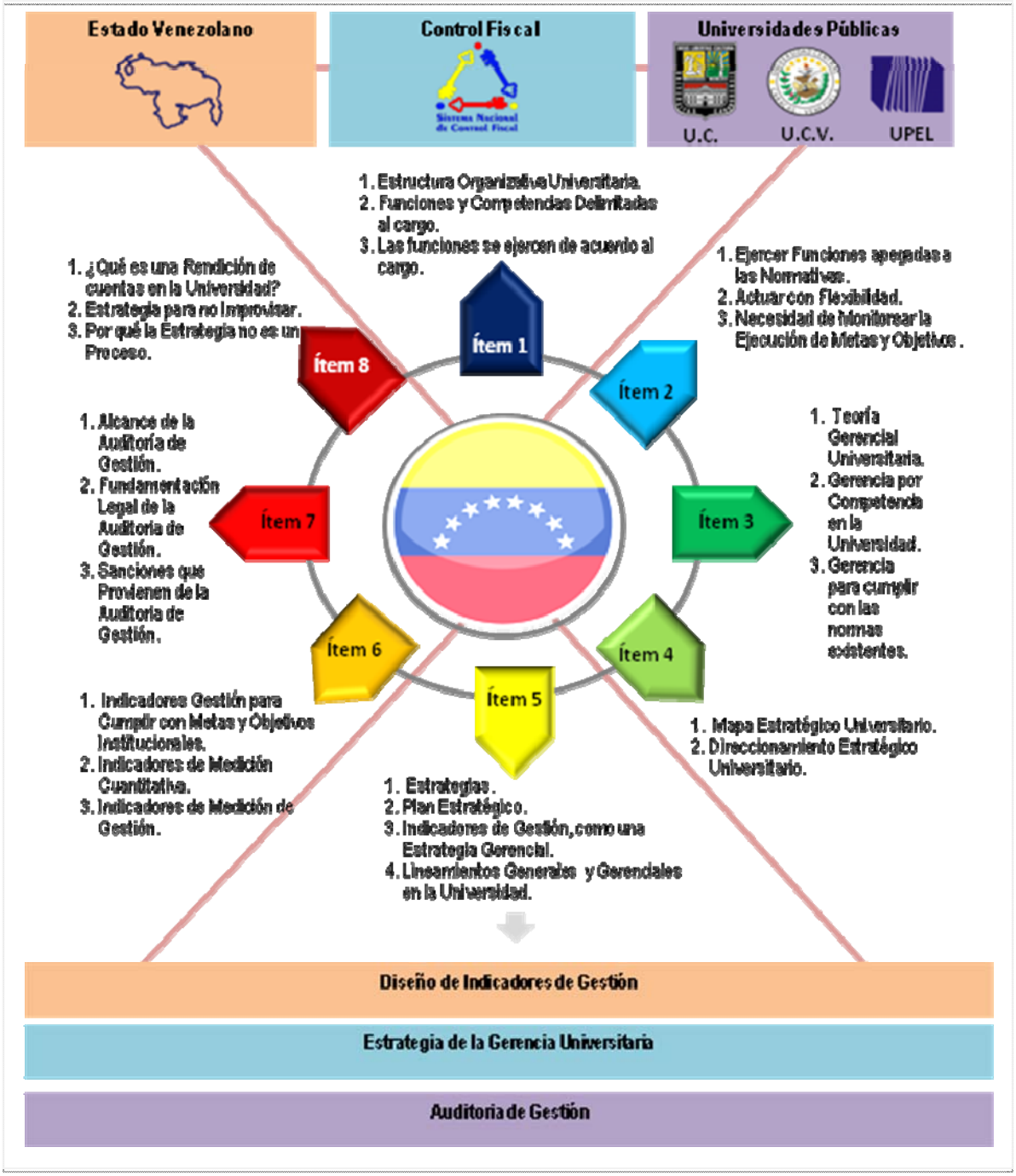
Los resultados plasmados en los informes mitigan la posibilidad de improvisación, ya que ofrecen herramientas que se aplicaran en distintos escenarios, incluyendo posibilidad de eventos o circunstancias riesgosas que pudieran en algún momento afectar el cumplimiento de las metas y objetivos de la dependencia y en sentido más amplio de la Institución.

.

Luego de haber interpretado las respuestas obtenidas a través de la aplicación del instrumento de recolección de datos como lo fue la entrevista, se trianguló la narrativa discursiva de los protagonistas de la información con el conocimiento teórico y legal existente y estos a su vez con la experiencia de la investigadora, surgido del ejercicio de la auditoria de gestión en una universidad pública. Lo que deja ver que en la gestión universitaria la Auditoría de Gestión no es conocida como una estrategia gerencial, sino como un proceso de control estrictamente, a partir de allí a continuación se trató de esquematizar los conceptos que emergieron del proceso de interpretación, tomando como base a la Universidad Pública, como un ente que forma parte de la Administración Pública descentralizada sin fines empresariales, y por ente sujeta a las actividades de control que ejerce la Unidad de Auditoría Interna, como parte del Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela.

Para lograr esquematizar el resultado del análisis e interpretación de los resultados obtenidos en la aplicación de los instrumentos de recolección de información, conjuntamente con la contextualización teórica – legal del objeto de estudio y la experiencia de la investigadora en la temática, se presenta a continuación en la figura siguiente un resumen de los conceptos que surgieron luego de la triangulación de la información:

Figura Nº 8: Conceptos claves surgidos a raíz del propio discurso



Fuente: Sánchez (2015)

5.3. Escenarios gerenciales a partir de la narrativa de sus propios protagonistas, desde la perspectiva de sus experiencias en la Auditoría de Gestión.

El Estado Venezolano, en su acepción de gobierno ejerce funciones para garantizar la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, otorga recursos financieros a las Instituciones del ámbito de la Administración Pública, en todos sus niveles estructurales, estos recursos o fondos pertenecen al Patrimonio de la Nación, con el propósito de lograr desarrollar las metas y objetivos que integran el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

En la dinámica financiera que se forma para la generación y empleo de estos recursos públicos, y dentro del ámbito de sus competencias, el Estado crea instrumentos legales y sublegales que constituyen el marco normativo de estricto cumplimiento para quienes dirigen estas instituciones, y que promueven el rol contralor en la evaluación y fiscalización de la manera como se emplean los fondos para lograr los fines del Estado. Es así, como se le otorga un carácter de "estricto cumplimiento", a lo que establecen estas normativas.

Se observó dentro de los fundamentos teóricos explayados en la presente investigación, que el control de actividades que el Estado ejerce no es novedoso dentro del contexto de la Administración Pública, sino que el constante desarrollo y crecimiento de los elementos financieros que integran las finanzas públicas, ha provocado cambios en la concepción de la dinámica moderna. En este sentido, para asegurar que el destino que le dan quienes Administran el dinero de las Instituciones de carácter público, sea el que se corresponde con el marco regulatorio creado para fines específicos, el Estado también ha evolucionado en la forma de controlar.

