

Ética del servidor público como fundamento del control de gestión estratégico en la gerencia pública venezolana

Juliana Ferrer

1. Introducción

La gestión pública es un proceso político, un macroproceso, un proceso de aprendizaje; derivado de la incertidumbre en torno a los resultados de las soluciones propuestas y de la necesidad de aprender constantemente de la experiencia. Así, la acción pública se presenta como un proceso experimental cuyo sentido sería descubrir el conocimiento que eventualmente permita la planificación de un balance de control de gestión.

El propósito de este balance de gestión de intercambio de problemas, es lograr dos resultados; alcanzar metas para cada asunto enfrentado que permita tenerlos bajo control y en proceso de mejora para la eficacia y efectividad; y una percepción positiva en la población, de que el gobierno está actuando en la dirección correcta para enfrentar, atenuar o resolver los problemas bajo su responsabilidad.

En este sentido, la gestión de gobierno deberá estar atenta a la percepción que tenga esa población de su actuación; no es suficiente con el convencimiento propio de que dicha gestión es la conveniente para la población y eso le garantizará un balance de actuación favorable; es necesario escuchar a las mayorías, sus inquietudes y a partir de allí activar el proceso de auditoría social

Por supuesto, para lograrlo es necesario incorporar en el funcionario una interacción con credibilidad, rasgo valorativo que garantice una percepción proactiva y una creación de valor; y por otro la actuación de la comunidad, bajo la auditoría social necesaria para tal fin.

De allí que no baste un proceso de control de gestión tradicional basado sólo en un simple cotejo del plan – presupuesto, y sus respectivos indicadores; es necesario la incorporación activa de un funcionario comprometido con la comunidad, que garantice transparencia y tenga como norte la vocación de servicio en su actuación.

La presente ponencia incorpora el triángulo Control estratégico – Funcionario – Comunidad, como una tríada que centrada en la credibilidad y transparencia, en la búsqueda del norte del control de la gestión pública: La Ética del Funcionario Público.

2. Ética pública: mecanismo de control espontáneo para el poder público

La construcción democrática, el mantenimiento de la libertad, el pluralismo y el acceso a una mayor igualdad de oportunidades, son tareas que han de ser garantizadas por una sociedad que pretenda reconstruirse.

Es allí donde el rol de un Estado moderno, activo y eficaz, resulta ser insustituible; éste debe situarse por encima de los intereses particulares y y/o clientelares, ejerciendo sus capacidades para cristalizar acciones correctivas, reguladoras y compensatorias (Aninat, 1998), frente a las marcadas desigualdades que se dan en un número marcado de sociedades.

Se debe entonces, cuidar por la falta de ética de la acción política; por lo que el rol de cada gestión, marca un carácter crucial. Su acción no puede estar centrada en el corto plazo y la coyuntura, sino ordenada con visión de futuro, bajo una visión proactiva, en la búsqueda de la satisfacción de un colectivo.

De allí la importancia de una ética de la gestión pública como agente activo que estimule a los ciudadanos a participar en la vida pública y contribuir en la búsqueda de ese bien común; ello obliga al funcionario a rendir cuentas de su actuación y crea exigencias éticas de solidaridad entre el ciudadano y ese funcionario público.

Por supuesto, quienes han elegido ser servidores públicos, deben expresar habitualmente una vocación de servicio, basada en la comunicación (Cortina, 2000); impulso necesario para fortalecer instituciones capaces de acercar el Estado a la sociedad. Orientando las estructuras públicas al servicio del ejercicio pleno de la libertad y la responsabilidad de los actores sociales involucrados; por el necesario desarrollo de los ámbitos espaciales donde se desenvuelven.

Así, la ética del servicio público, inevitablemente es afectada por los valores considerados propios de las distintas culturas. Por ello, es propio hablar de valores como transparencia, credibilidad y vocación de servicio; como rasgos absolutos de un funcionario. Sin embargo, existen en oportunidades funcionarios que ejercen diversas formas de poder discrecional en su trabajo diario, en su administración de los recursos públicos, en la interrelación con los ciudadanos y en ámbito de su función y elaboración de políticas, relativizando su actuación.

De allí, que la ética pública se convierta en un mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder político; un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la Administración Pública y sus instituciones. También proporciona la base para contrastar prácticas, costumbres y conductas que de forma general, garanticen a la ciudadanía el respeto de sus intereses y cumplimiento de los procedimientos. En consecuencia, la ética pública es un factor clave de la calidad de cada administración del servicio público.

Surge la necesidad del fomento de un comportamiento ético, el cual no consiste en el simple establecimiento de una lista de reglas a observar, o en la definición de una situación a alcanzar, sino, en un proceso de gestión permanente que sostiene la tarea de gobierno y resulta crucial para su funcionamiento, operativizada en el control de los procesos.

