

Aristóbulo Leguizamón

Fundamentos
epistemológicos y teóricos
del proceso de control
administrativo del sector
público venezolano



UNELLEZ

Universidad Nacional Experimental
de los Llanos Occidentales «Ezequiel Zamora»

La Universidad que Siembra



*Filosofía y praxiologías del proceso
de control administrativo*

Colección: Docencia Universitaria



Aristóbulo J. Leguizamón I.

Postdoctor en Epistemología e Innovación Educativa (UPEL). Postdoctor en Investigación Educativa (UPEL). Doctor en Ciencias Gerenciales (UNEFA), Magister en Ciencias de la Educación Superior, mención: Docencia Universitaria (UNELLEZ), Magister en Administración, mención Gerencia General (UNELLEZ), Licenciado en Administración de empresas (UBA). Investigador del grupo de creación intelectual gerencia, innovación y desarrollo sustentable (UNELLEZ), Profesor Asociado a dedicación exclusiva UNELLEZ, Jefe programa Sistema Creación Intelectual Apure UNELLEZ.

**AUTORIDADES
UNIVERSITARIAS VPDR:**

Prof.(a) Marys Orasma Castillo
Vicerrectora de Área

Prof.(a) María Hernández
Jefe de Programa Ciencias Sociales
y Económicas

Prof.(a) Marielida Rodríguez
Jefe del Programa de Ciencias de la
Educación y Humanidades

Prof. Luis Saúl Rodríguez
Jefe de Programa Ciencias de la Salud

Prof. Lindon Landaeta
Jefe de Programa de Ciencias Básicas
y Aplicadas

Prof(a). Yudilis Vizcaya
Jefe del Programa de Ciencias Jurídicas
y Políticas

Prof.(a) Trina Matute
Jefe de Programa Ciencias del Agro y el Mar

Prof.(a) Francy Ortiz
Secretaría de Consejo Académico

Prof. Juan Carlos Suárez
Jefe de Programa de Estudios Avanzados

Prof. Marco Flores
Jefe de Programa de Estudios a Distancia

Prof. Aristóbulo Leguizamon
Jefe del Programa del Sistema de Creación
Intelectual

Prof. José Guevara
Jefe de Programa de Vinculación
Sociocomunitaria

Dra. Militza Araque
Subgerente de Enlaces de Publicaciones
Apure

*Fundamentos epistemológicos del proceso
de control administrativo del sector público
venezolano.*

*Filosofía y praxiologías del proceso de control
administrativo*

© Aristóbulo Leguizamon
Primera edición, 2021

Gustavo Quintana
Diseño de cubierta

Ing. Mariela Fuentes
Maquetación

Reservados todos los derechos

Depósito Legal: BA2021000036
ISBN: 978-980-248-266-5



UNELLEZ

Universidad Nacional Experimental
de los Llanos Occidentales «Ezequiel Zamora»

La Universidad que Siembra



*A mis padres: Carlos Evelio Leguizamón Barrios
María Albertina Infante Torres*

A mi esposa: Aura Y. Gutiérrez H.

A mis hijos: Aimé, Dianirmar, Sebastián y Jeremías

A mis hermanos: Carlos y Lisandro

PROLOGO

Es un gran logro personal y profesional culminar con este libro texto, que ha sido producto de más de 30 años de experiencia en el ejercicio de la función pública, vinculados con los procesos administrativo, y de estos, los últimos 12 años complementariamente realizando funciones de docencia universitaria. Los procesos de planificación y gestión pública son esenciales para lograr la eficiencia, eficacia y productividad en los objetivos organizacionales. Me he inclinado en el estudio de la línea de creación intelectual control de gestión, que es un instrumento administrativo creado y apoyado por la gerencia de las organizaciones que le permite tener las informaciones necesarias, fiables y oportunas, para la toma de decisiones estratégicas y tácticas operativas, por lo que es muy importante elaborar un texto sobre esta temática a nivel universitario.

En forma muy general el Control, o mejor dicho el sub-sistema de Control de la Administración Pública, es todo aquello que hacen los auditores o jefe inmediatos para evitar que se den malos manejos de los fondos o recursos por parte de sus propios trabajadores o de personas ajenas a la entidad, por ejemplo: la separación de tareas, supervisión y revisión. Esta es la noción que la mayor parte de la personas, muchos profesionales incluso, tienen acerca de lo que es y significa control, pero este es en realidad mucho más amplio que una serie de actividades y procedimientos que se realizan en las organizaciones. Para ser efectivo el Control administrativo debe ser un subsistema integrado dentro de la organización pública que se adapte a las condiciones de la misma, a los riesgos detectados; debe ser flexible para adaptarse a las condiciones cambiantes tanto dentro como fuera de la administración, debe abarcar todos los niveles de la estructura organizacional.

El control es el proceso puntual y continuo que tiene por objeto comprobar si el desarrollo de las operaciones se ha efectuado de conformidad a lo planificado y alcanzado los objetivos programados, cuya razón de ser esta previstas en la norma, de donde podemos derivar las características principales, las cuales puedo describir como:

- El control es continuo cuando se aplica permanentemente en todo el proceso de gestión.
- El control es eficaz, cuando no entorpece las funciones administrativas presupuestarias y operativas y además cuando se toman en cuenta las sugerencias y recomendaciones de los órganos responsables del mismo, cuando

se aplican las medidas correctivas necesarias para optimizar la gestión organizacional.

- El control eficaz, es el proceso de comprobación destinado a determinar si se siguen o no los planes, si se están haciendo o no progresos para la consecución de los objetivos propuestos y el proceso de actuación, si fuese preciso, para corregir cualquier desviación.
- El control administrativo es según su causación: previo, concomitante o perceptivo y posterior. Como sistema es: económico, eficaz y eficiente. Y según sus fines es: transparente, objetivo e imparcial, pertinente y oportuno.

La profundización en el control administrativo como herramienta de la gestión pública ha sido posible gracias a los logros conseguidos por los administradores, Contadores Públicos, los especialistas en información y comunicación, los expertos en sistemas y los técnicos en informática y cibernética. El Control incluye el plan de organización y todos los métodos y medidas de coordinación adoptada dentro de un órgano, ente o alguna figura del poder popular 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 se extiende más allá de aquellos asuntos que se relacionan con las funciones de los departamentos de contabilidad, presupuesto y finanzas.

Los factores del entorno de control incluyen la integridad, los valores éticos y las competencias de los funcionarios públicos, la filosofía de la dirección y el estilo de gestión, la manera en que la dirección asigna la autoridad y la responsabilidad, se organiza y desarrolla. Sin embargo, el panorama actual del Estado venezolano es preocupante. Su legitimidad ha sido lesionada por el efecto perverso de la corrupción, el clientelismo, la politiquería y la falta de transparencia en su gestión. El control debe ser replanteado como una oportunidad real de mejoramiento continuo, lo que supone una reconceptualización y práctica que lo visualice, no en su carácter de realidad externa, impuesta o coercitiva, sino como una realidad voluntariamente interiorizada y recreada a partir de valores éticos, entre ellos la responsabilidad y la integridad personal.

La transparencia ha sido destacada como uno de los criterios más básicos, ya que no siempre la ciudadanía concernida puede actuar directamente en forma crítica y activa, el desafío es crear todas las condiciones básicas de la democratización de la administración, de forma de que pueda operar un re-equilibrio de poder a favor de la

ciudadanía que devenga en mejores servicios y regulaciones públicas para que todos puedan construir el bienestar colectivo. Es preciso ampliar la perspectiva que habitualmente se tiene sobre las posibilidades de propender a una significativa democratización del control de gestión en la Administración Pública, si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que equilibre el poder del estructuralismo y la burocracia, para que la controle eficientemente, tratando de fortalecer las consideraciones de equidad en sus decisiones.

El propósito de este libro es explicar los fundamentos epistemológicos y teóricos del proceso de control administrativo aplicado en el sector público venezolano, para lo cual agradezco a los revisores, expertos y docentes de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora”, por sus aportes en la construcción de esta obra literaria.

*Prof. **Aristóbulo J. Leguizamón I.***

CONTENIDO

Introducción	9
El proceso de control administrativo	12
Control administrativo	13
Fases del control administrativo	14
Principios generales de administración aplicados al control	18
Momentos del Control	18
Proceso de control en la Administración Pública Venezolana	19
Reflexiones a manera de conclusiones	23
Fundamentos epistemológicos del proceso de control administrativo	24
El paradigma positivista en las ciencias sociales	25
Paradigma positivista y su influencia en el control administrativo ...	25
Reflexiones a manera de conclusiones	28
Teorías del proceso de control según las ciencias administrativas	30
Teoría estructuralista de las organizaciones	31
Teoría general de sistemas	32
Reflexiones a manera de conclusiones	37
Fundamentos Filosóficos del Proceso de Control Administrativo	39
Corriente filosófica del pragmatismo en el control administrativo ...	40
Reflexiones a manera de conclusiones.....	41
Fundamentos Praxiológicos del Proceso de Control Administrativo	43
Metodología de control en la Administración Pública Venezolana ...	44
Modalidades de Control en la Administración Pública Venezolana ..	49
Reflexiones a manera de conclusiones	55
Exégesis	57
Tendencias y nuevos caminos que afectan la gestión de control	59
Administración dialógica	59
Globalización del control	60
Sustentabilidad y sostenibilidad administrativas	61
Uso de las tecnologías de la información y comunicación en el control	62
El control social	62
Referencias bibliográficas	63

INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos del hombre a lo largo de su existencia ha sido siempre alcanzar el control, sobre su persona, su familia, su comunidad, el ambiente, espacio geográfico y finalmente sobre la forma más avanzada de organización en sociedad, como lo es, el Estado, control que se refiere a la función de fiscalización de la probidad pública y del uso de los recursos públicos que está a cargo de los Órganos, entes y comunidades organizadas del Poder Popular a través de un sistema equilibrado, balanceado de pesos y contrapesos, en donde se distribuye el Poder en el pueblo de Venezuela, con la finalidad de hacer transparentes y eficientes los actos de las autoridades y funcionarios de la Administración Pública.

El control es un concepto Jurídico-político-constitucional y administrativo, que implica limitación específica al Poder y es uno de los postulados fundamentales del Estado de Derecho. El control podría entenderse, bien como una actividad de revisión, examen o inspección o, en un sentido más amplio que abarque la facultad de impedir o intervenir las decisiones por parte del órgano que ejerce el control e incluso la posibilidad de aplicar sanciones. El Control es una función regulada constitucionalmente, cuya finalidad es garantizar que las limitaciones impuestas a la actuación de los órganos del Poder Público se mantengan.

El Poder Público se consagra en la Constitución como institución que emana de la soberanía popular para cuyo ejercicio se requiere la sumisión de sus órganos a ésta y al sistema de controles que ella misma ha diseñado. La aplicación efectiva del sistema de controles que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, debería ubicar a las instituciones políticas venezolanas en un ángulo orientado hacia el perfeccionamiento del sistema democrático y del Estado social y de derecho.

Por su parte, la Contraloría General de la República (2.016), “el control es una actividad dirigida a verificar el cumplimiento de planes, proyectos, normas, políticas y procedimientos para detectar desviaciones e identificar acciones correctivas”. (p. 87). En este sentido el control como proceso está encaminado al equilibrio, lo que implica la localización de restricciones a través de inspecciones en las acciones ejecutadas. Habida cuenta de ello, el control como principio administrativo busca verificar, regular, comparar con la norma, ejercer autoridad o mando y limitar o restringir la gestión pública.