El control, en su forma originaria se ejercía desde un punto de vista netamente cuantitativo, es decir, era suficiente que las cuentas "cuadraran", entre lo que se otorgaba y

los resultados que se presentaban cuando se usaban los recursos, es decir, que la relación entre los ingresos y los gastos fuese equivalente, a fin de producir un equilibrio financiero.

A medida que fue creciendo la dinámica financiera, esto no fue suficiente, ya que los resultados apuntaban que aun cuando se controlaba esta relación, la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos no estaba siendo cubierta. Por ello, surge un control con un enfoque cualitativo, que involucra evaluar además de la eficiencia en el uso de los recursos del Estado, su eficacia, economía y calidad en el cumplimiento de las metas y los objetivos fijados en los planes organizacionales de las Instituciones que coadyuvan con la función del Estado. Este control, permite evaluar la correspondencia de los fines y medios de las Instituciones que pertenecen al sector público, con los fines y medios del Estado en su función social.

Atendiendo a lo anterior, en Venezuela el Sistema Nacional de Control Fiscal, cuya rectoría está a cargo del máximo órgano contralor del Estado, creó como mecanismo para dar cumplimiento a los principios que rigen la función pública, y que están establecidos en el marco normativo que rige la Administración Financiera del Sector Público, la Auditoría de Gestión para evaluar el desempeño de los funcionarios públicos en la aplicación de los recursos con Eficiencia, Eficacia, Calidad y Economía.

Esta actividad de control, en los escenarios universitarios no es muy conocida, y se concibe solo como una forma de coacción que ejerce el órgano de control fiscal, y que propicia engorrosos procedimientos separados de la gestión en la Universidad, por consiguiente, no se toma en cuenta como una estrategia que garantizaría el cumplimiento de las metas y los objetivos institucionales.

Para poder dar seguimiento a las acciones cometidas para llevar a feliz término el Plan Operativo Anual de la dependencia que se dirige, desde el punto de vista del uso de los recursos de forma eficiente, del logro de los objetivos de manera eficaz, con economía y

calidad, la gestión en las Universidades solo consideran bases de cuantificación de los resultados en términos de formular el total de lo esperado con el total de lo ejecutado, sin tomar en cuenta las acciones intermedias que involucran aspectos que emergen de la propia naturaleza de la gerencia y que inciden en los resultados finales. Es así como, al final se plasman resultados que nada tienen que ver con lo que realmente se logró a nivel gerencial, y que necesariamente deben atenderse para poder medir un desempeño en las actividades gerenciales desde la óptica de la Auditoría de Gestión.

En este sentido, se hace necesario, diseñar instrumentos que sirvan de estrategias para atender circunstancias no previstas que inciden en el logro de las objetivos institucionales, y que los gerentes universitarios apliquen en el día a día de su gestión, para poder tomar decisiones adecuadas a las realidades y no a unas formulas abstractas.

Por ser la Auditoría de Gestión, una actividad de control relativamente nueva, pero que tiene sustentos legales que deben cumplirse, es necesario que se formulen en función de las necesidades de cada área de las Universidades, y que se recojan en un instrumento normativo aprobado por las instancias competentes, los Indicadores para la medición de la Gestión, por tal motivo a continuación se propone un Modelo que se empleará como guía para lograr diseñar estos indicadores a través de la metodología del Cuadro de Mando Integral en el Sector Público, considerando una planificación estratégica y unas perspectivas internas y del entorno. Y considerando los aspectos que se evalúan en la Auditoría de Gestión, ya que la auditoría adquiere un conocimiento integral de las operaciones y para efectos de revisiones posteriores ayuda a identificar las prioridades en el proceso de planeación de las actividades que se requieran.

En primera instancia, se debe citar que significa un modelo dentro del contexto de la presente investigación:

Según Koontz y Weihrich (2004:36), un modelo es cualquier representación formal de una red teórica, casi siempre designada mediante el uso de símbolos u otros análogos físicos. En este método de construcción, se enfatiza sobre todo la definición de una red conceptual, y después se somete a pruebas empíricas. En esencia, las preocupaciones de validez sustanciales (cuestiones relativas a la consistencia y carácter completo de las especificaciones de la red) no son de interés en las primeras etapas del desarrollo teórico.

La única preocupación en las etapas iniciales de la prueba del modelo, es sí éste se desempeña en la manera deseada por el investigador, o no. Si los modelos funcionan, con frecuencia se refinan e integran a los constructos teóricos existentes dentro del campo. De no ser así, se eliminan o modifican para pruebas futuras.

Precisada la definición de un modelo, se presenta a continuación el modelo propuesto en esta tesis doctoral que surgió de la presente investigación.

CAPÍTULO VI

Argumentos conceptuales de un modelo sobre la base de un discurso gerencial Universitario, bajo la perspectiva de la Auditoría de Gestión

El siguiente modelo propuesto se fundamenta en el discurso surgido de los propios gerentes universitarios, adaptado a las necesidades del entorno y a las exigencias del Estado Venezolano en sus funciones reguladoras a través del órgano de control fiscal en el ejercicio de sus competencias fiscalizadoras.

Los gerentes universitarios deben dirigir sus acciones al cumplimiento de las metas y objetivos establecidas en los planes organizacionales y estos a su vez plasmados en el plan operativo anual de cada dependencia que integra la estructura organizativa, tales acciones son evaluadas en la auditoría de gestión, ya que se requiere establecer el nivel de cumplimiento de los fines para los que se creó la Universidad, por cuanto en función a estos fines, el Estado otorga recursos en el presupuesto para que se ejecuten de forma eficiente, eficaz, con economía y calidad.

Las universidades públicas reciben recursos a través del Ministerio con competencias en economía y finanzas, y al otorgar estos recursos, quienes los administran deben apegarse al marco normativo vigente para ofrecer información transparente en el manejo de estos recursos, de no ser así pueden ser objeto de sanciones civiles, administrativas y hasta penales por no cumplir con lo que las leyes y normas señalan.

Por consiguiente, se propone el Modelo gerencial en las universidades públicas de la región central de Venezuela, desde la perspectiva de la auditoría de gestión.

Argumentos conceptuales de un modelo sobre la base de un discurso gerencial Universitario, bajo la perspectiva de la Auditoría de Gestión

6.1. Presentación

Luego de conocer con precisión la fundamentación teórica que subyace de la gestión universitaria como parte de un proceso integrado al ámbito de la administración en Venezuela, y de determinar los resultados que se han obtenido de la gestión en este contexto, producto de las acciones derivadas de la evaluación de los órganos que forman parte del control fiscal en Venezuela, como lo son las unidades de auditoría interna de las universidades públicas, y como otro elemento importante la información obtenida de los propios responsables de la gerencia universitaria.