Es importante para las gestiones preguntarse entonces, donde se encuentran las lagunas de los sistemas que encausan el comportamiento de los funcionarios. Parte de la respuesta consiste en investigar si existen factores con influencia en el ambiente del servicio público, que deterioren la gestión de la ética y hagan inadecuados u obsoletos los sistemas tradicionales (Martín, 2002).

Por tanto, toda iniciativa ética emprendida desde el sector público estará llamada a fracasar, a menos que sea respaldada por un compromiso, que suele expresarse mediante declaraciones, pero sólo podrá demostrarse, mediante la transparencia en la asignación y uso de los correspondientes recursos, para soportarlos en la respuesta proactiva a las comunidades y la retroalimentación de ese compromiso.

Hoy, detrás de cada decisión, de cada conducta, se encuentran convicciones o creencias que constituyen esquemas preferenciales, cuyos criterios de valoración están en función del marco ético – normativo, en el que desenvuelve la actividad de los que toman decisiones

públicas.

Estas conductas se traducen en un conjunto de restricciones, reglas o marco institucional que no es independiente del contexto o matriz sociopolítica y ético – cultural, en el que se desarrolla el sistema económico. Se genera en estas circunstancias, una aproximación a lo que se denomina el uso corrupto del poder, que supone una ruptura de éste, concebido como conjunto de facultades de los actores públicos (Martín, 2004). Estas prácticas corruptas suelen aparecer allí, donde existe una amplia cantidad de potestades discrecionales, con grandes cuotas de poder, cuyos márgenes de discrecionalidad son susceptibles de ser influenciados.

Puede visualizarse entonces, como la dimensión de la ética pública, entra en estos espacios bajo una conexión con la realidad y con los valores, mediante la comunicación que la sociedad ejerce y exige practicar; representados por, la credibilidad, la eficiencia y la anticipación del futuro; base estratégica de actuación en la relación funcionario - comunidad.

3. Los sistemas de control para la gestión estratégica de las organizaciones

Todo sistema de **dirección**, está compuesto por un conjunto de **funciones** complejas en su conformación y funcionamiento. Para Newman (1968), la **dirección** ha sido definida como la guía, conducción y control de los esfuerzos hacia un **objetivo** común. Cada una de estas funciones juega un **papel** determinado dentro del **proceso** de dirección, complementándose mutuamente y formando un sistema de relaciones de dirección.

Ahora bien, uno de los aspectos más importantes que ha de caracterizar al control como proceso, lo constituye el hecho de que el mismo se diseñe con un enfoque sistémico; como un conjunto de acciones, funciones, **medios** y responsables que garanticen, mediante su interacción, conocer la situación de un aspecto o función de la organización, en un momento determinado, tomando siempre decisiones congruentes para reaccionar ante ella.

Así, el sistema de control en términos de la gestión pública de hoy, debe estar soportado sobre la base de las necesidades o metas que se trace la comunidad. El hecho de que el sistema de control se defina y oriente los procesos estratégicos y tácticos de dicha comunidad, le otorga un carácter eminentemente proactivo y social; aportando información para la toma de decisiones de mediano y largo plazo; dejando de lado el carácter tradicional del control (Ver Cuadro N° 1).

Por ello, cada objetivo debe estar debidamente conformado y ajustado a las características del entorno y a las necesidades objetivas y de expectativa de la comunidad afectada. El seguimiento de la **evolución** del entorno permite reaccionar, y reajustar si es necesario, la forma en que se lograrán esas metas planteadas e incluso replantearlas parcial o totalmente. Para lograrlo es necesario que el Sistema de Control funcione, de tal forma, que permita obtener la información necesaria, en el momento preciso (Ver figura N° 1).

Puede afirmarse entonces, como un sistema de control con un enfoque estratégico público, podrá ser capaz de medir el grado de cumplimiento de esos objetivos e identificar un grupo de **indicadores**, cuantitativos y cualitativos que expresen el nivel y buscar la **calidad** en el cumplimiento de los objetivos trazados a favor de la mejora del entorno donde está inserto.

En ese orden de ideas Amat (2000), refiere como el Control de Gestión, es el conjunto de mecanismos que puede utilizar la dirección que permiten aumentar la **probabilidad** de que el

comportamiento de las personas que forman parte de la Organización, sea coherente con los objetivos de ésta.

Este concepto, no solo se centra en el carácter financiero, sino que reconoce la existencia de otros factores e indicadores no contables que influyen en el proceso de creación de valor, enfocado sobre la base de la existencia de objetivos propuestos por alcanzar, incorporando al recurso humano.

No obstante este desarrollo, aún pueden identificarse un conjunto de limitaciones del Control de Gestión para la Gestión Pública, entre las que se pueden mencionar como la complejidad de la organización y de su entorno no se ve reflejada en la complejidad del sistema del control de gestión; el control no exige de una relación permanente entre la evaluación de planes y [presupuesto](#) y a la evaluación de las [estrategias](#) y la auditoria social y además, no se tiene en cuenta a la vez la dimensión estratégica, el soporte de la financiera y la dimensión humana en su conjunto.