Al respecto, el control administrativo aplicado en el sector Público Venezolano, puede ser interno y externo. Los internos son ejercidos por la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (ente rector interno), la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, los órganos y entes de la Administración Pública a través de su normativa legal y las normas reguladoras del control interno; y Los externos son la Contraloría General de la República (Órgano rector externo), Contralorías Estadales y Municipales. El control interno, exige a la máxima autoridad jerárquica de cada órgano o ente, asimismo a los niveles directivos y gerenciales, como a los servidores públicos bajo su supervisión, que deben demostrar capacidad técnica e idoneidad en el cumplimiento de los deberes asignados en atención a los principios éticos. Es así como, todos los funcionarios que intervienen en el proceso de las operaciones y actividades deben actuar como autocontroladores de manera previa, perceptiva, continua y concomitante, evaluándose constantemente.

A su vez, con la incorporación de los nuevos elementos de participación en materia de control, bien podrían favorecerse las condiciones para el desarrollo de una determinada cultura institucional, basada en valores democráticos que hiciese posible que quienes representan a los órganos del Poder Público fuesen proclives al control y lo reconocieran como un aspecto inherente al ejercicio del Poder mismo. El ser está constituido por la realidad que en algunos casos puede estar impregnada de anti-valores. El deber ser, en cambio es aspiración constante al crecimiento humano, a la realización y calidad de vida en el contexto de los valores.

El control como sistema no ha logrado materializar el plan de organización, políticas, manuales de normas y procedimientos que permitan evaluar, asegurar y proteger el patrimonio público. Los recursos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión no se han administrado a través de controles que garanticen la eficacia, eficiencia y economía. El proceso de control administrativo presenta significativas debilidades, desde el punto de vista del control interno, comenzando desde la máximas autoridades jerárquicas de cada órgano o ente, las cuales en muchas ocasiones desconocen los procesos administrativos, hecho que los limita a asegurar el cumplimiento de los mismos, y en segundo plano y de más relevancia, la carencia en los entes u organismos de manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y métodos específicos para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno.

En este sentido, este libro texto tiene como propósito realizar una explicación conceptual del proceso de control administrativo o interno, de sus fundamentos epistemológicos y teóricos que subyace en los paradigmas que sirven de enfoque, así como, los fundamentos filosóficos y praxiológicos del control administrativo en el contexto de la Administración Pública Venezolana.



El Proceso de Control Administrativo



Control Administrativo

El control es la función administrativa que trata de garantizar que lo planeado, organizado y dirigido cumpla realmente los objetivos previstos. El control administrativo forma parte del proceso administrativo junto con la planeación, la organización, la dirección y la gestión de los colaboradores. En este sentido, en este libro se analizará el control haciendo énfasis como función administrativa, es decir, como parte integral de un proceso gerencial. En general, la administración crea mecanismos para controlar todos los aspectos que se presentan en las operaciones de las organizaciones empresariales o públicas, tales como:

- Establecer unas categorías de desempeño basados en indicadores de gestión de los colaboradores y mediante inspecciones, supervisiones, procedimientos escritos y programas de gestión para controlar sus actividades.
- Proteger los bienes organizacionales contra desperdicios, robos o mala utilización mediante la exigencia de registros escritos, procedimientos de auditorías, programas de mantenimiento y división de responsabilidades.
- Estandarizar la calidad de productos o servicios ofrecidos por la organización, mediante entrenamiento de personal, inspecciones, control estadístico de calidad y sistemas de incentivos.
- Limitar o restringir la cantidad de autoridad ejercida por los niveles jerárquicos organizacionales, mediante descripciones de cargos, tramo control, cadenas de mando, rango, directrices, políticas, normas, reglamentos, manuales y sistemas de auditoría administrativa.
- Alcanzar los objetivos de la organización mediante un sistema de medición y control.

De esta manera se visualiza que el control asume varias formas y contenidos que representan características diferenciadoras en cada organización o área de la organización o en cada nivel jerárquico. La finalidad del control es garantizar que los resultados de lo que se planeó, organizó y se ejecutó mediante una dirección y liderazgo se ajusten lo máximo posible a los objetivos preestablecidos. La esencia del control radica en la verificación de si la actividad controlada está alcanzando o no los objetivos o resultados deseados. El control es un proceso que guía la actividad ejecutada para alcanzar un fin determinado de antemano. Lo esencial de cualquier sistema de control de gestión es:

1. Compromiso de la alta dirección.

2. Establecer un mapa de sistema que permite un enfoque integral y compartido, e identifica todos los elementos del sistema.
3. Identificar los elementos claves del proceso: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad.
4. Definir indicadores aplicando la metodología que se encuentren alineados con los objetivos estratégicos de la organización.

La aplicación de este esquema general y abstracto a situaciones concretas y prácticas dependerá de cada gerente. Estos elementos siempre estarán incluidos en cualquier sistema de control, ya sea a nivel de calidad, presupuesto, de producción, de inventario, de gestión de los colaboradores, etc.

Fases de control administrativo

El control es un proceso cíclico compuesto, según Chiavenato (2.014) de cuatro fases:

1. Establecimiento de estándares y criterios
2. Observación del desempeño
3. Comparación del desempeño con el estándar establecido
4. Acción para corregir el desvío entre el desempeño real y el desempeño esperado.

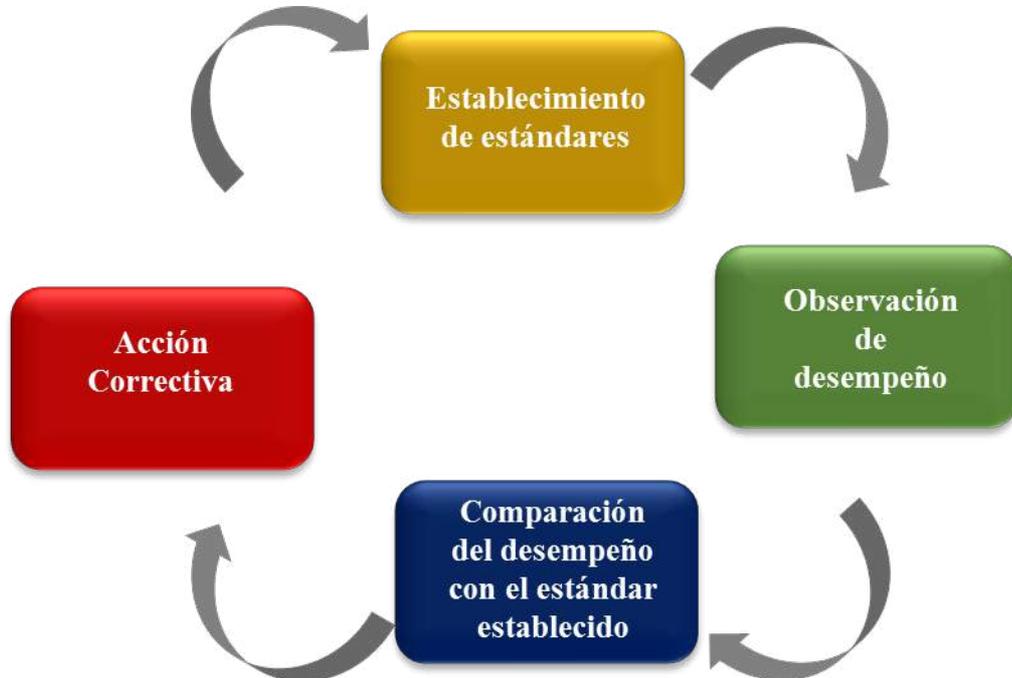


Grafico 1. Fases del control. Chiavenato (2.014)

El establecimiento de estándares y criterios: representan el desempeño deseado, los criterios representan las normas que guían las decisiones. Proporcionan medios para

establecer lo que debe hacerse y que desempeño o resultado debe aceptarse como norma o deseable. Constituyen los objetivos que el control deberá garantizar o mantener. La función más importante del control es determinar cuáles deberían ser los resultados o por lo menos que esperar de determinada acción. Los estándares o normas proporcionan un método para establecer que debe hacerse y estos pueden expresarse en tiempo, dinero, calidad, unidades físicas, costos o índices. Como ejemplo podemos mencionar el costo estándar, los estándares de calidad y los estándares de volumen de producción. Citando a Chiavenato (2014) indica que los tipos de estándares son:

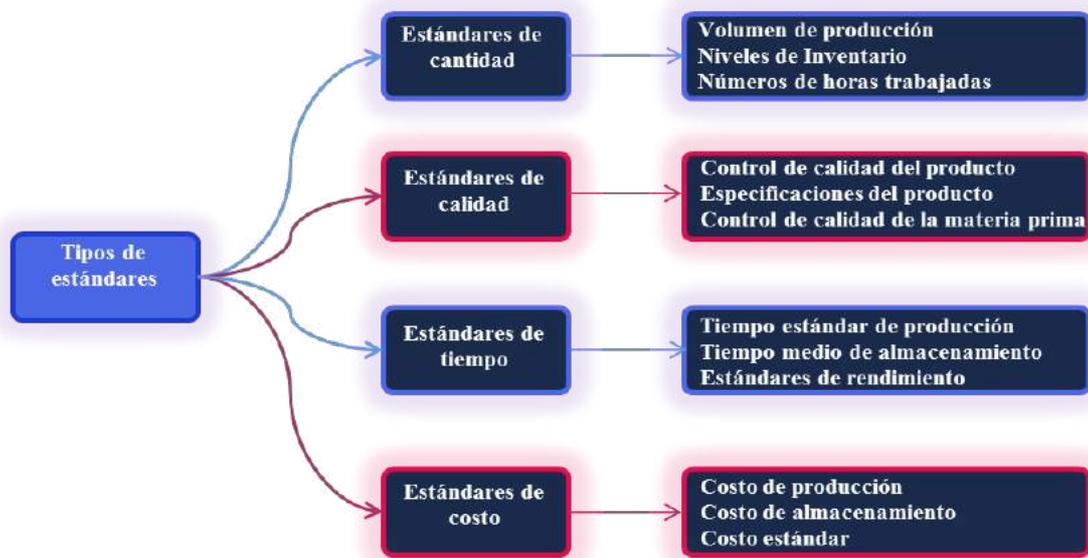


Grafico 2. Los tipos de estándares. Chiavenato (2014)

El proceso de control se lleva a cabo para ajustar las operaciones a determinados estándares establecidos previamente, funciona de acuerdo a la información que recibe y esta permite emprender acciones correctivas oportunas, que son la base del control. En consecuencia el control debe definirse de acuerdo con los resultados que se pretenden alcanzar con base en los objetivos, planes, políticas, estructura organizativa, procedimientos, etc. El control implica una comparación con estándares establecidos previamente para poner en marcha la acción correctiva cuando se presenta un desvío inaceptable. Los estándares deben ser fijados de acuerdo a la naturaleza de la organización, a la realidad de los hechos y a las posibilidades de la empresa, es por esto que hay una variedad de estándares, según Cleland y King (1975), son de naturaleza variada:

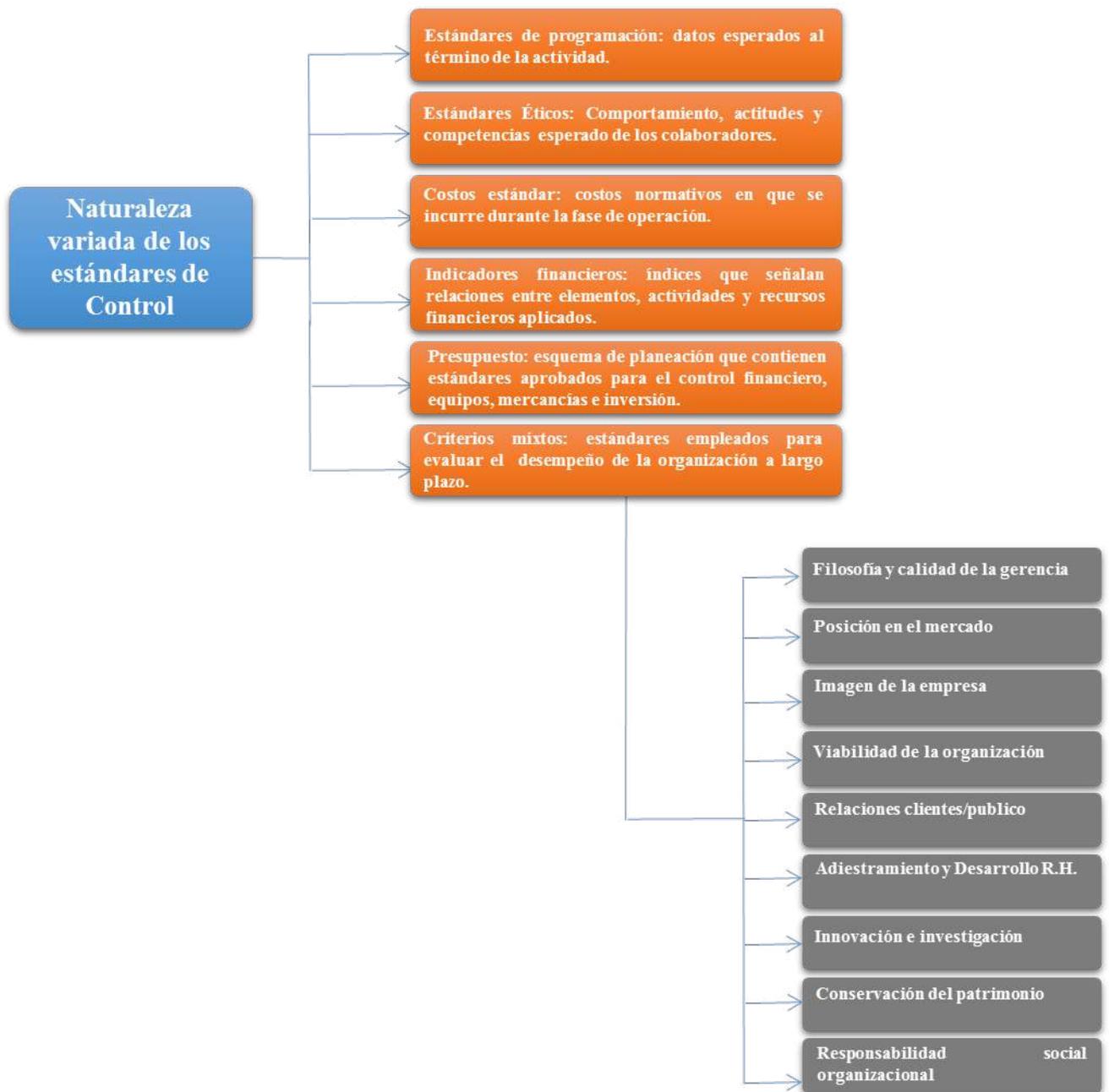


Grafico 3. Naturaleza variada de los estándares de control. Cleland y King (1975), adaptado por Leguizamón (2020).

Observación del desempeño: para controlar el desempeño es necesario conocer los procesos particulares de la organización, para poder ajustar las operaciones a estándares previamente establecidos y se aplica de acuerdo a la información que se recibe, la observación o verificación del desempeño o del resultado busca obtener información precisa de lo que se controla, su eficacia depende de la información oportuna sobre los resultados y transmitida a quienes tienen poder para introducir cambios. Para los indicadores la unidad de medida deberá concordar con el criterio

predeterminado y deberá expresarse de modo que permita efectuar una comparación sencilla.

Comparación del desempeño real con el esperado: todas las actividades reflejan algún tipo de variación, error o desvío, por lo cual es importante definir los límites dentro de los cuales esa variación se considera normal o deseable, es importante conocer que no todas las variaciones requieren corrección solo aquellas que sobrepasen los límites de los criterios de las especificaciones. El control separa lo normal de lo excepcional para concentrarse en los desvíos. El control debe disponer de técnicas que señalen con rapidez donde se origina el problema.

Acción correctiva: las medidas y los informes de control indican cuando las actividades que se realizan no logran los resultados esperados y permiten establecer condiciones para poner en marcha la acción correctiva. El objetivo del control es indicar cuando, cuanto, como y donde debe ejecutarse la corrección, la acción necesaria se emprende con base en los datos cuantitativos o cualitativos obtenidos en las tres fases anteriores del proceso de control y las decisiones respecto de las correcciones que deben hacerse representan la culminación del proceso de control. La acción correctiva que ajusta las operaciones a los estándares preestablecidos es la esencia del control y su base es la información que recibe de los supervisores.

El control es la función administrativa que consiste en medir y corregir el desempeño de los subordinados para garantizar que se ejecuten los planes dispuestos para alcanzar los objetivos. Es la función que tiene por objetivo indicar las fallas y los errores u omisiones para rectificarlos y no reincidir en los mismos. Para Goetz (1949) tenemos que: la planeación requiere programas coherentes, integrados y articulados, en tanto que el control exige la concordancia de planes y acciones (p. 229).



Grafico 4. El control como forma de garantizar la consecución de los objetivos, Goetz (1949), adaptado por Leguizamón (2020).

Principios Generales de Administración Aplicados al Control

Entre los principios generales de administración aplicados al control, Harold Koontz en 1959, citado Koontz y otros (2014), dice los siguientes:

1. Principio de garantía del objetivo: el control debe contribuir a la consecución de los objetivos mediante la verificación oportuna de las discordancias con los planes para emprender la acción correctiva. Todas las funciones administrativas tienen por finalidad alcanzar los objetivos, el control debe localizar e identificar las fallas o distorsiones existentes en los planes para indicar las correcciones que deben aplicarse para alcanzar los objetivos.
2. Principio de definición de los estándares: el control debe basarse en estándares objetivos, precisos y establecidos de manera conveniente. La fijación de estándares de desempeño y de calidad, cuando estos se establecen con objetividad y se definen con precisión, facilita la aceptación de quien debe responder por la tarea y permite emprender una acción de control más fácil y seguro.
3. Principio de excepción: este principio fue formulado por Taylor, consiste en concentrar los esfuerzos de la gerencia en los desvíos y excepciones para hacer más eficiente los resultados del control.
4. Principio de Acción: El control solo se justifica cuando indica disposiciones capaces de corregir los desvíos detectados o comprobados, respecto de los planes. Estas disposiciones deben justificar la acción de control, que generalmente implica cierta inversión de tiempo, personal y otros elementos más. Este principio también se halla correlacionado con el costo de control cuando este es mayor que el costo ocasionado por los desvíos de la situación controlada, no se justifica el control. El control es una acción eminentemente utilitaria y pragmática, solo debe realizarse cuando vale la pena.
5. Principio de control de puntos clave: El control efectivo requiere de la atención a aquellos factores decisivos para evaluar el desempeño en relación con los planes. El administrador necesita comparar el desempeño real con los estándares establecidos. (p. 496-513)

Momentos del Control

Control Preventivo: es el realizado previamente a la ejecución de las actividades, al desarrollo de los procesos y tiene por finalidad verificar el uso de los recursos, el estado de los equipos, cantidad y tipo de personal, cantidad, calidad, y tipos de materias primas, documentación, actividades y tareas. Consiste en verificar cada uno de los

elementos necesarios para llevar a cabo un proceso que tiene implícita la generación de resultados. El control previo asegura la constitucionalidad de los actos antes de su entrada en vigencia.

Control de Seguimiento: es aquel realizado durante la ejecución de los procesos. La idea es verificar la utilización de los recursos en el cumplimiento de las actividades y tareas para lograr los resultados previstos en el plan y en el presupuesto. El control de seguimiento se concreta durante la ejecución de los procesos.

Control de Resultados: consiste en verificar que lo logrado está en relación con lo previsto en el plan y en el presupuesto. Debe entenderse como lo que resulta de un proceso, de un trabajo, de una gestión. Es contrastar los resultados alcanzados con los previstos y analizar las desviaciones existentes. También lo llaman control posterior o sucesivo, se produce una vez que el acto ha sido adoptado.

Proceso de Control en la Administración Pública Venezolana

En este sentido se revisó las posturas de algunos autores en relación a los fundamentos teóricos y epistemológicos que subyacen en los procesos de control administrativos en la Administración Pública Venezolana, en donde de acuerdo a sus estudios, investigaciones y experiencias han detectado, analizado y explicado cómo influyen en la operacionalización de este momento o fase del proceso Administrativo.

Para Zambrano (2015), en Venezuela hay un vacío en el desarrollo de las teorías en materia de gestión pública, hay poca bibliografía que la analice, interprete, comprenda y la explique, en virtud de esto, se han trasplantado los enfoques teóricos provenientes fundamentalmente de Europa y Norteamérica. Por lo cual dice el precitado autor:

Son cuatro los efectos que ha generado ese vacío de teorías en materia de gestión pública en Venezuela:

- a. Intentos fallidos de reducir el tamaño del estado y de modernizar la Administración Pública.
- b. Escasa Profesionalización de la Administración Pública y politización de su organización y procesos.
- c. Carencia de visión a largo plazo y escasos esfuerzos por sistematizar los procesos de planificación, presupuestación y control de la gestión pública.
- d. Deslegitimación de las instituciones democráticas. (p. 9).

Asimismo, argumenta, que el escaso valor que se le da a los procesos de planificación, presupuestación y control de gestión en el Poder Público Venezolano es uno de los efectos más importantes que ha impactado en forma determinante en la calidad de la gestión de los gobiernos, y se hace ver, Zambrano (ob. cit.) “por el alto

nivel de improvisación en la formulación de la Ley de Presupuesto y en la falta, casi absoluta, del seguimiento y control de la gestión que debe servir de base para la petición y rendición de cuentas”. (p. 10). Estas son de acuerdo a la opinión de este autor los efectos de una falta de planificación y control de gestión.