A través del empleando de la metodología del enfoque cualitativo en la presente investigación doctoral, se procedió a triangular estos elementos teóricos y legales dentro de un marco regulatorio que impone el Estado venezolano, así como la información surgida de los propios escenarios estudiados y del conocimiento en el área objeto de estudio de la investigadora, a partir de allí emergieron una serie de constructos teóricos que direccionaron las acciones desarrolladas en el presente modelo basado en un discurso gerencial universitario nacido de la propia realidad institucional y del marco referenciado por una teoría estratégica y un marco normativo en la auditoría de gestión.

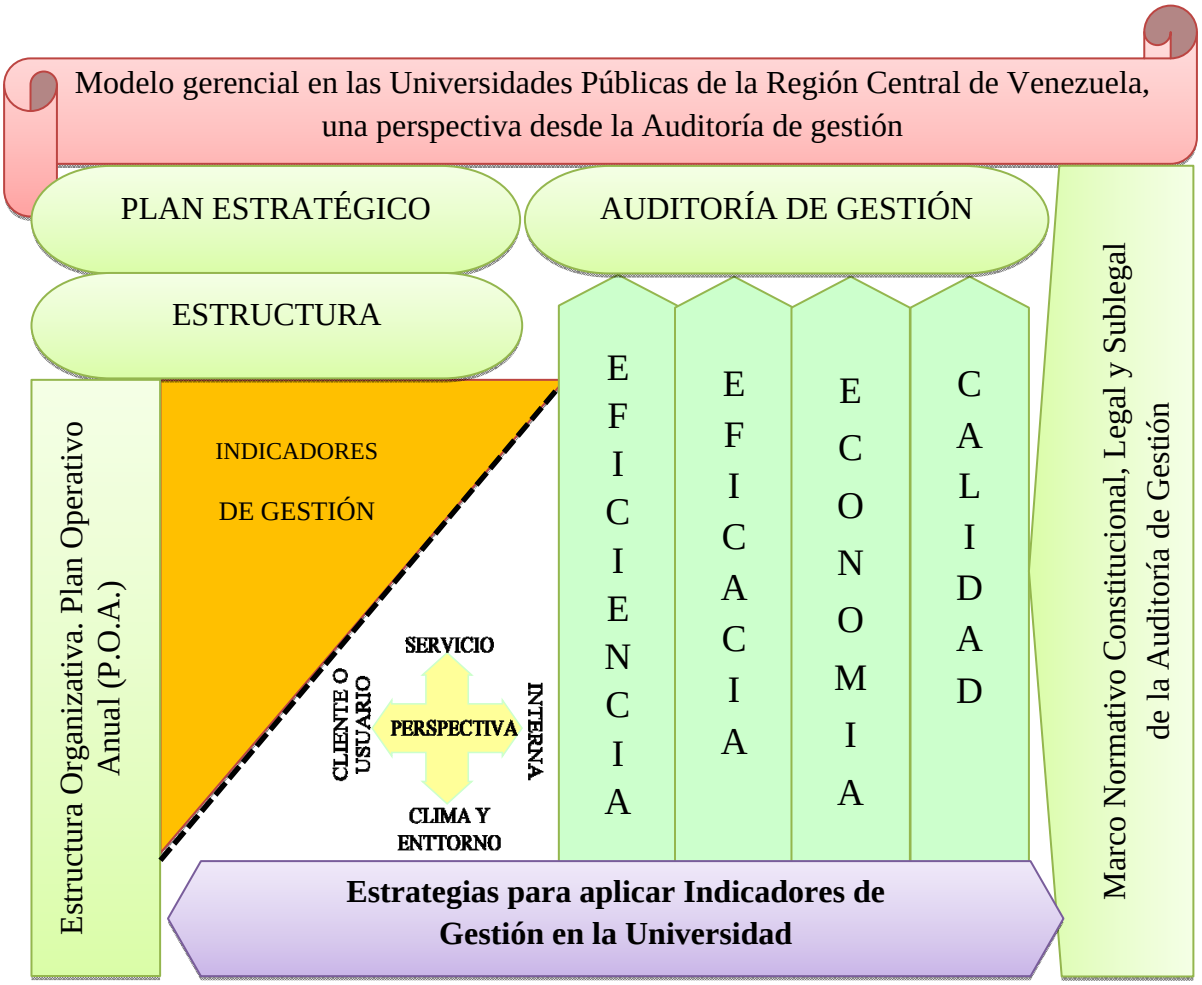
Estas instituciones de educación superior poseen claramente una estructura organizativa formalmente constituida y contenida en instrumentos legales, esta estructura define las líneas de mando y autoridad entre las áreas que la conforman, y quienes tienen la titularidad de gestionar cada dependencia, está informado de cuáles son sus funciones y hasta donde llega su responsabilidad como funcionario público en ejercicio de sus atribuciones en el cargo que ostenta, es decir, no es problema para la gerencia la delimitación de funciones y la división del trabajo porque está claramente establecido.

Tomando en consideración lo contenido en el Informe COSO, el cual señala que como elemento de control interno, la *Autoevaluación de controles basada en los modelos*, es una metodología desarrollada por la auditoría interna del Banco de Canadá, también es conocida como "Autoevaluación de control o Evaluación Dinámica de Control" (Dynamic Control Assessment). Se basa y está implícito en las teorías modernas de control. En la estructura de un modelo bajo este esquema se definen los componentes que estructuran el marco integrado de control y está involucrado en sus tareas el personal de todos los niveles jerárquicos de la organización y de todas las actividades del negocio para evaluar los controles que apoyan el logro de los objetivos predefinidos.

Al respecto, sobre la aplicación del elemento anterior, es necesario definir la representación de un Modelo, ya que es el resultado final de la investigación, y lo que de aquí en adelante se presentará. Un Modelo, es considerado por Valdés (2011), como una "Aproximación teórica a lo real, por medio de la cual los postulados y suposiciones conceptuales pueden ser aplicados a la realidad", al igual que también agrega la autora es un intento de sistematización y descripción de lo real, por función de supuestos teóricos.Un modelo es una representación ideal de un sistema y la forma en que este opera. El objetivo es analizar el comportamiento del sistema o bien predecir su comportamiento futuro. Obviamente los modelos no son tan complejos como el sistema mismo, de tal manera que se hacen las suposiciones y restricciones necesarias para representar las porciones más relevantes del mismo. Claramente no habría ventaja alguna de utilizar modelos si estos no simplificaran la situación real.

A continuación se presenta la diagramación del Modelo propuesto en esta investigación:

Figura Nº 9: Modelo propuesto en la investigación:



Fuente: Sánchez (2015).

6.2. Aspectos Intrínsecas del Modelo

Entre los elementos conceptuales, producto de la narrativa propia de los gerentes universitarios quienes aportaron sus vivencias en su rol protagónico al mando de la gestión en los espacios de la institución universitaria, se obtuvo lo siguiente:

Este enfoque del discurso trasciende a los escenarios de las universidades públicas a nivel Nacional, como lo demuestra la información obtenida de la Gestión de la Contraloría General de la República del Perú, en una comparación análoga de los resultados en las evaluaciones realizadas a las instituciones perteneciente al ámbito público en lo que se refiere a la auditoría de gestión, asimismo en los resultados presentes en los informes de auditoría de gestión a las universidades públicas venezolanas, visto desde un contexto nacional y no particular, por cuanto son los mismos elementos que intervienen y las normativas constitucionales, legales y sublegales son extensivas a todo al ámbito de las universidades públicas, por ser éstas entes descentralizados sin fines empresariales que conforman la administración pública en Venezuela, no existe una normativa dirigida a cada universidad en particular, en este sentido el Modelo es aplicable a todas considerando sus particularidades propias, de acuerdo a sus actividades gerenciales.