Es así como los diseños más recientes de los procesos y sistemas de Control de Gestión, adaptados al sector público, deberían buscar aspectos, que retomen de los procesos precedentes por ser derivado de ellos (Jordan, 2000; Ferrer y col, 2004):

- Un conjunto de indicadores de control que permitan orientar y evaluar posteriormente ofrecer un aporte de cada unidad de gestión a las variables claves de la organización.
- Un modelo predictivo que permita estimar (*a priori*) el resultado de la actividad que se espera que realice cada responsable y/o unidad a partir de un plan - presupuesto.
- Objetivos ligados a indicadores y a la estrategia de la organización, frente a las demandas sociales.
- Información sobre el comportamiento y resultado de la actuación de las diferentes unidades.
- Evaluación del comportamiento y del resultado de cada persona y/o unidad que permita la toma de decisiones correctivas y medir el nivel de compromiso.
- Proceso educativo de la persona involucrada, en la búsqueda de acuerdos congruentes frente a su actuación con la comunidad o actores involucrados.
- Proceso de auditoría social sobre la base de los resultados y la toma de correctivos.

En este orden de ideas, refiere Amat (1998) como el control de gestión es la combinación de mecanismos que permiten adaptarse al entorno y facilitar el [control interno](#), bajo mecanismos cuantificables, derivados de un presupuesto o de un [plan](#); y también basados en mecanismos ligados al comportamiento humano interpersonal.

Dichos mecanismos son diferenciados y [tratados](#) como mecanismos formales ([planificación estratégica](#), estructura organizativa, contabilidad de gestión) y mecanismos no formales de control (mecanismos psicosociales que promueven la auto evaluación crítica que promueve la identificación) y son hoy la respuesta no tradicional de un control de gestión abierto a la interacción social.

4. Aspectos no formales del control: búsqueda de una ética de la gestión pública centrada en la auditoría social

Al definir aspectos no formales del control, el proceso estará enfocándose hacia el control de actividad humana y estará influenciado por los objetivos globales de la gestión de la organización. De allí, la importancia de una cultura organizativa de **integración** y motivación del personal como factores no formales del control, para la eficacia en el proceso. Tanto los sistemas de dirección y de control como el comportamiento organizativo son, en gran parte, una expresión de la **cultura** organizativa y son el resultado de la interacción dentro de la organización de diferentes personas y **grupos** que presentan diferentes creencias, **valores** y expectativas.

Por supuesto, el comportamiento individual estará relacionado con tipos de indicadores de control que se utilizan; tipos de **incentivos** con los que se premia o sanciona el resultado, características del sistema de información; consideración de las expectativas personales en el nuevo diseño, compromiso de la dirección en el nuevo sistema, actuación de los responsables de la implantación ante trabajadores afectados; así como flexibilidad para realizar la planificación o la evaluación, rigidez para ceñir el comportamiento individual al sistema, **presión** para el cumplimiento, participación en el proceso de planificación y evaluación, estímulos a la autonomía.

Por tanto, es necesario para poder medir de forma eficiente el funcionamiento del sistema de control, el uso de una herramienta que sea capaz de recoger toda la información disponible, jerarquizarla, certificarla y ofrecerla a los actores involucrados para la toma de decisiones, como herramienta de auditoría social.

El concepto de auditoría social conceptualizado en un proceso de toma de decisiones de las instancias involucradas entre la acción social del Estado y los actores sociales; contribuyendo a la solución de problemas de las comunidades, y ganado así legitimidad en la actuación pública, a través de la participación activa en elementos del proceso de control de gestión estratégico (Martín, 2004).

Ahora bien, para poder realizar una real auditoría social que contribuya con el del Sistema de Control de Gestión, es necesario destacar un grupo de aspectos que definen el nivel o grado de complejidad y conformación de los sistemas de control de gestión atendiendo a un grupo de características: Calidad y confiabilidad en la información; **cultura** organizativa comprometida; complejidad de la actividad; posibilidad de formalización del proceso; características del entorno; tipo de estructura; especialización de la actividad y de los centros de responsabilidad; interacción con los actores sociales; entre otros.

Puede afirmarse entonces, que el control de gestión es sin duda una necesidad para el cumplimiento eficaz de los objetivos propuestos frente a las demandas sociales, ya que maximiza los escasos recursos asignados a la gestión y presenta a la sociedad una rendición de cuentas necesaria para su acreditación pública (Jordan, 2000).

Por supuesto, la implantación del sistema de control de gestión, requiere de una estrategia previa de suma importancia para la aplicación del proceso. Dicha estrategia tiene que ver con la situación de la cultura de planeación, poco arraigada en la institución y la incredulidad general típica de este tipo de procesos. Dentro de este ámbito, nace por tanto, la necesidad de crear un clima favorable para la aplicación de un sistema de gestión humano; tarea fundamental para el éxito de la Administración Pública. Este clima debe estar en

concordancia con las actividades que tienen que desarrollar los líderes; pero además, es necesario llevar esta política a los demás procesos del sistema dentro de un proyecto de gestión sistemático y responsable, cuya participación de los actores involucrados, sea una política real y dinámica.