Me pareció muy importante destacar en esta tesis doctoral un título de este autor referido a que, Zambrano (ob. cit.): “Gerenciar los sistemas sociales implica dirigir una realidad compleja” (p. 49), con la idea de hilvanar más claramente el argumento de esta categoría hice uso de la paráfrasis, plantea entonces:

- Gobernar implica enfrentar un sistema social complejo el cual posee elementos internos condicionados por una cultura organizacional y política que, muchas veces, va en dirección opuesta a la racionalidad y a la propia normativa legal vigente y por elementos externos, que escapan al control del gobernante y forman parte de las circunstancias.
- Resulta fundamental abrir espacio y tiempo a otras disciplinas, a otros métodos que puedan brindar soporte al análisis, estudio y manejo de sistemas complejos, es decir, primero aceptar que frente a esos sistemas complejos, las herramientas o métodos tradicionales no funcionan o generan soluciones para el presente que se convierten en parte del problema mañana; en segundo término por comprender las condicionantes culturales y sociopolíticas de cualquier proceso de cambio o desarrollo y en última instancia por la capacidad de entender los procesos sociales como juegos estratégicos en donde ningún actor o agente social tiene poderes absolutos, sino que interactúa con otros actores participantes del juego social o los sistemas sociales y en donde la explicación de la realidad sólo es comprensible mediante varias explicaciones situacionales diferentes y asimétricas, pues son inseparables del actor que la explica.
- Se parte de un marco conceptual en el cual lo económico y lo sociopolítico se manejan como un solo sistema, en donde el todo no es necesariamente la suma de las partes. En este enfoque se combina la rigurosidad técnica con la flexibilidad del arte de gobernar, se abre un espacio para enfrentar los desafíos que ofrece la complejidad; sin embargo, esto sería inútil si no se elimina el paradigma de intentar comprender el todo a través del análisis de las partes.
- La producción social, entonces, unifica los procesos de producción económica, política, educativa, religiosa, deportiva, cultural y cognitiva, entre otras, y en donde esos procesos son creativos, amparados por leyes comunes y con un

conjunto de interrelaciones que son de carácter variado y muchas veces son difusas.

Desde esta perspectiva es evidente que los fundamentos epistemológicos del positivismo han influido en la operacionalización de los procesos administrativos, en especial en los procesos de planificación y de control en la Administración Pública Venezolana, por lo que se requiere de un cambio en los fundamentos epistemológicos y paradigmáticos. El control administrativo es un proceso necesario para la gestión a los fines de verificar que lo planificado se está cumpliendo o se logró, no solamente por razones de carácter legal establecida en la normativa legal vigente de Venezuela, las cuales exigen la rendición de cuentas basada en indicadores de desempeño, sino también por la necesidad del gerente de comprobar el cumplimiento del plan-presupuesto. En opinión de Zambrano (ob. cit.), el control administrativo o de gestión significa:

Comprobar los distintos aspectos o actividades de la gestión que van desde la solicitud y uso de los recursos, pasando por los procesos, hasta llegar a los resultados, con un único y fundamental propósito, que es corregir previamente las desviaciones que existan con relación a lo previsto. (p. 224)

Por consiguiente, el control administrativo debe extenderse desde los recursos hasta los resultados, debe tratarse como un proceso continuo, integral y holístico, por lo cual este autor habla del control preventivo, de seguimiento y de resultados.

El control preventivo es el que se realiza previamente a la ejecución de las actividades, al desarrollo de los procesos y tiene por finalidad verificar el uso de los recursos, el estado de los equipos y mobiliarios, cantidad, calidad y tipo de personal, materia prima, documentación, actividades y tareas. El control de seguimiento es el realizado durante la ejecución de los procesos. Consiste en verificar la utilización de los recursos en el cumplimiento de las actividades y tareas para lograr los resultados previstos en el plan y el presupuesto. Control de resultados debe entenderse como lo que resulta de un proceso, de un trabajo o de una gestión, consiste en verificar que lo logrado está en relación con lo previsto en el plan y presupuesto y analizar las desviaciones existentes.

En la Administración Pública el proceso de control administrativo no se da como un proceso en los términos que establece Zambrano, en algunos casos, opera el control de resultados, sin embargo, en la generalidad de los órganos y entes Públicos no

funciona este proceso, aunque este es una exigencia con rango constitucional desde la Constitución de 1.999.

Dentro de este marco el control de gestión pública tiene dos grandes objetivos, Zambrano (ob. cit.):

1. Construir viabilidad al proceso de ejecución de las operaciones del plan/presupuesto, a través de: la obtención de información sobre la forma, cantidad, tiempo y calidad en la utilización o usos de los recursos. Y la identificación de los actores responsables de los recursos, de las operaciones, de la forma como operan en el plan/presupuesto.
2. Está referido a medir los procesos y resultados de la gestión pública, la cual se logra a través de la evaluación de los niveles de eficacia, eficiencia, efectividad, calidad y economía. (p. 227).

Por último, es conveniente tratar otro punto en materia de control de la gestión pública cómo lo es la resistencia que existe a este proceso. Esta resistencia es generalizada y tiene que ver con la percepción de los funcionarios de que el proceso es una actividad de investigación de carácter personal a la gestión de un individuo y no lo ven como un proceso orientado al seguimiento y evaluación de una gestión de la organización con el propósito de mejorarla. Zambrano (ob. cit.), identifica algunas expresiones que manifiesta la resistencia a este proceso:

- El costo para controlar la gestión en una institución pública es superior al costo de hacer o producir dentro de la institución.
- No hay cultura en los organismos públicos por la información, por la medición, por la memoria, por el control.
- Muchas cosas en el gobierno no se pueden medir y por lo tanto no se pueden controlar. Es decir, existen procesos, productos, resultados e impactos que no se pueden medir ni controlar. Esta es una aseveración que carece de sentido y veracidad ya que estos si se pueden medir, sean bienes, servicios o actos de regulación públicos.
- En el gobierno no hay tiempo para medir y controlar. El escaso tiempo que existe es para producir. Esta es una expresión desmedida debido a que hay tiempo para producir y para el proceso de medir y controlar la producción.
- El control de gestión del gobierno es para castigar, más no para premiar. En este caso se debe tener cuidado, pues este proceso no está orientado al castigo o a la penalización; el control de gestión es para detectar desviaciones a tiempo. Es

evidente que si una unidad de gestión y su responsable de manera persistente y sistemática incurren en errores y no cumplen los objetivos y metas previstos debe llamársele la atención y penalizarlo, con argumentos y de manera adecuada. En caso contrario si cumplen deben ser premiados de alguna manera.

Reflexiones a manera de conclusiones

EL proceso de control es ineficiente, cargado de valores políticos y burocráticos, caracterizado por el maquillaje de los informes de auditoría según las directrices de los superiores, está dirigido a fiscalizar y adjudicar responsabilidades personales y no por velar por la transparencia, escasa profesionalización. Existe una alta corrupción, clientelismo y politiquería, inadecuado estilo de trabajo de la administración, fallas en la estructura orgánica de la institución, falta de seguimiento y sistematicidad. El enfoque paradigmático es positivista, Taylorista, burocrático, estructuralista y eficientista. Y debe estar orientado hacia un nuevo paradigma más humano, flexible, instrumentalista, caótico, de la complejidad.

En la gestión pública del siglo XXI, la clave tiene que ser la transparencia presupuestaria, administrativa, económica y fiscal, lo cual se logra con la prevención y detección de fraudes a todo nivel de la administración por medio del sistema de control interno. Es aquí donde se hace necesario que el Sistema establezca un proceso de integración ordenado con documentos fuente, libros y controles en los diferentes niveles y áreas de ejecución para producir información administrativa financiera y presupuestaria oportuna y confiable. A tales fines sirve el sistema de control interno con sus principales instrumentos, los documentos fuente, las acciones de control, la auditoría y otras. Los documentos fuente son el punto de partida y el punto de llegada en el sistema de control. El Sistema de control administrativo asegura la obtención de información financiera, económica y presupuestaria concordante con los Clasificadores del ingreso y del gasto público, en base a la documentación fuente que tenga como sustento.



Fundamentos Epistemológicos del Proceso de Control Administrativo



El paradigma positivista en las ciencias sociales

El positivismo de Auguste Comte tiene sus fundamentos metodológicos basados en la observación y la experiencia es por ello que se le dice al positivismo que es de corte empirista, es decir solo podemos conocer lo que nuestro sentido puede percibir y experimentar “la filosofía del sentido común” dado que ese es el único método de verificación. Sin embargo el positivismo no ve garantizada la certeza del conocimiento por las bases empíricas sino más bien por la certeza metódica.

Para Comte era prioritario el conocimiento científico como única forma válida para construir ciencia, traslado el método científico inductivo de las ciencias físico naturales a las ciencias sociales es así como se llega a la era científica en donde lo que caracteriza al conocimiento es el cientifismo que significa la fe de la ciencia en si misma. Es por ello que Comte plantea los siguientes principios:

- ✓ El Monismo Metodológicos: plantea que solo hay una única e inequívoca forma de explicar científicamente los fenómenos, es decir, muchos son los objetos de interés pero solo hay una única forma de abordarlos científicamente es por ello que se crea la idea de la unidad de método.
- ✓ El Uso de las Ciencias Naturales Exactas: plantea que las ciencias físicas matemáticas se constituían como el barómetro metodológico con el que medirían la cientificidad de las ciencias sociales.
- ✓ La explicación Causal: plantea que la ciencia tendría que responder por qué ha sucedido un hecho, o sea lo explica y responde a las cuestiones sobre las causas y los motivos de los hechos. Esta postura causalista se genera con la finalidad de crear leyes que permitiera ante todo prever lo que ocurrirá, tal cual como sucede en las leyes naturales.
- ✓ El interés denominador: plantea el afán positivista de controlar y dominar las fuerzas de la naturaleza bajo la impronta de las leyes generales originadas por las experiencias de laboratorio.

En consecuencia, el sistema de conocimiento estaba fundamentado por el método con que se obtenían dicho conocimiento que era el de las ciencias naturales es decir no importa el objeto como tal sino el método que se utilizaba para obtenerlo, es más se llegó al extremo de decir que todo que sea digno de llamarse ciencia debe tener un método.

Origen y evolución del positivismo: todo el pensamiento positivista tuvo sus orígenes más remotos en Europa, a finales del siglo XVI y principios del siglo XVII

finalizando así el periodo del Renacimiento (siglo XVI-XVIII y dando origen al periodo Moderno) con tres grandes filósofos como lo fueron el filósofo británico David Hume, el socialista francés Claude Henry De Rouvroy, conde Saint-Simón y por el ultimo el alemán Immanuel Kant pioneros estos en el desarrollo de los que fue los primeros pasos en el siglo XIX de lo que se denominó más tarde el Positivismo con su máximo y apegado exponente como fue el filósofo y matemático Auguste Comte. Dentro de este orden de ideas, Guzmán (2014), dice:

Que entre las premisas más importantes del positivismo Comtiano se encuentra:

1. Que la sociedad puede ser asimilada (epistemológicamente) a la naturaleza.
2. La sociedad está regida por leyes naturales.
3. El método de las ciencias sociales puede y debe ser idéntico al de las ciencias de la naturaleza
4. Los procedimientos de investigación de las ciencias sociales pueden ser los mismos de la naturaleza
5. Que la observación de los fenómenos sociales debe ser igualmente neutra y objetiva. (p. 29).

Estos supuestos de Comte más tarde fueron adoptados y desarrollados por filósofos británicos John Stuart Mill, Herbert Spencer y el físico austriaco Ernst Mach. Es importante recalcar que la madurez positivista estaba influenciada por diferentes sistemas de conocimientos que imperaba en cada época y que los podemos detallar de la siguiente manera:

En la antigüedad los conocimientos de los fenómenos y sus explicaciones estaban condicionados solamente por la vida espiritual que llevaba la humanidad y que cualquier cosa o fenómeno que ocurría tenía su explicación clerical atribuyéndole un poder divino, es decir, el sistema de conocimiento de la época estaba basado en creer lo que se estaba haciendo para poder tener claridad de los fenómenos. Luego los filósofos griegos Sócrates y Platón desarrollan la base de sus enseñanzas fundamentada en la creencia de una comprensión objetiva de los conceptos de justicia, amor, virtud y el conocimiento de uno mismo (conócete a ti mismo), Platón caracterizaba al conocimiento por ser certero e infalible y además que debería de tener como objeto lo que es en verdad real. Una consecuencia de este planteamiento fue su rechazo al empirismo, la afirmación de que todo conocimiento se deriva de la experiencia. Más tarde vino a revolucionar el sistema de conocimiento Aristóteles, compartía la reverencia de su maestro (Platón) por el conocimiento humano pero modificó muchas

de las ideas platónicas para subrayar la importancia de los métodos arraigados en la observación y la experiencia.