La gestión del gerente universitario no puede encasillarse exclusivamente a una expresión cuantitativa meramente numérica del cumplimiento de metas y objetivos contenidos en el plan operativo, debe ir más allá, responder a una serie de circunstancias que emergen del quehacer universitario, y se debe tomar en cuenta para medir la gestión. Entre estos aspectos, pueden mencionarse, las acciones propias del que gestiona y del que se hace gestionar para lograr las metas y objetivos, la disponibilidad de los recursos presupuestarios para lograr esto, las justificaciones anteriores y posteriores a los lapsos que deben cumplirse estas metas y objetivos, las acciones prescritas en el Plan de acciones correctivas para mitigar las observaciones contenidas en el Informe definitivo de Auditoría. Es por ello, que para la gestión universitaria, los gerentes deben obtener información de los resultados de las evaluaciones realizadas por el órgano de control fiscal para poder en función de las recomendaciones, dirigir las acciones que garanticen el cumplimiento del plan operativo anual institucional, al mismo tiempo que garantice el apego a las normativas que señalan las responsabilidad de los funcionarios públicos cuando inobservan las instrucciones de gestión.

Se observó también, que el monitoreo y seguimiento al desarrollo del plan operativo no es visto como estrategia gerencial, ya que no se tiene información precisa de cuál es el nivel de alcance logrado en un momento determinado, y esta es una información imprescindible para lograr activar mecanismos de corrección de las acciones en el momento que se establezca la desviación en el logro de las metas y objetivos de la dependencia que se gestiona.

En este sentido, no es suficiente establecer simples fórmulas matemáticas que den como resultados expresiones cuantitativas que no ofrecen cualidades para establecer acciones estratégicas de gestión institucional, al respecto, los gerentes universitarios están acostumbrados a estos resultados cuantitativos que no responden a situaciones particulares presentes en los contextos de la gestión universitaria, y que influyen en los resultados que se esperan para estar apegados a la Ley, y al mismo tiempo ser eficientes y eficaces.

En este particular, resulta imprescindible contar con estrategias claras y precisas, direccionadas a producir información necesaria para conocer el nivel de cumplimiento en un momento determinado de las metas y objetivos de la dependencia que se gestiona.

Desde la perspectiva de la fenomenología y la hermenéutica, se propone el modelo para llevar una gestión Universitaria, basada en la Auditoría de Gestión, como mecanismo de estrategia gerencial que rompa con los esquemas de mera formalidad y más bien se encamine en la realidad institucional, encuadrado en un marco normativo que es obligatorio cumplir para estar apegado al Estado de Derecho, en cuanto al principio de la legalidad en el ejercicio de las funciones públicas.

6.3. Lineamientos para la medición de gestión sobre la base de la Auditoría de Gestión, como herramienta gerencial propuesta

6.3.1 Auditoría de Gestión

Quienes tienen la responsabilidad de gestionar espacios que forman parte de la estructura organizativa de la Universidad deben asumir sus funciones con amplio conocimiento de las implicaciones administrativas adherentes al cargo, no es simplemente tener una jerarquía que da prestigio y comodidad en estas Instituciones de la Administración Públicas, sino que su accionar va a generar impacto significativo en los resultados que esperan los usuarios de la información y que al mismo tiempo ésta misma información va a ser objeto de evaluación en la Auditoría de Gestión que realice el órgano de control fiscal en ejercicio de sus competencias evaluadoras y fiscalizadoras que le Ley les otorga.

Estos resultados deben ser revisados y analizados por los gerentes universitarios, ya que son la base para evitar el incumplimiento de sus responsabilidades en la ejecución de los recursos que el Estado otorga a la Institución para poder cumplir con sus metas y objetivos contenidos en el Plan Estratégico Organizacional y en el Plan Operativo Anual, atendiendo a una función gerencial eficiente, eficaz, con economía y calidad, y coadyuvar a la función del Estado en la satisfacción de las necesidades de la colectividad de acuerdo a los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, con relación a la Educación del Sector Universitario.

Por consiguiente el gerente universitario, debe atender a los siguientes elementos que conforman el Modelo propuesto producto de la investigación en la presente tesis doctoral:

6.4. Elementos del Modelo Propuesto:

1.- Marco Normativo de la Administración Pública

- Al iniciar su gestión, ya sea de nivel Directivo, Académico o Administrativo, debe realizar un compendio de todas las normativas que rigen las actividades inherentes a las responsabilidades que usted tiene por ser el titular del cargo dentro de la Estructura Organizativa de la Institución.

- En primera instancia, debe conocer los compromisos que tiene en concordancia los usuarios (clientes) de la información, entre los que se encuentran: Niveles Superiores dentro de la estructura, organismos reguladores de su gestión (externos), niveles inferiores dentro de la estructura, estudiantes, dependencias del mismo nivel de la estructura.

- Realice una cronología de actividades según la necesidad de presentar la información a las instancias anteriormente mencionadas, en función de establecer las estrategias acordes a la prioridad y jerarquice según las fechas y el orden de importancia.

- Para esta jerarquización, tome en cuenta la información de los últimos 03 años sobre los resultados contenidos en los Informes Definitivos de la evaluación a la gestión de la dependencia que la oficina de Auditoría Interna haya realizado, ello por cuanto es la base fundamental para establecer estrategias de gestión en función de mitigar las debilidades que se han encontrado.

- Elabore en archivo del marco normativo constitucional, legal y sublegal que rige las actividades de la dependencia que usted dirige, manténgalo actualizado considerando

las reformas, modificaciones, nuevas normas o derogatorias de normativas inherentes a sus responsabilidades.

2.- Gerencia Universitaria

Sobre la base de una gestión estratégica, solicite la Estructura organizativa de la Institución, de forma general, y establezca las líneas de mando y autoridad de la dependencia que usted dirige. En función a ello, obtenga la estructura interna de la dependencia, en donde se establezcan claramente las funciones y responsabilidades de cada funcionario que está adscrito a su Unidad, de no existirde forma oficial la estructura interna, haga el requerimiento a la oficina competente en el área de Planificación de la Universidad. Paralelamente, de forma conjunta con su de equipo de trabajo, elabore una estructura para consumo interno, tomando en cuenta las funciones y relaciones preestablecidas de cada uno de los que están bajo su cargo.