En otras palabras, la implantación del sistema de control de gestión humana, debe contar con un plan en el que se destaquen las etapas a cumplir, así como los recursos materiales, financieros y de recurso humano necesarios, para la consecución de los mismos; considerando procesos estratégicos y operativos.

Sin embargo, es innegable la existencia en la administración de procesos de gestión que responden a objetivos bien determinados y que emplean herramientas de resultados precisos y mensurables; así como objetivos creados que operan en un entorno relativamente inestable, que responden a exigencias no mensurables.

Sin embargo, no debe desconsiderarse una realidad de gestión pública cuyas características se contraponen abiertamente a decisiones coordinadas, planificadas y éticas (Ballart, 1997):

- La gestión de políticas públicas no siempre representan un proceso mecánico; en la práctica de numerosas políticas públicas, la ejecución de hace inseparable de la elaboración. El margen de discrecionalidad que conlleva la puesta en práctica de numerosos programas, hace muy borrosa la frontera entre política y administración.
- La gestión pública se configura cada vez más, como un proceso interorganizacional, en lugar de intraorganizacional. La realización de los objetivos de una política pública supone frecuentemente asociar la intervención de una variada gama de organizaciones públicas y privadas para que actúen de forma coordinada.
- El sistema de control jerárquico, queda doblemente desvirtuado. Por una parte, porque la realidad multiorganizacional de gestión impide el control jerárquico. La implicación de organizaciones no subordinadas jerárquicamente obliga a recurrir a fórmulas de influencia y persuasión que hacen de la gestión un proceso de negociación permanente (Ingram, 1977). Por otra parte, se desvirtúa como consecuencia de las propias limitaciones del principio jerárquico en el seno de organizaciones cada vez más especializadas y profesionalizadas; donde las relaciones tienden a descansar más en el conocimiento y la experiencia que en la autoridad.

Estas características descubren una faceta de actuación de las organizaciones públicas, cuyo perfil tiene muy poco que ver con una actuación rígida a la hora de aplicar un control de gestión. En esta nueva versión, la gestión pública es un proceso político (que afecta a la distribución de poder entre organizaciones y en el seno de las organizaciones), es un macroproceso (que abarca a la pluralidad de organizaciones actuantes) y es, por último, un proceso social (derivado de la incertidumbre en torno a los resultados de las soluciones propuestas, frente a las necesidades de una comunidad actual).

Así, la gestión se presenta como un proceso dinámico cuyo sentido sería descubrir el conocimiento que eventualmente permita el control.

Por ello, el diagnóstico del funcionamiento administrativo se identificaría por (Pérez, 2000) la definición de competencias y responsabilidades; el establecimiento de objetivos de forma precisa; la coordinación eficaz; la información adecuada sobre recursos y resultados y sobre

todo, las pautas de actuación en la utilización del presupuesto como instrumento de gestión. Por ello, las unidades que reciben responsabilidad para la gestión de sus presupuestos, pueden manejar mejor información sobre los gastos incurridos, su responsabilidad y el desarrollo de indicadores de gestión para la medición de los resultados.

Ahora bien, una orientación más amplia de la gestión administrativa, comprende lo que hemos denominado, procesos complejos de gestión pública, identificando problemas fundamentales (Minzberg, 1997) como: una ausencia de mecanismos que permiten una interacción efectiva entre política y administración, por la inadecuación de régimen de responsabilidades de los directivos públicos a la complejidad del reparto de tareas; una carencia de instrumentos de coordinación inteorganizacional para la elaboración y ejecución de políticas públicas; un sistema de valores de actuación orientado en exceso a la observación del procedimiento, frente al logro de resultados; instrumentos inexistentes o desactualizados para el seguimiento, evaluación y revisión de políticas públicas; entre otros.

Ante semejantes problemas, se propone una concepción amplia del cambio en el uso de controles de la administración, ofreciendo las siguientes líneas de actuación:

Se impone adecuar el régimen de responsabilidad al reparto real de las tareas públicas entre políticos y funcionarios. De tal forma puede fomentarse la adopción de decisiones estratégicas y la aceptación del riesgo como un componente propio de la gestión pública.

La implantación de sistemas de control de gestión estratégico participativo; su finalidad consiste en medir el impacto de las políticas públicas y la satisfacción de sus destinatarios, asociando sus resultados a la elaboración de políticas y a las demandas sociales.