Unos de los principales e importantes aportes de Aristóteles al método científico actual es la teoría del silogismo: proposiciones emparejadas que, en su conjunto, proporcionaban una nueva conclusión, la teoría de las definiciones, el método inductivo (de lo particular a la formación de leyes)-deductivo (aspectos particulares de las leyes, axiomas, teorías o normas) y la teoría de la causalidad. Así como también caracterizo la construcción epistémica del conocimiento del ser por sustancia, accidente, materia, forma, átomo, potencia, esencia, existencia. Luego este conocimiento aristotélico fue afectado por la revolución científica iniciado y protagonizada por René Descartes e Isaac Newton, el primero utilizó la ciencia y las matemáticas para explicar y pronosticar acontecimientos en el mundo físico. Su famosa frase "Cogito, ergo sum" ("Pienso, luego existo") fue el punto de partida que le llevó a investigar las bases del conocimiento, el segundo con una visión mecanicista de la realidad como una maquina perfecta donde todos lo fenómenos son predecibles y regidos por leyes matemáticas exactas.

El positivismo surge en ocasión a la emergencia presentada por estas concepciones Copernicanas, Newtonianas y Galileanas, las cuales habían destruido la filosofía Aristotélicas en donde los conocimiento eran explicado en sentido Filosófico-Aristotélico y se le daba al conocimiento un matiz característico de cierto grado de determinismo, cuantificación y extremada certeza. Al surgir las ciencias positivas con su método matemático experimental de las ciencias físicos naturales se trata de explicar dichos conocimientos de las ciencias sociales basándose en los fundamentos científicos de las ciencias naturales. El concepto de ciencia el cual, sin embargo, es presentado muy bien bajo la concepción matemática cartesiana o de la física de Galileo o Newton, explicando bajo la concepción eminentemente positiva la naturaleza y el ser del hombre, desplazando así la concepción filosófica del ser ahí, en si mismo como característica fundamental del ideario presocrático que separa el ser ahí de si y del ente como manifestación del mismo, para la interpretación del mundo vital.

A consecuencia de la aparición de la ciencia y del aporte del conocimiento positivo para la explicación de los fenómenos del mundo, se ha presentado en realidad grandes cambios en la forma de hacer y entender la investigación.

El positivismo y su influencia en el proceso de control administrativo

El mundo moderno se inicia a partir del siglo XIX y se caracterizó por una creación moderna de la sociedad, con estructuras sociales y mentales asociadas a la

creación de la ciudad, el Estado, la universidad, el molino, la máquina, la conciencia y finalmente las revoluciones. Que en los dos últimos siglos se han presentado, como un sistema perfectible que se ajustan a paradigmas racionales de acción, la idea de progreso como centro de la filosofía política e histórica, así como la desintegración de la unidad en la diversidad.

Así como también por el triunfo de los intereses no clericales sobre la visión religiosa, el desarrollo de la ciencia de la naturaleza y el interés por el conocimiento del mundo. El termino modernización se desarrolla en su máxima expresión en la revolución industrial tiempo este en la cual se practica el positivismo con mayor auge, en la cual se produce un aparente avance en la racionalidad técnica para el nacimiento de nuevos conocimientos.

En este sentido los procesos gerenciales están marcados con la influencia de este paradigma positivista en cuanto a los objetivos, características, métodos, procedimientos e instrumentos utilizados para lograr eficiencia, eficacia, efectividad, calidad y economía en la gestión pública. En este sentido el proceso de control de la gestión pública se inspiraba fundamentalmente en variables de carácter financiero, de allí que era muy importante contar con índices como tasa de rentabilidad, nivel de liquidez, flujo de cajas, entre otros. El control en la Administración Pública se explica cómo sistemas separados, desde el enfoque de la teoría económica, lo social, político, cultural en donde el todo es la suma de las partes a través de un proceso objetivo, científico y riguroso. Este enfoque racionalista del saber analizar, interpretar, explicar y comprender los fenómenos o problemas sociales en una dirección lineal, realizando abstracciones simples frente a realidades complejas y multidireccionales, comprendiendo el todo a través del análisis de las partes.

Reflexiones a manera de conclusiones

El enfoque paradigmático que orienta al proceso de control es el positivismo (Comte) y el pragmatismo. Considero que el enfoque que hoy en día orienta el proceso administrativo es el “Hacer” sin considerar el “Cómo” “Cuándo” “Con qué” y “Para quién”, lo que nos podría arrojar como consecuencia incumplimientos de los principios de la Administración Pública tales como: honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública. El enfoque cambio radicalmente a partir del año 2001, mediante la sanción de la Ley Orgánica de la Contraloría y el Sistema Nacional de Control Fiscal, debido a que antes los órganos de control fiscal externo participaban en el proceso

administrativo y ahora es la administración activa la encargada de llevar a cabo su propio sistema de control interno, mientras que los órganos de control pasaron a realizar solo labores de control posterior, con un novedoso procedimiento de sanciones a quienes administran inadecuadamente los recursos asignados.

Actualmente, la Convención Interamericana contra la corrupción y la Organización latinoamericana y del Caribe de entidades fiscalizadoras superiores han establecido mecanismos para perfeccionar los controles tanto es así que a través de tratados internacionales, mecanismos de consulta, tratados de extradición y levantamiento de reservas y secretos bancarios, se ha logrado continentalizar los mecanismos de control de gestión transparentes y eficaces. Surge la necesidad de que los instrumentos, las políticas, leyes, reglamentos, normas, procedimientos e instructivos, que constituyen al Sistema de Control Interno, sean sometidos y monitoreados constantemente por las autoridades y órganos competentes, con el propósito de realizarle las actualizaciones que correspondan. Es decir, debe considerarse la posibilidad de hacer cambios en los procesos, en las teorías o fundamentos epistemológicos que sustenta el nuevo paradigma de la ciencia y aplicarlo a la moderna gerencia de la Administración Pública Venezolana.



Teorías del Proceso de Control según las Ciencias Administrativas



A continuación se presentan las teorías de las ciencias administrativas más importantes en las que se basan el proceso de control en la Administración Pública Venezolana.

Teoría estructuralista de las organizaciones

La teoría estructuralista enfoca su atención hacia los elementos, funcionamiento, estructuras y los medios que utilizan para lograr sus objetivos, en la búsqueda de la eficiencia organizacional trataron de establecer normas y principios para su funcionamiento e identificar las manifestaciones de su comportamiento. Dentro de este marco, Ramírez y Ramírez (2.016), dice que “la eficiencia de las empresas se alcanza mediante la aplicación de técnicas y principios administrativos a sus formas de estructuración y de funcionamiento” (p. 188). Asimismo indica que esta teoría se fundamenta en el hecho de que las organizaciones de cualquier naturaleza y magnitud tienen elementos comunes como los siguientes:

- Personas que establecen relaciones de trabajo
- Objetivos que desean alcanzar, una finalidad especial
- Estructura ordenada de jerarquía y cooperación para el cumplimiento de funciones
- Ejecución de procesos administrativos (Planificación, organización, dirección y control).

Por consiguiente, para dirigir una organización se requiere saber cómo es su estructura, como funciona y como interactúa con su ambiente. Uno de los autores que más ha influido en la formación de esta teoría es el Sociólogo alemán, Max Weber, quien señala en su teoría burocrática que la distribución y racionalización del trabajo humano es el factor que da origen a una estructura organizacional que la llamo: burocracia. La burocracia en la teoría de Max Weber, (citado en Ramírez y Ramírez, 2.016), tiene las siguientes características:

- Se rige por normas escritas
- Funciona con base en la división del trabajo y la clasificación de cargos
- Busca la eficiencia mediante la aplicación de normas técnicas
- La especialización y la profesionalización son indispensable
- Generalmente quien administra una empresa no es el dueño de la misma
- La organización es jerarquizada. (p. 189).

Actualmente en Venezuela, el proceso organizacional de la Administración Pública, sus entes y órganos, están subsumidas en un tipo patológico de burocratismo que afecta su eficiencia, eficacia, economía y dificulta la participación ciudadana en la

gestión pública. Todo esto va en contra del decreto presidencial sobre simplificación de trámites administrativos (2.014) y el uso de la informática, para ser más eficaz en el logro de los objetivos institucionales y mejorar los resultados, contribuyendo en mejorar la productividad, que se traduce en satisfacción de las necesidades reales de la población.

Teoría general de sistemas

En los años 60 la Teoría de la Organización dio un salto cualitativo importante de la mano de la Teoría General de Sistemas al comprender que las organizaciones debían analizarse de manera integral sin dejar de lado ninguna de sus dimensiones fundamentales. En este sentido, una organización (en nuestro caso una organización pública) agrupa las siguientes dimensiones fundamentales, según Kast y Rosenzweig (1976):

- Entorno
- Objetivos
- Estructura administrativa
- Recursos humanos
- Recursos tecnológicos, financieros y materiales
- Procesos administrativos.

Estas dimensiones se analizan para lograr una mayor eficiencia y productividad en el logro de los objetivos declarados de la organización y tener resultados con mayor calidad y economía, sin tener una visión integral e integrada de estos elementos.

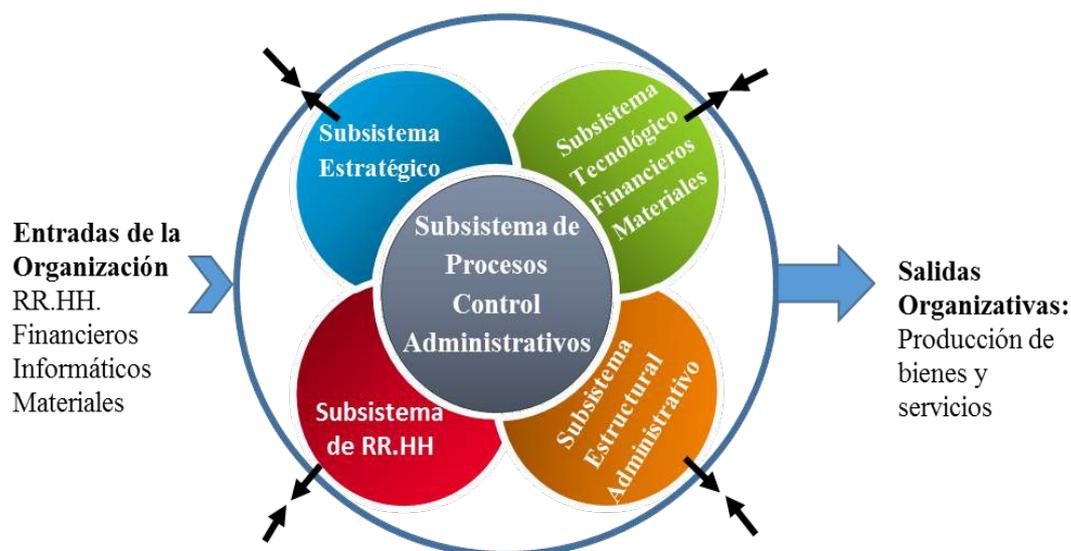


Grafico 5. Los subsistemas organizativos. Kast y Rosenzweig (1976). Adaptado por Leguizamón (2020).