Adicionalmente a estas funciones vinculadas con cada cargo, desarrolle mensualmente un programa de compromisos laborales entre usted y su equipo de trabajo, estos compromisos llamados estratégicos no están señalados en las funciones y responsabilidades de cada cargo, pero constituyen actividades adherentes a las actividades que van a garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos del plan operativo anual de la dependencia.

Principalmente, son compromisos estratégicos que van activarse en circunstancias no previstas, como lo son por ejemplo: ausencias de trabajadores por reposos médicos, en este sentido debe haber un compromiso del equipo de trabajo que no detenga el funcionamiento de las acciones propios de la oficina, es decir, cada funcionario de forma alterna debe llevar un archivo de seguimiento de la información que produce y consignarla semanalmente a su supervisor, de esta manera su ausencia no descompensaría la dinámica de la dependencia.

Otro compromiso estratégico importante es que cada funcionario debe monitorear las áreas del conocimiento técnico del cargo que desempeña, es decir, mensualmente se debe reportar al supervisor los cambios sustanciales del área que desempeña en función del Plan Operativo Anual de la oficina, vinculado con la ejecución de metas, las modificación a las normativas internas y externas que rigen en los procedimientos que se aplican de forma específica en el área de desempeño.

Debe diseñarse un compromiso estratégico en función de los resultados obtenidos mensualmente en cada cargo, considerando la ejecución de metas y obtenidos a corto, mediano y largo plazo, esta información no debe ser considerada como una rendición de cuentas, sino como un monitoreo a la ejecución física de metas y objetivos de la oficina.

En función de la naturaleza y las actividades de la dependencia, de forma consensuada se establecerán los compromisos estratégicos individuales y grupales que consideren pertinente el equipo de trabajo y que impacten de forma positiva en la buena marcha de la oficina.

3.- Plan Estratégico

Al iniciar la gestión, solicite a la dependencia encargada de gestionar el Plan Estratégico Institucional, toda la información relativa a: Quienes son las autoridades y el período de su mandato, obtenga los actos administrativos que aprueban sus nombramientos. Las metas de la Institución, y sus acciones para lograrlas. Los objetivos estratégicos que se cumplirán para la consecución de las metas.

Solicite a la dependencia con competencia en Planificación un Plan Estratégico de la Unidad o dependencia que usted dirige, de no existir, solicítelo de forma oficial, pero alternativamente diséñelo conjuntamente con su equipo de trabajo, tomando en consideración la teoría que sustenta el presente Modelo, explayado a lo largo de la

investigación, con fundamento en el Cuadro de Mando Integral para las organizaciones del Sector Público.

Una vez diseñado el Plan Estratégico de la dependencia, establezca como compromiso el seguimiento y monitoreo periódico de las perspectivas que se establecieron en el Plan.

En el contenido del Plan Estratégico de la dependencia, se debe precisar la misión y la visión de la Unidad, que a su vez debe estar en concordancia con la Misión y Visión Institucional. De igual forma se deben precisar los objetivos estratégicos de la dependencia.

4.- Plan Operativo Anual

Es muy importante este punto del Modelo propuesto, porque generalmente cuando un gerente asume el compromiso de dirigir una dependencia dentro de la Universidad, ya el Plan Operativo Anual está aprobado, debe asumir cumplir con la ejecución de metas y objetivos que no conoce; por esta razón es imprescindible que desarrolle una estrategia de monitoreo y seguimiento al Plan Operativo Anual. En primera instancia el gerente debe revisar el contenido del Acta de Entrega que le fue consignada al momento de recibir la oficina, sino recibió Acta de entrega por parte del funcionario que lo antecedió debe elaborarla y asentar las observaciones encontradas.

En el caso de lo anterior, debe dirigirse a la dependencia encargada de registrar la ejecución del Plan Operativo Institucional y solicitar los registros de la ejecución de las metas de la oficina, y compararla con los documentos internos que reposan en los archivos de la oficina, así podrá contar con datos precisos del nivel de cumplimiento del Plan Operativo Anual.

Al solicitarle la Unidad de Planificación, la elaboración de las metas y objetivos del Plan Operativo Anual para el ejercicio económico siguiente, de la dependencia que usted gestiona, debe tomar en cuenta la información técnica de cómo se plasman las metas y objetivos estratégicos, ya que es de suma importancia que conozca la información técnica de cómo elaborar el Plan Operativo Anual, por cuanto luego de aprobarse dicho Plan, se considerará el instrumento base para asignarle los recursos económicos que necesitará para su funcionamiento, además que será la base de medición de su gestión, por tal motivo, presente metas reales de cumplir no abstractas, tome en cuenta las variantes del entorno, tanto internas como externas para dimensionar sus metas y objetivos, cuantifíquelas con relación a la realidad y no sobre bases que pertenecen a otros escenarios Institucionales.

Por lo anterior, usted debe aplicar un análisis contextualizado, que según el cuadro de mando integral, debe determinar las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas que pudieran aprovecharse o afectar el cumplimiento de las metas y objetivos que se establezcan. Este análisis DOFA, en contraste con el Plan Operativo Anual del año anterior, direccionaría las metas y objetivos para el siguiente ejercicio económico.

5.- Perspectivas Internas y Externas de la Dependencia

Diseñe en un cuadro las perspectivas de la dependencia, partiendo de la función o del servicio que debe cumplir en la Institución Universitaria, tomando en cuenta los usuarios de la información que se genera en el área que se gestiona, es decir, existen usuarios internos y usuarios externos, que requieren datos que se producen en su dependencia, sobre esta base especifique sus clientes o usuarios. Tome la metodología del Cuadro de Mando Integral para elaborarlo. Considere los usuarios externos, las Instituciones a las que la Universidad debe rendir cuentas del uso de los recursos que el Estado otorga. En este sentido, es preciso realizar cronogramas de entrega de información, para estar dentro de los lapsos que la Ley establece, y evitar ser objeto de sanciones.

6.- Indicadores de Gestión

Una vez que se cuenta con la información de los puntos anteriores, se abordará el diseño de los indicadores de gestión, para medir, de acuerdo al contenido de la información teórica presentada en la investigación que fundamentó el desarrollo del Modelo que se propone,

En función de las metas plasmadas en el Plan Operativo Anual de la dependencia, Una vez A menudo la literatura reporta una diversidad de metodologías para construir indicadores de gestión, expuestas por autores, entre los que se mencionan: Beltrán (ob. cit) el cual reseñó nueve (9) fases: La primera consiste en precisar los objetivos y las estrategias que se emplearán para construir indicadores. En la segunda y tercera fase se identifican factores críticos de éxito asociados a la eficacia, la eficiencia y la productividad de la gestión. La cuarta fase incluye valor inicial, el umbral y el rango de gestión que se establece para cada indicador.

En la quinta fase se diseñan las medidas de cada indicador, el cual debe tener valor único, meta y una fuente que proveerá la información pertinente para su cálculo; asimismo, la frecuencia con que se obtendrá la información. En la sexta fase se establecen las necesidades de recursos que demanda la realización de las mediciones. En la séptima fase se realizan pruebas y ajustes del indicador o sistema de indicadores de gestión, se hace hincapié en la precisión del indicador tomando en cuenta su pertinencia, valores y rangos establecidos, fuentes de información seleccionadas, frecuencia en la toma de la información y destinatario de la información.