No se trata tan sólo de implantar una nueva colección de indicadores, sino de comprometer a los ciudadanos y recibir su valoración (Crozier, 1987). Es decir, diseñar una arquitectura organizacional, adaptada a las condiciones particulares del entorno; lo que supone proyectar las organizaciones hacia el exterior, revitalizando las llamadas funciones frontera y otorgando a sus titulares las aptitudes requeridas (comunicación, negociación, mediación e influencia); permitiendo así, el desarrollo de organizaciones-red que reflejen en su estructura, el pluralismo de actores del área involucrada.

Todo ello implica entonces, el cambio de una cultura administrativa a una cultura de gestión; ya que, supone cambiar el énfasis de la observancia del procedimiento al logro de resultado, al desarrollo de la innovación, a la aceptación de responsabilidades y a la toma de conciencia sobre el valor de los recursos utilizados y la satisfacción de las necesidades colectivas.

Para ello se proponen como herramientas, el liderazgo responsable, la flexibilización de las comunicaciones, el estímulo de la motivación y, muy especialmente, la formación continuada del funcionario público basada en transparencia y por tanto en una credibilidad centrada en la vocación de servicio.

5. El control de gestión en la realidad de la gestión pública venezolana y su visión local

Cualquier funcionamiento del control de gestión del poder local se estructura según los argumentos de Mallo y Merlo (1998) en las siguientes etapas técnicas esenciales:

➤ Establecimiento de objetivos jerárquicos a corto plazo de la gestión pública, con relación al análisis de la situación propia y del entorno.

- Establecimiento de planes, programas y presupuestos que cuantifiquen los objetivos provisionales de las variables.
- Redimensión de la estructura organizativa con las formas concretas de ejecución y control de tareas, así como la asignación de atribuciones y de responsabilidades.
- Medición, registro y control de los resultados reales obtenidos.
- Cálculo de las desviaciones mediante comparación entre los valores de los objetivos provisionales y los de los valores reales.
- Proceso de explicación de los orígenes y causas de las desviaciones, que den lugar a su correcta interpretación y en su caso, a la adscripción de responsabilidades; este elemento es vital en la garantía de compromiso del usuario interno.
- Toma de las decisiones congruentes en la actuación así como conocimiento y compromiso sobre todas las actividades internas y también del contexto externo, representación sistémica de la realidad y así determinar acciones a ejecutar.

Se puede interpretar entonces, como de acuerdo a las concepciones aportadas por el control de gestión, representa un proceso de búsqueda en el análisis y evaluación de los resultados y de políticas gubernamentales implantadas por los gobernantes de turno, en respuesta de las exigencias de la sociedad por una mejora de la calidad de vida de las comunidades involucradas.

Al aplicar estas reflexiones al caso Venezolano (Ferrer, 2004) se observa como ha venido trabajando más al esquema de la micropolítica y de la táctica, que a la macropolítica y a la estrategia.

Un síntoma evidente de tal realidad es como las acciones más importantes de los gobernadores y alcaldes es procesar los problemas antes de intentar conocer sus causas.

Esto implica focalizar la atención del gobernante en lo siguiente (Zambrano, 2001; Ferrer, 2004):

- Visión estratégica de largo plazo del desarrollo del estado y del municipio.
- El gobernante necesita de una organización que sea ágil y eficaz; organización que debe estar en función de la visión estratégica de la región basada en las demandas sociales.
- Auditar la gestión financiera, atendiendo a las crecientes demandas de la población, y al mismo tiempo, bajo una real transferencia de capacidades para generar ingresos propios.
- Los gobiernos estatales y municipales deben adoptar esquemas gerenciales de disciplina fiscal, eficacia y eficiencia en el gasto, atendiendo a la relación plan - presupuesto.
- Utilizar el control de gestión estratégico como herramienta de auditoria social.

Esto sin olvidar que la razón de ser de un gobierno es la comunidad, la sociedad que gobierna, mostrando resultados en función del desarrollo social, cultural, político y económico de esa sociedad. Para ello el gobierno requiere direccionalidad –hacia dónde quiere y puede ir-, ¿qué objetivos alcanzar? (Zambrano, 2001). Necesita focalizar su atención en lo fundamental, en aquellos asuntos que más impactan el desarrollo presente y futuro, y que

más afecten el balance de gestión de gobierno. Necesita enfrentar los problemas que tienen mayor valor para las comunidades; sin embargo, para enfrentarlos se requiere priorizarlos, procesarlos, diseñar operaciones que impacten los nudos críticos de los problemas, construirle viabilidad a las operaciones que no son viables inicialmente, formular el presupuesto en función de esas prioridades (uso de los recursos escasos). Es decir, necesita planificar y establecer un control de gestión estratégico bajo la visión de las comunidades, implantando la auditoría social.

Así, mismo deben considerarse la internacionalización de valores, los cuales que deben sembrarse en la institución gubernamental para alcanzar tales objetivos, destacando Honestidad; Responsabilidad; Competitividad, Cultura con calidad; Actuar como servidor público y Agregar valor.