Desde entonces se ha utilizado este esquema, con algunas variaciones, para comprender de forma integrada las dimensiones que configuran las organizaciones con el objetivo de comprenderlas como “fenómenos integrados”. De todos modos, esta forma de concebir las organizaciones adolece de un excesivo esquematismo y de una orientación muy técnica que no permite comprender algunas dimensiones que tienen una relevante influencia en el desarrollo y en las aportaciones de las organizaciones públicas.

Los progresos y las aportaciones de la Teoría de la Organización durante las dos últimas décadas permiten apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras, recursos humanos,... es decir, son algo más que un conjunto de elementos que configuran una dimensión de carácter “sociotécnico”. Las organizaciones son también entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores e ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales. Atendiendo a esta nueva dimensión, los análisis organizativos deben tener presente el ámbito “político-cultural” de las organizaciones públicas.

Además, hay que añadir un elemento implícito en cualquier análisis organizativo: las estrategias de mejora de los elementos de las organizaciones y de su rendimiento. En efecto, el análisis organizativo tiene como objetivo ayudarnos a comprender mejor las pautas de funcionamiento de las organizaciones, sus debilidades y sus fortalezas y las causas de las mismas. Deseamos unos conceptos y unos instrumentos que nos ayuden a comprender y a detectar aciertos y desaciertos de las organizaciones pero éste no es el objetivo final o, al menos, no es el único objetivo.

Debemos identificar las fortalezas y las debilidades de las organizaciones con una intención final muy evidente: introducir dinámicas de cambio que permitan mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones mediante calculadas estrategias que favorezcan superar los puntos débiles y maximizar los puntos fuertes. En definitiva, cualquier análisis organizativo comporta de forma implícita o explícita una dimensión o ámbito de “control, cambio y mejora de la organización”.

Una vez se han añadido estas nuevas dimensiones de carácter político-cultural y de control y mejora podemos tener una imagen mucho más completa y ordenada sobre los ámbitos conceptuales fundamentales que agrupa cualquier organización pública. En este sentido, una organización pública se articula en tres grandes ámbitos, según Ramio y Ballart (1993):

1. *Ámbito sociotécnico*: agrupa todos los elementos clásicos que posee cualquier organización y que desde hace más de tres décadas han suscitado el interés de los analistas organizativos. El entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales y los procesos administrativos se configuran como un conjunto de elementos diferenciados que pueden ser analizados con unos conceptos y unos instrumentos técnicos muy bien estructurados.
2. *Ámbito político-cultural*: representa una forma novedosa de analizar las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones. Actores intraorganizacionales (unidades, grupos e individuos) que tienen objetivos muy diversos y que luchan por dominar espacios compartidos generándose lógicas de conflicto. Además, las organizaciones agrupan unos parámetros culturales específicos que representan unos mecanismos claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.) pero difíciles de definir (mitos, valores e ideología) que facilitan la articulación y cohesión de los distintos miembros individuales y colectivos de una organización.
3. *Ámbito de control y mejora*: las organizaciones controlan sus elementos, sus procesos y actuaciones, revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y, en caso necesario, se impulsan lógicas de cambio y de mejora organizativa.

En consecuencia, el ámbito de control y mejora es fundamental dentro de una organización cuando se conceptualiza como un proceso continuo, integral, que involucre a todos los integrantes a todos los actores.



Grafico 6. Los tres ámbitos de las Organizaciones Públicas. Ramio y Ballart (1993). adaptado por Leguizamón (2020).

Las organizaciones públicas están inmersas en una constante transformación en su intento de adecuar sus realidades internas a las nuevas exigencias de sus entornos.

La teoría de Sistemas es una consecuencia de la teoría general de sistemas desarrollada por el biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy entre 1950 y 1968, la cual se expandió hacia todas las ciencias, influyendo notablemente sobre la ciencia administrativa en donde penetró rápidamente debido a la necesidad de una síntesis y de una mayor integración de las teorías que la precedieron y la influencia de las matemáticas, la cibernética y especialmente la tecnología de la información que incrementaron las posibilidades de desarrollo y operacionalización de las ideas que convergían hacia la teoría de sistemas aplicada a la administración.

El concepto de sistemas permite una visión comprensiva, amplia y gestáltica de un conjunto de elementos complejos, dándole configuración total. El análisis sistemático trata a las organizaciones vivas sean éstas individuos u organizaciones, bajo el enfoque de sistemas abiertos, que mantienen un continuo intercambio de materia/energía/información con el ambiente. La teoría de sistemas permite reconceptuar los fenómenos dentro de un enfoque global, para lograr la interrelación e integración de asuntos que son, en la mayoría de las veces de naturaleza completamente diferente. Para comprender el concepto de sistemas se hace necesario el conocimiento de algunas características, como son:

1. Propósito u objetivo: todo sistema tiene uno o algunos propósitos u objetivos. Las unidades o elementos (u objetos), como también las relaciones, definen una distribución que trata siempre de alcanzar un objetivo.

2. Globalismo o totalidad: todo sistema tiene una naturaleza orgánica, por la cual una acción que produzca cambio en una de las unidades del sistema, con mucha probabilidad producirá cambios en todas las otras unidades de éste. En otros términos, cualquier estimulación en cualquier unidad del sistema afectará todas las demás unidades, debido a la relación existente entre ellas. El sistema siempre reaccionará globalmente a cualquier estímulo producido en cualquier parte o unidad. El efecto total de esos cambios o alteraciones se presentará como un ajuste de todo el sistema. De estos cambios o ajustes continuos se derivan dos fenómenos: entropía y homeostasis.

3. Entropía: es la tendencia que tienen los sistemas, al desgaste, a la desintegración, para el relajamiento de los estándares y para un aumento de la aleatoriedad. A medida que la entropía aumenta, los sistemas se descomponen en estados más simples. La segunda ley de la termodinámica explica que la entropía en los

sistemas aumenta con el correr del tiempo. A medida que aumenta la información, disminuye la entropía, pues la información es la base de la configuración y del orden. Si por falta de comunicación o por ignorancia, los estándares de autoridad, las funciones, la jerarquía, etc., de una organización formal pasan a ser gradualmente abandonados, la entropía aumenta y la organización se va reduciendo a formas gradualmente más simples y rudimentarias de individuos y de grupos. De ahí el concepto de negentropía o sea, la información como medio o instrumento de ordenación del sistema.

4. Homeostasis: es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia a adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del medio ambiente. Es un fenómeno de autorregulación de la constancia de las propiedades del sistema cuando es influido por agentes exteriores.

Las organizaciones, como todos los sistemas sociales son tratadas como sistemas abiertos que están afectados por cambios en sus ambientes denominados variables externas. Las consecuencias de los sistemas sociales son probabilísticas y no-determinísticas, pues el comportamiento humano nunca es previsible. Son vistas como sistemas dentro de sistemas. El sistema organizacional comparte con los sistemas biológicos la propiedad de una intensa interdependencia de sus partes, de modo que un cambio en una de ellas provoca un impacto sobre las otras. Frente a la diferenciación de las partes provocada por la división del trabajo, se hace necesaria la coordinación a través de medios de integración y de control. Las interacciones internas y externas del sistema reflejan diferentes niveles de control y autonomía.

La organización puede alcanzar un estado de homeostasis o estado firme solamente cuando se presentan dos requisitos como son la unidireccionalidad y el progreso. La unidireccionalidad o constancia de dirección, consiste en que a pesar de los cambios del ambiente son alcanzados los mismos resultados o condiciones establecidas, porque el sistema continúa orientado hacia el mismo fin a través de otros medios. Por otro lado el progreso consiste en que el sistema mantiene en relación con el fin deseado, un grado de progreso que está dentro de los límites definidos como tolerables. En la organización humana estos dos requisitos solo pueden ser alcanzados por liderazgo y compromiso. La regulación básica de un sistema abierto es la autorregulación (regulación intrínseca que emerge de la propia naturaleza de las partes que constituyen el sistema). Las organizaciones tienen fronteras o límites que las diferencian del ambiente, las cuales varían en cuanto al grado de permeabilidad que permite mayor o

menor intercambio con el ambiente. Este grado de permeabilidad define el grado de apertura del sistema en relación al ambiente.

El sistema organizacional a diferencia de los sistemas mecánicos y aun de los sistemas biológicos, tienen una propiedad morfogénica considerada como su principal característica identificadora, mediante la cual puede modificar su constitución y estructura a través de un proceso cibernético en el cual sus miembros comparan los resultados deseados con los resultados obtenidos y detectan los errores que deben ser corregidos para modificar la situación.

La teoría de sistemas es considerada por muchos autores como una síntesis integradora de los conceptos clásicos, estructuralistas y behavioristas. Esta teoría también considera el efecto sinérgico de las organizaciones como sistemas abiertos y por lo tanto de un modo global, los recursos materiales, financieros y humanos (cuando son considerados como factores de producción) generan riqueza a través de la sinergia organizacional (el trabajo en conjunto produce un efecto mayor que la suma de los trabajos individuales).

Reflexiones a manera de conclusiones

En la última década se ha caracterizado por presentar una fuerte orientación de la teoría estructuralista, la cual efectúa una mediación determinista y enfatiza la objetividad de los hechos organizacionales y los actos administrativos. La perspectiva estructuralista de administración es materialista, con características estáticas y autorreguladoras y con limitado espacio para el ejercicio de la libertad y la interacción humana. La preocupación con la objetividad y los aspectos estructurales y materiales de la sociedad implica un concepto pasivo de la acción humana para construir una forma cualitativa de la calidad de vida y del trabajo. Por su orientación determinista y autorreguladora, la perspectiva estructuralista inhibe el ejercicio efectivo de la democracia y la participación efectiva de los actores de la sociedad civil en los procesos de control administrativo.

Las normas de control para el sector público son guías generales dictadas por la Contraloría General de la República, con el objeto de promover una sana administración de los recursos públicos en las entidades en el marco de una adecuada estructura del control administrativo. Estas normas establecen las pautas básicas y guían el accionar de las entidades del sector público hacia la búsqueda de la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones. Los Titulares de cada entidad son responsables de establecer, mantener, revisar y actualizar la estructura de control administrativo, que

debe estar en función a la naturaleza de sus actividades y volumen de operaciones, considerando en todo momento el costo-beneficio de los controles y procedimientos implantados. Es la base de todos los demás componentes del control interno, aportando disciplina y estructura. Los factores del entorno de control incluyen la integridad, los valores éticos y la capacidad de los empleados de la entidad, la filosofía de la dirección y el estilo de gestión, la manera en que la dirección asigna la autoridad y la responsabilidad, organiza y se desarrolla.