La octava fase, consiste en estandarizar y normalizar el indicador, se da un proceso de especificación, documentación, divulgación e inclusión entre los sistemas de operación del indicador; además se desarrollan manuales de indicadores de gestión. Finalmente en la

novena fase, se describe la evaluación y ajuste del indicador de gestión, mediante el permanente monitoreo.

Normativa de Estrategias Gerenciales para aplicar Indicadores de Gestión en la Universidad

El modelo propuesto dará como resultado final, una normativa interna aprobada por el Consejo Universitario como órgano legislativo de la Universidad, la cual contendrá los elementos que deben considerarse para gestionar las diferentes dependencias que integran la estructura administrativa de la Universidad, haciendo énfasis los procedimientos permitirán, cumplir con las metas y objetivos institucionales, y al mismo tiempo servirá de base para crear la información necesaria cuando el órgano de control posterior de la Universidad evalué la gestión a través de una actividad de control como lo es la Auditoría de Gestión.

En este sentido, la normativa establecerá las directrices para se diseñen estrategias de gestión basadas en los Indicadores de Gestión que se aplicarán para medir la Gestión Universitaria en todas las áreas, y que garantizará el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales que integran al del Plan Operativo Anual.

Esta normativa, será objeto de revisión periódica, por parte de los gerentes Universitarios, para considerar ajustes que fueren necesarios, por cuanto las estrategias se adecúan al entorno, y hoy en día la dinámica institucional, tanto externa como interna son cambiantes.

ANEXOS

Informante Clave: Directivo (Rector UPELISTA)

Entrevista al Prof. Raúl López Sayago, Rector de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL)

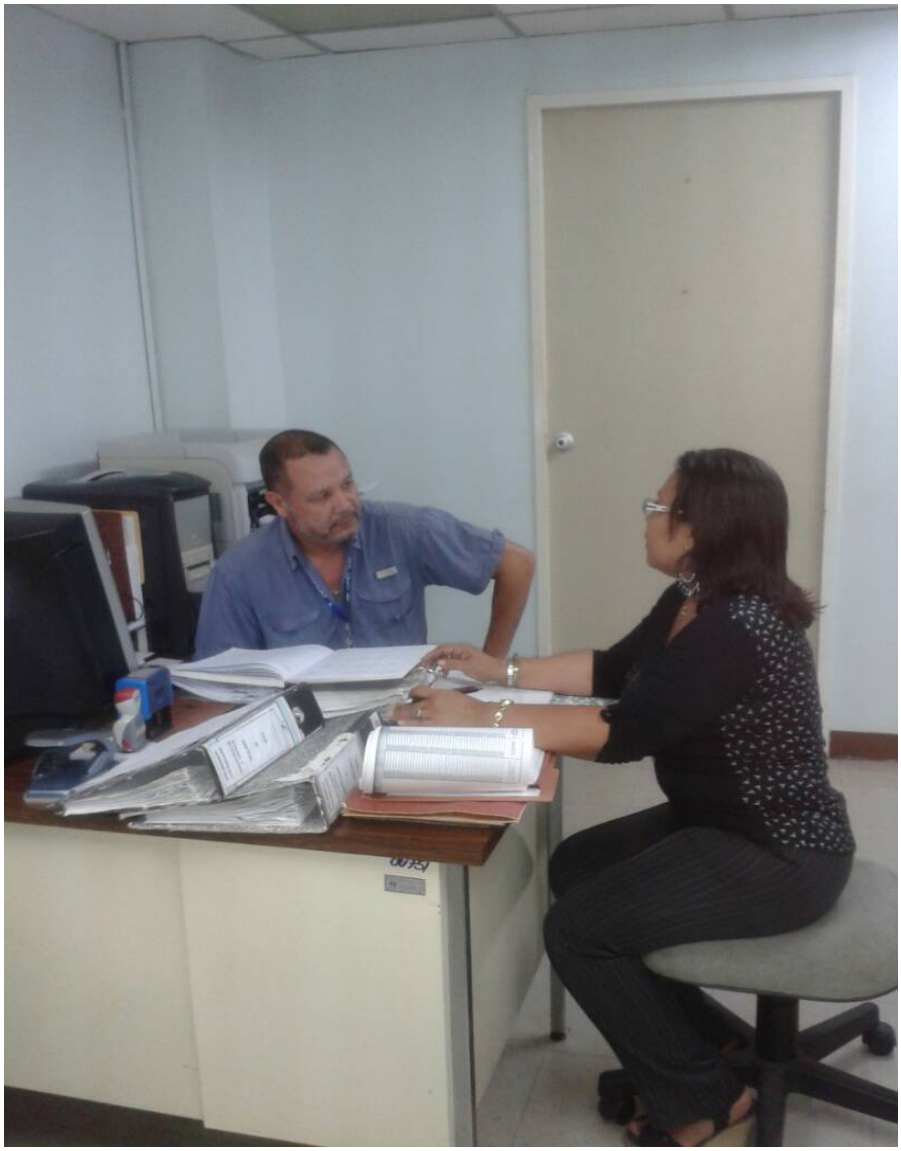
Informante Clave: Académico (UCEVISTA)

Entrevista: Prof. Anahir Rodríguez (Jefa de Control de Estudios de la Universidad de Carabobo, Campus La Morita).

Informante Clave: Directivo (Director – Decano UPELISTA)

Informante Clave: Prof. Eladio Gideón (Director Decano del Instituto Pedagógico de Maracay “Rafael Alberto Escobar Lara de la UPEL).”.

Informante Clave: Administrativo (UPELISTA)



Informante Clave: Ing. José Escalona (Jefe de la Sección de Soporte Técnico de la Unidad de Informática del Instituto Pedagógico de Maracay “Rafael Alberto Escobar Lara” de la UPEL.

Informante Clave: Académico (Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales Ucevista)

Informante Clave: Prof. José Castellanos, Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales FACES, de la Universidad de Carabobo, Campus La Morita

Informante Clave: Administrativo (Centralista)

Informante Clave: Lcda. Migdaly Soto, Analista Especialista de Recursos Humanos Extensión Maracay.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acevedo G., Diofante (2007). **De la medición a la rendición de cuentas: Un enfoque estratégico.** Primera Edición. Alpha Omeda Estudio Creativo, c.a. Caracas, Venezuela.

Álvarez, Juan Luis y Godoy Jurgenson (2003). **Cómo hacer investigación cualitativa.Fundamentos y metodología,** México, Paidós.

Araujo – Juárez José (2011). **Derecho Administrativo General.** Administración Pública. Ediciones Paredes. Venezuela.