Refiere además Zambrano (2001) como en el caso del poder local, para su tratamiento es necesario considerar la capacidad de gobierno y el balance de gestión; el primero contiene dos componentes: Capacidad personal (formación en gerencia pública) y Capacidad institucional, estructura organizacional del gobierno; sistemas gerenciales; estructura y funcionamiento; procesos administrativos; tamaño y peso de la organización pública. El segundo como Balance de gestión, es la resultante de administrar, por parte del gobernante y su equipo a considerar que refleja los resultados, de la gestión que se desarrolla con respecto a las competencias de carácter político; que le establece la normativa legal o con respecto a las demandas de tipo político; es decir, la búsqueda de un balance de gestión, expresado por los resultados de un control de gestión, en términos de promoción y estímulo al desarrollo del Estado o municipio; a una gestión administrativa transparente, honesta y equilibrada; en otras palabras, a una gestión pública exitosa expresada en: crecimiento de los ingresos propios; mejora en los procesos de recaudación; sistemas de control de costos consensuados; presupuesto de ingresos y gastos, en función del proyecto de gobierno. Un Balance de Gestión de la comunidad basado en el intercambio de problemas, en cuanto a enfrentar iniciativas que la comunidad valora y que están relacionadas con las competencias propias de la gestión pública.

De allí que, una gestión pública responsable debe atacar los problemas que tienen mayor valor para la población, que sean de su competencia y que al actuar sobre ellos, generen efectos positivos en el desarrollo social y económico de la región.

De allí que el propósito de cualquier control de gestión, debe permitir cuantificar y cualificar resultados, sobre cualquier iniciativa enfrentada, de tal forma que permita tenerlos bajo control y en proceso de mejora; buscando una percepción positiva en la población, en cuanto a su dirección para enfrentar, atenuar y resolver problemas de la comunidad; marcada siempre en la auditoría social.

Por último, cabe recordar, como cualquier auditoría social debe ser capaz de analizar la situación y resultados de la gestión cumplida, con relación al capital más importante del gobierno, su capital humano.

En este sentido, el gobierno deberá estar atento a la percepción que tenga la población de su gestión. En términos de la actuación del funcionario público; ya que no es suficiente con el convencimiento propio del gobierno de que la gestión que realiza, es óptima y es la conveniente para la población; es necesario escuchar su respuesta ante la actuación pública, debido a que solo esto garantizará un balance de gestión favorable y su éxito en el

cumplimiento de la labor social y bienestar colectivo.

5.1. Carencias y fortalezas en la actuación del Poder Local. Caso Venezolano; alcaldías de Maracaibo y San Francisco del Estado Zulia

Tomando como base el referente teórico anterior y teniendo como soporte los resultados de los grupos focales a nivel los municipios estudiados, pudo evidenciarse, para el caso de las Alcaldías estudiadas las siguientes carencias y fortalezas:

- Ausencia del plan estratégico de gestión de Control de Gestión, que se pueda cotejar con la relación plan – presupuesto.
- El plan de gobierno tiene apoyo y resistencia, es decir, tiene oponentes, que obstaculizan la gestión. En esa situación se requiere del análisis estratégico que le construya viabilidad; tal situación se agrava al no formular un diseño estratégico a la gestión de gobierno, con base en seguimiento de control de gestión.
- Los sistemas de gobierno se caracterizan en su mayoría como informales y asistemáticos; no hay rendición de cuentas vinculados a objetivos, programas, proyectos, presupuestos formulados y evaluados según lo ejecutado realmente; no se rinden cuentas sobre el plan, sobre la auditoría de gestión.
- Las ordenanzas de presupuesto de los gobiernos municipales, se caracterizan por formularse sin tener como referencia o soporte el plan de gestión de gobierno. El presupuesto de las alcaldías no es tratado como un instrumento estratégico o como soporte financiero adecuado del plan de gestión del gobierno, con el objeto de impactar los problemas que son de su competencia y que son importantes para el desarrollo local.
- La capacidad de un gobierno se mide por sus resultados y éstos deben estar relacionados con los problemas que afectan el nivel de vida de las comunidades involucradas; esta relación sólo se trabaja para el corto plazo. Tal evidencia la ilustra y expresan en las dificultades para dotarle al gobierno un proyecto, un plan que aborde e impacte los problemas de mayor valor para la comunidad. Se expresa en la dificultad para identificar y procesar problemas que confrontan las comunidades y en las deficiencias para establecer una relación eficaz entre plan y presupuesto.
- Incapacidad de poner en práctica un sistema de control de gestión no tradicional; y esto se denota en una estructura organizacional jerárquica mantenida por las Alcaldías, la cual en la mayoría de los casos, son poco funcionales, de muchos niveles, lentas e ineficientes.
- En cuanto al control de gestión no se establece una relación clara para el plan presupuesto y por la otra, una relación control de gestión – funcionario – comunidad, evidenciado en la falta de seguimiento que el funcionario público hace al cumplimiento del plan, respecto al presupuesto asignado y a su vez, le falta seguimiento, en cuanto a la actuación del funcionario frente a una respuesta oportuna en cuanto a la inquietud de las comunidades, por el cumplimiento de objetivos trazados y en la búsqueda de consenso con las comunidades involucradas.
- En cuanto a la participación del funcionario en su relación con las comunidades, estos manifiestan su obligación, más no un compromiso real que involucra a estos en el proceso de control; son más comportamientos de carácter clientelar o formal.