Fundamentos Filosóficos del Proceso de Control Administrativo



Corriente filosófica del pragmatismo en el control administrativo

La corriente filosófica en la cual se circunscribe el proceso de control administrativo es el pragmatismo que alude a la postura epistémica soportada sobre la noción de que el valor del conocimiento radica en la actividad práctica, y que es dicha actividad lo que permite conocer y, a su vez, sustentar lo conocido, integrando a este propósito la capacidad explicativa racional. Cualquier propósito tiene validez en la medida que, sometido a la práctica, permite constatar que tiene sentido. El sentido de lo pragmático está dentro de la utilidad que pueda prestar el conocimiento por su valor de uso, por su practicidad, como también por provenir de la práctica. Al respecto Martínez (1996), señala: “En general, el pragmatismo reduce los conocimientos humanos a instrumentos de acción y busca el criterio de verdad de las teorías en su éxito práctico... La acción proporciona la base de la racionalidad concreta, única que posee el hombre.” (p. 257). El pragmatismo es un modelo derivado del empirismo que es su originario. El proceso de control administrativo aplicado a la Administración Pública venezolana su corriente filosófica radica en el pragmatismo, porque es la práctica continua y en todos los procesos administrativos que los controles de la gestión pública van a permitir enfocarse en los parámetros establecidos y de acuerdo a la legalidad que los norman.

Las ideas del pragmatismo constituyen la primera aportación de los pensadores estadounidenses a la historia del pensamiento filosófico. Según Pastor (2010), se pueden distinguir dos vertientes dentro de la tendencia pragmática, para lo cual hare un resumen: una, que hace hincapié en los problemas de la formalización del pensamiento humano y de su carácter simbólico, toma como punto de partida la lógica de los estoicos, se sitúa en los orígenes de la disciplina actualmente tan significativa que es la semiótica. El principal cultivador de esta vertiente del pragmatismo fue el lógico Charles Sanders Peirce (1839-1914), quien propuso para ella el nombre de pragmaticismo. En cuanto a la forma del conocimiento científico, la interpretación del criterio de la verdad en esta corriente, la define el precitado autor como la correspondencia entre el signo y la cosa.

La otra corriente del pragmatismo está más centrada en cuestiones tradicionalmente filosóficas, como la gnoseología, la ética, y que recibe con mayor propiedad el nombre de pragmatismo y cuyo representante más descollado fue William James (1842-1910), la psicología de James interpretaba al hombre como un ser en que el aspecto volitivo primaba sobre el racional y el emocional, un ser capaz sobre toda otra cosa, de trazarse fines y proyectos, que persigue con arreglo a sus creencias. En

consonancia con esta concepción, sus ideas pragmáticas dan de lado a la idea de la experiencia como un hecho pasivo, típica del empirismo clásico, y entiende que la experiencia existe sólo en función de la conducta, es decir, de la acción. Esta proyección hacia el futuro de las potencialidades de la acción humana señala la diferencia entre el empirismo clásico y el pragmatismo, debido a que mientras el empirismo busca el criterio de la verdad en la armoniosa articulación de la experiencia del momento con las acumuladas anteriormente en la conciencia, el pragmatismo cree encontrarla en el rendimiento de provecho o utilidad que alcance la acción. En cuanto a la formas de conocimiento científico influye marcadamente el concepto de creencias. Son, según James, creencias vivas, esto es, que inquietan al espíritu que las formula y que son importantes, es decir, de significación decisiva para la persona, en estos casos el hombre tiene derecho a creer en ellas y a correr el riesgo de equivocarse, sólo entonces el resultado útil de la acción, ejecutada bajo la orientación de esa creencia, le otorga a ésta el carácter de verdad.

Según Vásquez (2.014), el pragmatismo recibió un gran impulso en el siglo XX, gracias a los aportes de los estudios y escritos de Richard Rorty, el neopragmatismo que este filósofo norteamericano contribuyó a difundir, tiene una perspectiva nueva, definida por su desapego a la metafísica y por oposición a las corrientes filosóficas como el positivismo, el pensamiento analítico y la fenomenología. El pragmatismo en este punto puede sintetizarse como un rechazo por la noción de verdad objetiva. La verdad para el pragmatismo, es circunstancial, aunque no completamente relativa sino como resultado de un acuerdo o convención. Esta filosofía critica también la idea de una racionalidad ahistórica, capaz de definir de antemano el carácter de lo que es moral y lo que no lo es y finalmente rechaza la pretendida objetividad de los hechos y de las explicaciones que de ellos nos forjamos.

Reflexiones a manera de conclusiones

La corriente filosófica del pragmatismo, de los principales filósofos James y Pierce, igualmente el neopragmatismo de Rorty, en donde el criterio que prima es la utilidad de los constructos sociales. La tesis que se deriva de este libro texto es que el pragmatismo y el positivismo constituyen los paradigmas que han impregnado el ser y hacer del proceso de control interno en la administración pública venezolana, especialmente por su manera de entender diversos conceptos como instrumentalismo, verdad, conocimiento y utilidad como criterio de saber exitoso.

Para un pragmático, los constructos teóricos no se juzgan con criterios de verdad o falsedad, sino más bien por su utilidad como instrumentos, dependiendo de su capacidad para proporcionar un control del mundo observable. El criterio de la verdad es el criterio de lo mejor, entendido en este caso como lo racional, para obtener lo que se desea o el máximo beneficio a la luz de los resultados. Richard Rorty es quien desarrolla mejor este escepticismo respecto a la verdad; considera que la búsqueda de la verdad no es más que un sueño dogmático cuentista. Lo verdadero viene a significar aproximadamente lo que puedes defender frente a cualquiera que esté presente. Para él, como pragmático, las ciencias no presentan verdades objetivas del mundo. La ciencia como fuente de la verdad es una noción cartesiana que se desvanecerá. Los científicos lo que hacen es presentar teorías inconmensurables y eso constituye su conversación. La historia de la ciencia puede mostrar como ociosa la búsqueda de la verdad porque es un panteón de teorías.

El concepto de satisfacción de necesidades o preferencias que señala el neopragmatismo, especialmente de Richard Rorty, bien puede identificarse con el de los objetivos organizacionales. El pragmatismo se centra en la utilidad de los constructos, en este caso el discurso administrativo como un discurso que busca ser útil. Lograr satisfacer las necesidades de la organización significa alcanzar los objetivos de la organización. Se administran las organizaciones para generar un superávit. En la Administración Pública venezolana el superávit es lograr el bien común. La necesidad fundamental por satisfacer es la utilidad. El discurso administrativo se convierte en un medio para lograr tal fin, para la satisfacción de tal necesidad. Con relación a la primera afirmación, las cinco funciones de la administración: planeación, organización, integración de personal, dirección y control, conforman un sistema conceptual, cuya “coherencia” la recibe por el criterio de lo que es útil para el logro del superávit, sin preocuparse por la dispersión enunciativa y la gran flexibilidad, al permitirse convivir enunciados de diversas teorías y áreas de conocimiento. El respetar algún criterio teórico no está dentro de sus preocupaciones, conviven conceptos de la propuesta clásica administrativa, teoría burocrática, como el humano-relacionismo, el comportamiento humano, la teoría estructuralista, las teorías del “mejor camino”, la teoría de contingencias, en los cuales se observan diversos conceptos y trasfondos epistemológicos.



Fundamentos Praxiologicos del Proceso de Control Administrativo



Metodología de control en la Administración Pública Venezolana

Planificación Estratégica y el Proceso de Control

La Planificación es entendida como la capacidad de imponer un rumbo a los acontecimientos en función de los propósitos y objetivos perseguidos. La planificación en la Administración Pública la hace quien gobierna, quien tiene la capacidad decisoria, quien hace el cálculo último de síntesis que procede y preside la acción. El proceso de planificación estratégica podríamos describirlo:

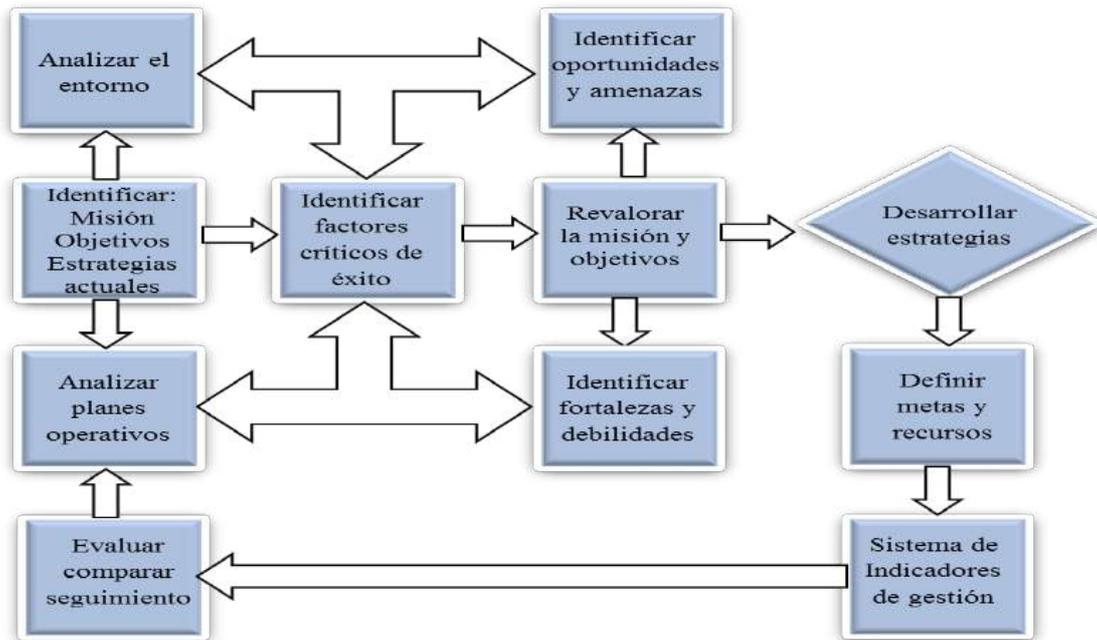


Grafico 7. El Proceso de Planificación Estratégica, Muñiz (2.003), adaptado por Leguizamón (2020).

El control de gestión comienza desde la planificación, en este sentido tenemos:



Grafico 8. Como seguir el proceso Estratégico, Muñiz (2.003), adaptado por Leguizamón (2020).

La planificación estratégica requiere utilizar técnicas de control de gestión que verifiquen la consecución de los objetivos propuestos, que permita tomar decisiones tácticas eficientes, donde el concepto de control se vincula con los procesos de dirigir, guiar, medir, comparar y corregir. En este sentido el control es un proceso continuo y dinámico que debe estar alineado con la estrategia y la estructura organizacional. En este punto el objetivo del control es asegurar que la conducción de la gestión de la organización y sus resultados, se orienten de acuerdo a las líneas estratégicas definidas. Se convierten en herramientas para implantar estrategias, que se adaptan de acuerdo a la naturaleza de las organizaciones.

Cuadro 1

Relación Planificación Estratégica y Control de Gestión

¿Cómo se relaciona la planificación estratégica y el control de gestión?	
Planificación estratégica	Control de gestión
Realización o actualización de la misión	Analizar el contenido de la misión desde el punto de vista económico-financiero
Fijación de objetivos	Suministrar información Evaluar la viabilidad
Desarrollo de las Estrategias	Analizar estrategias desde el punto de vista financiero y de resultados cuantificar efectos
Plan presupuestario/financiero	Validar la realización del plan Revisar que contenga todas las estrategias para la ejecución financiera

Fuente: Muñiz (2.003) adaptado por Leguizamón (2020).