Arnau, H., Bria, L., San Juan A., Baig A., Estany, A., De la fuente, P y Tibau, R. (2001). **Temas y Textos de Filosofía, Quinta Edición**.Addison Wesley Longman Pearson Educación. México.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,** publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 5453, Extraordinario del 24 de marzo de 2000.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. **Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 39.240 del 12 de agosto de 2009.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público**, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.155 Extraordinario, del 19 de noviembre de 2014.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. **Decreto, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública**, publicado Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6147 Extraordinario de fecha 17 de noviembre de 2014.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley contra la Corrupción**, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.155 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. **Normas Generales de Auditoría de Estado, de la Contraloría General de la República**, publicadas en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 40.172 del 22 de mayo de 2013.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. **Normas para la Formación, Participación, Rendición, Examen y Calificación de las cuentas de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital, Municipal y sus Entes Descentralizados,** dictadas por la Contraloría General de la República, mediante Resolución N° 01-00-000167 de fecha 20 de agosto de 2014, publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 40.492, de fecha 08 de septiembre de 2014.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. **Ley del Estatuto de la Función Pública**, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 39.592 del 12 de enero de 2011.

Asamblea de la República Bolivariana de Venezuela. **Ley Orgánica de Educación**, Gaceta Oficial Nro. 5.929 Extraordinario, del 15 de agosto de 2009.

Ancidev B. y Martínez G. (2004). Ministerio de Educación Superior. **"Contraloría Social Estudiantil"**. Consultado en la web: http://www.mppeu.gob.ve/docum**en**tos/proyecto/Proy_Contraloria... - -1k -

Balestrini, M. (1997) **Cómo se elabora el proyecto de investigación**. Caracas. BL Asociados.

BachirMazouz, Yves Emery, & Louis Côté. (2004). **La transformación del Estado y de sus organizaciones: una perspectiva gerencial internacional.** *Management International, 9*(1), R25-R32. Retrieved September 12, 2010, from ABI/INFORM Global. (Document ID: 810799951).

Báez J. y Pérez de Tudela (2007). **Investigación cualitativa.** ESIC Editorial. Madrid, España.

Bastidas, E. y Moreno Z. (2006). **El cuadro de mando integral en la gestión de las organizaciones del sector público. Caso: Universidad Centroccidental Lisandro**

Alvarado. Consultado en la web, el 05 de enero 2011, a través del enlace: www.ucla.edu.ve/dac/vijornadas/abtracts.htm

Beas, J. (2005). **Administración del Recurso Humano**. Caracas. Venezuela.

Busot, A. (1991) **Técnica de Investigación. Maracaibo**. Universidad del Zulia.

Bresser-Pereira, Luis C. (2004). "**La restricción económica y la democracia", en Política y Gestión Pública**, Editorial Fondo de Cultura Económica- CLAD, pp. 13-42, Argentina.

Brewer-Carias, Allan R. (1984). **Fundamentos de la Administración Pública. Tomo I. Introducción Elementos Condicionantes de la Administración Pública.** Colección Estudios Administrativos Nº 1. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

Bonnemaison, M. (2006). **"Mecanismos constitucionales de control del poderpúblico"**. Investigadora del Centro de Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Derecho de La Universidad de Carabobo. Consultado en la web: servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/mempol8/8-6.pdf

Cabello, Nelson (2011). **Auditoría, Contabilidad y Economía. Noticias, Reflexiones de Auditoría, Contabilidad y Economía en Chile**. Consultado en la web, a través del enlace: https://blogconsultorasur.wordpress.com/2011/09/06/que-es-coso/

Chávez, N. (1996) **Introducción a la investigación**. Tercera Edición. Caracas. Venezuela. Ávila.

Cisneros, Patricia. (2004). **Control fiscal en Venezuela**. Consultado de la web: http://www.gestiopolis.com/control-fiscal-en-venezuela/

Congreso de la República de Venezuela. **Ley de Universidades**. Publicada en la GacetaOficial Nº 1.429 Extraordinario el día 8 de septiembre de 1970.

Cunarro, E., Morales, E. y Leal, N. (2006). **Nueva gerencia pública en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: Desafíos y perspectivas**. Disponible en la World Wide Web: <http://www.serbi.luz.edu.ve/.

Cruz, A. (2007) **Sistema Nacional de Control Fiscal**. Venezuela. Artículo disponible en la World Wide Web.

Cruz, A. (2008) **Elementos de Control de Gestión**. Venezuela. Artículo disponible en la World Wide Web.

Da Costa, M. (2007). **Los indicadores de gestión en las Universidades Públicas Portuguesas: Una metodología para el análisis de su eficiencia.** Tesis Doctoral no publicada. Universidad de Coimbra, Portugal, España.

Federación de Colegios de Contadores Públicos (1998). **Los PCGA y las normas y Procedimientos de Auditoria de Aceptación General en Venezuela y Otras Publicaciones Técnicas.** Editorial Publiarte. Cuarta Edición. Tomo I.

Ferrer, J. (2009). **¿Qué gobierno se necesita en la universidad pública?, La universidad, ante su crisis.** Barcelona Metropolis, Revista de Información y Pensamiento urbano. España. Consultado en la página Web a través del enlace: www.barcelonametropolis.cat/es/page.asp?id... -

Granell, Elena, con Garaway D. y Malpica C. (1998). **Éxito gerencial y cultura**. **Retos y oportunidades en Venezuela**. Ediciones IESA. Caracas, Venezuela.

González, José M. (2000). **Clima Educativo Universitario.** Ediciones de la Universidad Ezequiel Zamora. Colección Docencia Universitaria. Barinas, Venezuela.

González, Roberto, (2007). **Marco teórico y conceptual de la auditoría de gestión.** Disponible en la Web de: http: //www.monografías.com/usuario/perfiles/

Gordillo, Juan Carlos, (s/f). **Teoría de la Administración Pública.** Disponible en la web: www.academia.edu/7683255/Teoría de la **Administración Pública**

Guerrero, Omar (2001). **Nuevos modelos de gestión pública**, www. Revista. Unam.mx/vol.2/num3/art3/ consultada el 15 de mayo de 2004.

Guerrero, Omar (2010). **La administración pública a través de las ciencias sociales**.Fondo de Cultura Económica. Picacho – Ajusco, México.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). **Metodología de la Investigación**. McGraw-Hill Interamericana. Chile.

Hernández, S. (1998). **Introducción a la Investigación**. Editorial Prentice May. Tercera Edición.

Hammer Michael & Champy James. **Reingeniería**

Hitt, Ireland y Hoskisson, (1999). **Administración Estratégica. Competitividad y conceptos de globalización**. Tercera Edición. Internacional Thomson Editores. Madrid, España.

Kaplan R., y Norton, D., (2001). **Cómo utilizar el cuadro de mando integral. Para implantar y gestionar su estrategia**. Contemporánea de ediciones. España

Leal, J. (2005). **Autonomía del sujeto investigador y la Metodología de Investigación.** Centro Editorial Litorama, c.a. Caracas, Venezuela.

Martínez, M. (1996).**La Psicología Humanista: Fundamentación Epistemológica, estructura y métodos.** México: Trillas.