- En cuanto a las fortalezas puede destacarse, la idea de los consejos locales de planificación que han servido de soporte a las iniciativas locales y al fortalecimiento de equipos de ciudadanos comprometidos en la búsqueda de salidas oportunas.
- Existencia de sistemas de información y comunicaciones actualizada, para enfrentar cualquier cambio tecnológico en el proceso de gestión pública.

Reflexiones Finales

A partir del análisis anterior se infiere como necesario:

- Producir ajustes que permitan retribuir, motivar y entrenar al recurso humano de las empresas públicas con estándares que reconozcan la productividad y la calidad, así como la transparencia y la vocación de servicio; para así favorecer la retención de los mejores recursos y promover dosis muy fuerte de delegación y autonomía.
- Facilitar la flexibilidad organizacional para realizar cambio profundos en las relaciones internas que impulsen la utilización de mecanismos de medición y control de gestión no tradicionales, que hagan un énfasis balanceado entre el presente y el futuro; permitiendo además que las organizaciones sean más descentralizadas y con mayor integración vertical y horizontal.
- Promover el control de gestión con visión estratégica y humana, de forma tal que permita alinear las estructuras de gobierno con la estrategia, tanto en el ámbito de operaciones como en el de decisiones, por la búsqueda de la mejora de las comunidades involucradas.
- Contribuir a disminuir la burocracia al minimizar el tiempo entre la toma de decisiones y la acción correspondiente, y así poder ir en la búsqueda de obtener resultados consensuados por auditoría social.
- Hacer más dinámicos los mecanismos de control de gestión, orientándolos a soportar la estrategia en un ambiente de autonomía y transparencia bajo el concepto de compromiso; teniendo a la vocación del servicio, la honestidad y la responsabilidad, no como rasgo declarativo sino como un requisito para la actuación congruente del funcionario público.

Bibliografía

- ALFONSÍN, Raúl. (2002). **Los desafíos éticos que plantea el desarrollo y las responsabilidades de los políticos**. En: Kliksberg, Bernardo. Compilador. *Ética y Desarrollo. La relación marginada*. Editorial el Ateneo. Argentina. Páginas:281-292.
- AMAT, J. (1998). **La importancia del control de gestión en el proceso directivo**. En: Revista Novamáquina (149), 135.
- AMAT, Joan (2000). **Control de gestión (una perspectiva de dirección)**. Barcelona, Edic.Gestión 2000 S.A.
- ANINAT URETA, Eduardo (1998). **Una ética del desarrollo para el siglo XXI: el gran desafío humanista**. En: *Ética y Democracia y Desarrollo Humano*. LOM Ediciones. Santiago de Chile: CERC-UAHC. Páginas: 63-72.
- BALLART, Xavier (1997). **Gestión Pública, Análisis y Evaluación de Políticas**. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Julio.
- CORTINA, Adela (2000). **El universo de los Valores. En: Educación y Valores**. Editorial Biblioteca Nueva. Fundación Argentaria. Madrid – España. Páginas: 15-36.

- CROZIER, M. (1987). **Etat Moderne, Etat Modest**. París: Fayard.
- FERRER, Juliana (2004). **Ética social y liderazgo ético del servidor público: fundamento para la construcción de un principio de transparencia institucional**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Fecha: Del 2 al 5 de Noviembre del 2004. Madrid-España.
- FERRER, Juliana; CLEMENZA, Caterina y MARTIN, Victor (2004). **Ética y Economía, factores de un desarrollo sustentable**. En: *Revista Venezolana de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt – UNERMB*. Volumen: 8, No. 1. Páginas: 59-76. Año: 2004. Enero-Junio
- INGRAM, M. (1977). **Policy Implementation Through Bargaining**. *Public Administration Review*. (January/ February): 1-9.
- JORDAN, Hughes (2000). **Asignatura (2) Control de Gestión (1) Diagnóstico, Plan y Seguimiento. Tres épocas de los años 60 hasta hoy**. Comisión Europea.
- MALLO y MERLO (1998). **Control de gestión presupuestario**. Madrid: Mc Graw – Hill Latinoamericana, S. A.
- MARÍN, M.A. (2002). **Construcción de la identidad en la época de la mundialización y los nacionalismos**. En M. Bartolomé (Coord.). *Identidad y ciudadanía. Un reto a la educación intercultural*. Madrid: Narcea.
- MARTÍN, Victor (2002). **Ética de la Responsabilidad como Plataforma Anticorrupción en la Función Pública**. Ponencia Presentada en VII Congreso del CLAD sobre Ética Política y Pertinencia de los Códigos Éticos como Plataforma Anticorrupción de la Gestión Pública. Italia.
- MINZBERG, H. (1984). **La estructuración de las organizaciones**. Barcelona: Ed Ariel. 1984.- 425p.
- NEWMAN, William H. (1968). **Programación, Organización y Control**. Bilbao: DEUSTO. Páginas: 607-615.
- PEREZ, Juan F. (2000). **Control de la gestión empresarial**. España, Editorial ESIC.
- ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto (2001). **Gerencia Estratégica y Gobierno. Modelo de planificación estratégica para gobernaciones y alcaldías**. Ediciones IESA. Caracas, Venezuela.

Reseña Biográfica

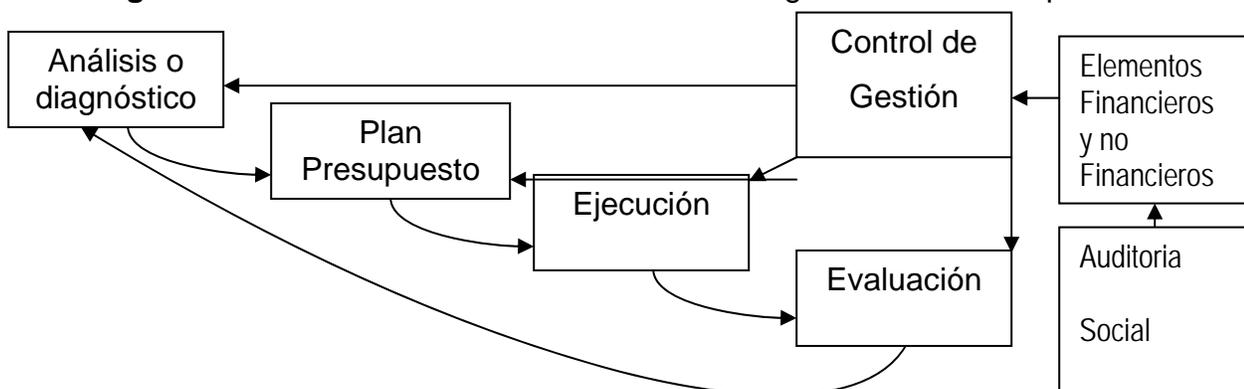
Dra. Juliana Ferrer Soto de Romero

Actualmente dedicada a Investigación activa, docencia de pre y postgrado y asesoría en el área de proyectos de inversión social y mercado.

Maracaibo 4002, Telf-fax. 061–596922, E-mail: jumferrer@cantv.net

Doctora en Ciencias Gerenciales, Magister en Gerencia de Empresas. Economista, egresada de la Universidad del Zulia (LUZ), Venezuela. Adscrita a las Líneas de Investigación: Ética de las Organizaciones, Desarrollo de Sectores de Actividad Económica y Universidad Contemporánea. Instructora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el Área de Evaluación de Proyectos Sociales. Asesora Permanente ante el Consejo Nacional de Universidades por el Área de Economía. Miembro de la Comisión Permanente de Educación en Valores en Universidades Públicas Venezolanas. Coordinadora del Observatorio de Ética en LUZ. Investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (LUZ), con publicaciones nacionales e internacionales. Actualmente desempeña el cargo de Coordinador Académico en la Maestría de Gerencia de Empresas.

Figura 1. Proceso de Control de Gestión Estratégico desde la Perspectiva Social



Fuente: Ferrer (2005).

Cuadro 1. Dimensiones del Control de Gestión y sus características

| VARIABLE | CONTROL DE GESTIÓN ESTRATÉGICO DE PROCESOS | CONTROL DE GESTIÓN TRADICIONAL | CONTROL DE OPERACIONES |
|------------------------------|--|--|---|
| Naturaleza del cambio | Cambio de posición estratégica | Incremental | Cambios incrementales |
| | Afectan a la organización en su conjunto. | Se refiere al corto plazo, permiten concretar la estrategia el quehacer diario | Relacionadas con las operaciones rutinarias |
| Actividad a controlar | Resultados globales en su tendencia | A veces relacionados con los presupuestos | Operaciones realizadas respecto a estándares técnicos |
| Contenido | Cuantitativo y cualitativo | Cuantificado en valor y magnitud | Específico, expresado en magnitudes |
| Punto de partida | Análisis del entorno y de la organización | Información interna | Estándares técnicos |
| Naturaleza de la información | Predictiva, integrada, estructurada financiera y no financiera | Principalmente interna, financiera y no financiera limitada | Interna, técnica |
| Centro de atención | El usuario interno y externo | El usuario interno | El usuario interno en el plano técnico |
| Conexión con comunidades | Directa a través de la auditoría social | Limitada | Limitada |

Fuente: Adaptación de Amat (1998); Ferrer (2005).