Martínez, F, Peñalver, A y Salamanca, J. (S/F). **Gestión Estratégica del Conocimiento.**Disponible en www.auip.org/archivos/gestionconocimiento.pdf

Martínez, R. (2006)**.Estudio y Diseño de un sistema de información gerencial universitario integrado (SIGUI).** Tesis Doctoral no publicada. Universidad Centrooccidental Lisandro Alvarado (UCLA). Venezuela.

Ricardo Martínez R. R. (2001). **Profesor consultor de Control de Gestión. Presentó un trabajo en el VII Congreso Nacional de Control Interno en las entidades del estado**, junio del 2001.

Montoya, D. (2009). **Control de gestión por indicadores para instituciones deeducación superior**. **La búsqueda constante de la calidad universitaria.** Revista Docencia e investigación, Nº1 9. pp. 145-174. Colombia. Consultado en la web: www.uclm.es/varios/revistas/docenciaeinvestigacion/pdf/.../Montoya.pdf

Mujica, M., De Hernández, A., Villalba, L., Correa, D., Ibañez, N. y Castillo, R. (2010). **Estudio Contextualizado de la Administración en Venezuela.** Segunda Edición Ampliada. Colección Biblioteca de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Carabobo. Venezuela, estado Carabobo.

Niven, Paul: **El Cuadro de Mando Integral paso a paso**. 2002.

Orón, Germán (1997). **El control presupuestario de las universidades públicas.** Universidad de la Rioja. Madrid, España.

Ortiz, María, Campos, María y otros (2008). **Organización "universidad" como objeto de estudio transdisciplinario complejidad bajo las perspectivas sistémica y cibernética**. Fundación Argentina para el Talento y el Ingenio. Consultora. Sistémica & Metódica Instituto Galileo Galile.

Owens, R.G. (1995). La **escuela como organización: tipos de conducta y práctica organizativa**. Madrid, Santillana.

Pineda, Miguel A. (1996). **El Discurso Político de la Educación Superior en Venezuela.** Editado por Universidad de Carabobo. Valencia, Estado Carabobo.

Quintín, Antonio (2002). **Patrimonialismo, burocracia y posburocracia en el Diseño institucional de la administración pública venezolana**, Mimeo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Resolución Económica del **V Congreso del Partido Comunista de Cuba (1998)**. Editora Política, La Habana.

República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (2012). **Documento Metodológico Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. SNIES**, consultado en la web, a través del enlace:

http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Documento_Metodologico_SNIES_2012.pdf

Rivero, E. (2006).**Cuadro de Mando Integral y la Auditoría de Gestión en las Secretarías Generales de las Universidades Públicas (Estudio de casos múltiples).** Tesis Doctoral no publicada. Venezuela.

Rojas de Escalona, Belkys (2010). ***Investigación Cualitativa, fundamentos y praxis***, segunda edición. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas Venezuela.

Romero, José (2004). **El Nuevo Gerente Venezolano. Una Epistemología para la Administración Pública.** Ediciones OPSU. Caracas, Venezuela.

Romero M., Néstor L. (2007) **Gerencia para transformar las universidades públicas autónomas de Venezuela.** Tesis Doctoral no publicada**.** Universidad del Zulia (LUZ). **Maracaibo, Venezuela.**

Sabino, C. (1996). **Introducción a la Metodología de la Investigación**. Editorial Planeta Venezolana. Caracas Venezuela.

Sampieri, H., Fernández, C., y Baptista P., (2010). **Metodología de la Investigación. Quinta Edición..** Mc. Graw Hill. México.

Serna, H. (2003). **Gerencia Estratégica, Teoría – Metodología – Alineamiento – Implementación y mapas estratégicos. Índices de Gestión**. Global Ediciones, s.a. Bogotá, Colombia.

Taylor, S. y Bogman, R. (1992). **Introducción a los métodos cualitativos de investigación, la búsqueda de significados.** Barcelona: Ediciones Paidós.

Ugas, F. (2005). **Epistemología de la Educación y la Pedagogía. San Cristóbal, Venezuela: Ediciones del Taller Permanente de Estudio Epistemológicos en Ciencias Sociales.**

Universidad Pedagógica Experimental Libertador (U.P.E.L.) (2008). Vicerrectorado de Investigación y Post-grado. **Manual de Trabajos de Grados, Maestrías y Tesis Doctorales.** Caracas Venezuela.

Ynfante, Ramón (04 de julio 2008) **Normas Internas de Auditoría Gubernamental.** Contraloría General de la República del Perú.

Kamiya M. (2008). Revista QUEHACER No. 101"Reingeniería y Administración Jonesa".

Kant, Immanuel. (1787). **Crítica de la razón pura**. Consultado en la web el 13 de marzo de 2011, a través de del enlace: http://www.librosgratisweb.com/html/kant-inmanuel/critica-a-la-razon-pura/index.htm

Koselleck R. y Gadamer H. (1992). **Historia y Hermeneútica**. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Mariano Cubí, 92 - 08021 Barcelona, e Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, 08193 Bellaterra

Documentos consultados en la web:

Página web de la Contraloría General de la República, consultada a través del link: *www.cgr.gob.ve/*

Página web de la Universidad de Carabobo UC, consultada a través del link: *www.uc.edu.ve/*

Página web de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador UPEL, consultada a través del link: *www.upel.edu.ve/*

Página web de la Universidad Central de Venezuela UCV, consultada a través del link: *www.ucv.ve/*

http://es.slideshare.net/controldelagestionpublica/analisis-critico-de-la-filosofa-del-control-pblico-jose-castillo

http://es.slideshare.net/controldelagestionpublica/2010-cgr04-gestion-controlcapiii1
http://es.slideshare.net/Vanessavvs/modelos-y-diseos-de-investigacin

http://www.monografias.com/trabajos88/auditoria-control-1/auditoria-control-1.shtml#ixzz43s9EVc82
Blog de la INTOSAI, a través del enlace: *blog-asf.gob.mx/?p=129*

http://www.monografias.com/trabajos35/administracion-publica-venezuela/administracion-publica-venezuela.shtml#ixzz43xaLnNwa

Leer más: http://www.monografias.com/trabajos96/investigacion-operaciones-a-modelos-y-aplicaciones-programacion-lineal/investigacion-operaciones-a-modelos-y-aplicaciones-programacion-lineal.shtml#ixzz440tVJthF

http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Documento_Metodologico_SNIES_2012.pdf

TELOS. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD Rafael Belloso Chacín
ISSN 1317-0570 ~ Depósito legal pp: 199702ZU31
Vol. 6 (3): 392 - 406, 2004
publicaciones.urbe.edu/index.php/telos/article/viewArticle/3370/4363

Artículo publicado por Cortéz Alejandro, por el enlace en la web: www.antioquiavisible.org/...y.../¿Qué%20es%20la%20rendición%20de%20cuentas.pd...

Revista Chilena de la Historia del Derecho, consultado en la página web, enlace: *https://books.google.co.ve/books?id=87MXcb_DPCkC*