En cuanto a los aspectos de la toma de decisiones de la planificación estratégica tenemos que:

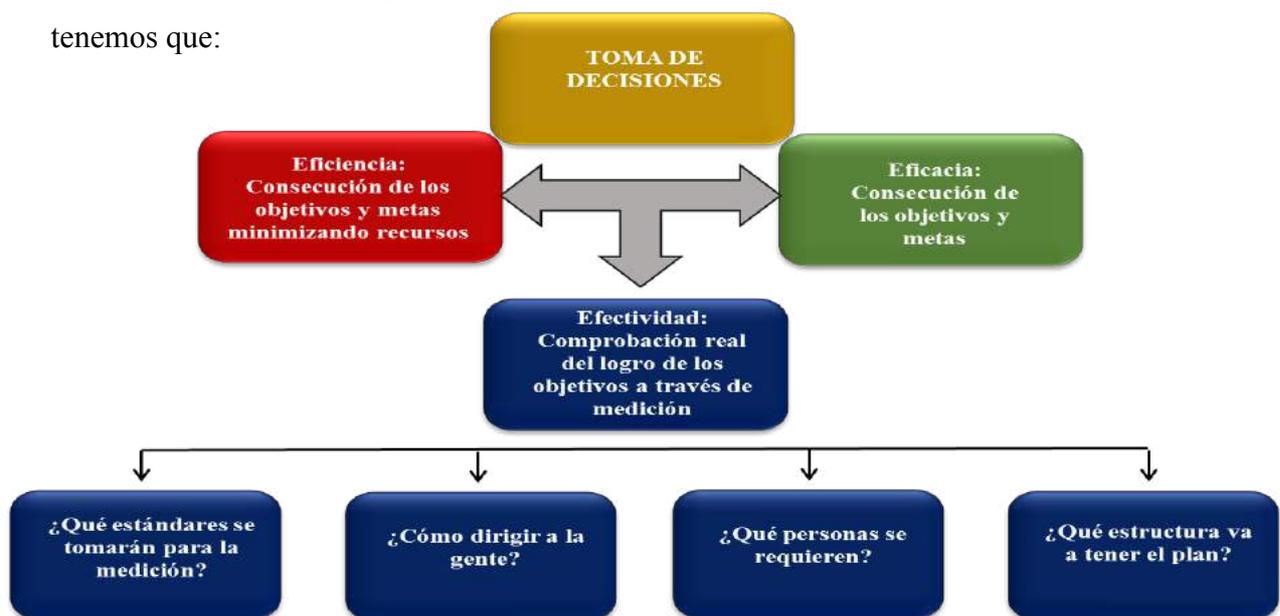


Grafico 9. Toma de decisiones.

Por consiguiente en concordancia a lo establecido en la Ley Orgánica de Administración Pública, referente al principio de control de gestión, me lleva a interpretar la vinculación de la planificación y el control:

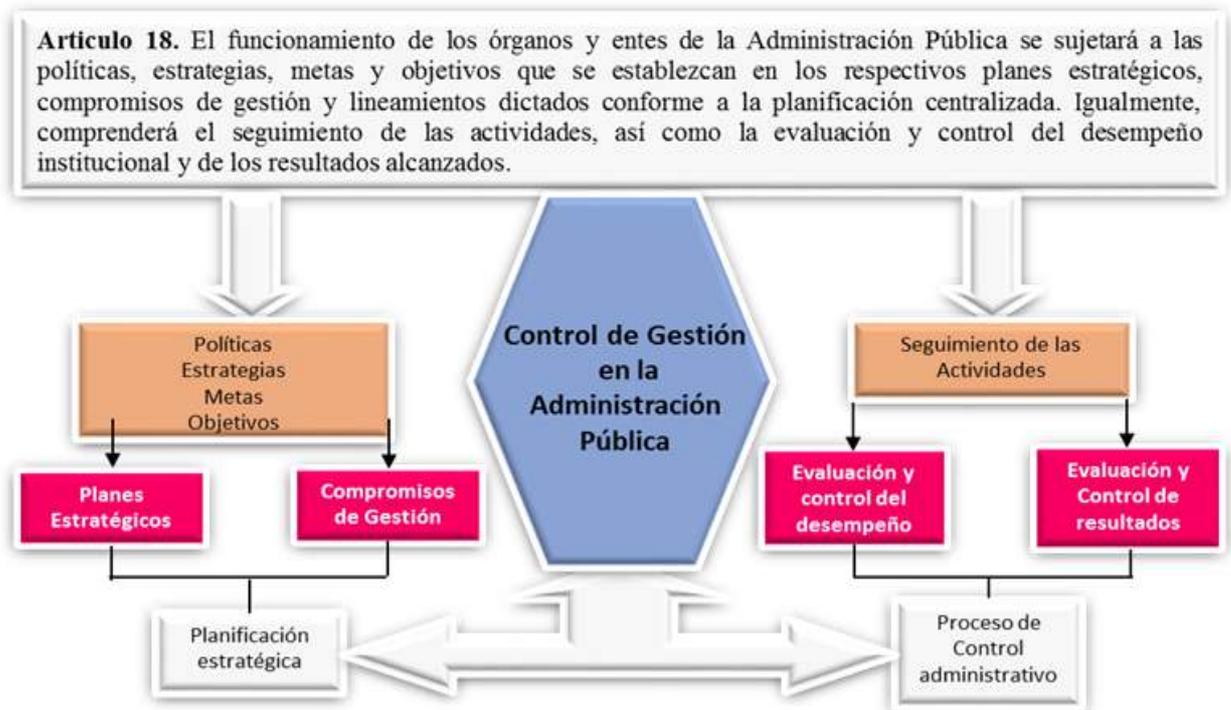


Grafico 10. Planificación Estratégica y el proceso de Control.

Presupuesto por Proyectos

El Presupuesto por Proyectos es un instrumento para asignar y distribuir los recursos públicos a través de proyectos, a los entes u organismos nacionales, estatales y municipales en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación, expresados en los respectivos Planes Anuales; además coordinar, controlar y evaluar su ejecución.

Aspectos relevantes del presupuesto por proyectos:

- Proporciona una mejor y mayor vinculación plan-presupuesto
- Simplifica la estructura presupuestaria.
- Permite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisión en todas las etapas del proceso presupuestario.
- Facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación.
- Permite una mejor evaluación y control del presupuesto.
- Concibe al proyecto como el punto focal del proceso presupuestario a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Proyecto Presupuestario:

Será la expresión sistematizada de un conjunto delimitado de acciones y recursos que permiten, en un tiempo determinado, el logro de un resultado específico para el cual fue concebido. Este resultado puede estar dirigido a satisfacer las necesidades y demandas de la población o mejorar los procesos y sistemas de trabajo de la Institución o del sector público en su conjunto. Representará la categoría presupuestaria de mayor nivel en la asignación de los recursos financieros públicos.

Acciones Centralizadas:

Comprenden todo uso de recursos reales y financieros que no es posible definir en términos de proyectos, por no poder asociarse directamente a un único proyecto, pero que son necesarios para garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas, así como el cumplimiento de otros compromisos del estado. Se constituye como una categoría presupuestaria al mismo nivel de los proyectos.

Desagregación de los Proyectos y Acciones Centralizadas:

Se desagregarán en categorías presupuestarias de menor nivel denominadas Acciones Específicas, definidas de la siguiente forma:

En el Proyecto, son aquellas operaciones concretas, suficientes, medibles y cuantificables anualmente, necesarias para lograr el resultado esperado.

En la Acción Centralizada, detallan las actividades que realiza la Institución en pro de su funcionamiento, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado.

Los créditos presupuestarios de las acciones específicas, suman a la categoría presupuestaria de mayor nivel a la cual están asociadas.

Metas de las Acciones Específicas: Es la determinación cualitativa y cuantitativa del bien, servicio o indicador que se espera obtener.

Los lineamientos para la Elaboración del Plan Operativo Anual Nacional 2020

Responden al histórico e ineludible compromiso asumido por el Gobierno Nacional con las mayorías populares venezolanas, de avanzar y profundizar en el desarrollo del Proyecto del Socialismo Bolivariano. Este compromiso supone la formulación de proyectos acordes con estos lineamientos y los recursos que a ellos se les asignen generarán compromisos de acción y de resultado. En este orden de ideas, se conciben los lineamientos como un conjunto de conceptos, criterios y procedimientos que orientarán a los diferentes organismos y entes adscritos, en el proceso de

identificación de sus proyectos presupuestarios, alineados al Plan de la patria 2019-2025 y conforme con los objetivos estratégicos de la institución en cuestión.

El Plan Operativo Anual Nacional (POAN): corresponde a un esfuerzo de planificación estratégica y programación presupuestaria por proyectos, que recoge los proyectos estratégicos que los órganos y sus entes adscritos, se comprometen a ejecutar durante un ejercicio fiscal determinado, trascendiendo así las rutinas institucionales. Este proceso se enmarca dentro de las directrices del desarrollo nacional y de los objetivos de corto plazo, referidos a la coyuntura económica, política y social que vive el país para el momento en el que se formula el POAN, en conjunto con la Ley de Presupuesto y la Ley Especial de Endeudamiento Anual.

El Plan Operativo Anual Institucional (POAI): se refiere a la gestión anual de cada institución, vista en forma individual. Abarca tanto los proyectos del POAN de carácter estratégico que están bajo la responsabilidad del órgano o ente en cuestión, como las operaciones específicas asociadas a los objetivos y al funcionamiento institucional.

Proyecto nacional Simón Bolívar. Tercer plan socialista de desarrollo económico y social de la nación. Plan de la patria 2019-2025

Los proyectos considerados dentro del Plan Operativo Anual Nacional (POAN) 2020, se formularon a partir del Plan de la patria 2019-2025, el cual comprende los siguientes objetivos históricos:

- I. La independencia nacional
- II. Construcción del socialismo Bolivariano del siglo XXI
- III. Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y el Caribe, que aranticen la conformación de una zona de paz en nuestra América
- IV. Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria.
- V. Contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana.

Marco lógico para la Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos y Programas

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado

en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. Puede utilizarse en todas las etapas del proyecto, en la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados y en el Monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los proyectos.

La Metodología contempla dos etapas que se desarrollan paso a paso en las fases de identificación y de diseño del ciclo de vida del proyecto:

- Identificación del problema y alternativas de solución, en la que se analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla. La idea central consiste en que los proyectos son diseñados para resolver los problemas a los que se enfrentan los grupos meta o beneficiarios, incluyendo a mujeres y hombres, y responder a sus necesidades e intereses. Existen cuatro tipos de análisis para realizar: el análisis de involucrados, el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa).
- La etapa de planificación, en la que la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para la ejecución. En esta etapa se elabora la matriz de marco lógico. Las actividades y los recursos son definidos y visualizados en cierto tiempo.

Modalidades de Control en la Administración Pública Venezolana

Entre los rasgos característicos del control, es su diversidad. En este sentido las modalidades del control, en función de la naturaleza y carácter del órgano que ejerce el control, tenemos el Control institucional que ejercen los órganos oficiales del Estado, reconocido por la Constitución y el Control no institucional que se atribuye a diversos tipos de organizaciones o grupos fuera del ámbito oficial:

- Control Institucional: Control Político, Control Jurídico o Jurisdiccional, Control interno, Control jerárquico, Control auto tutela, Control Social, Control fiscal.
- Control no Institucional: Medios de Comunicación y Opinión Pública, Organizaciones no gubernamentales (ONG), Grupos de Representación de Intereses

El Control Político

El control político se atribuye al Parlamento, concretamente, como un instrumento de limitación al Poder Ejecutivo. Los actos susceptibles del control político pueden ser:

- Un acto político concreto
- Una actuación política general
- Una norma

Pero lo que en realidad se persigue controlar es el órgano del cual emana o al cual es imputable. Ej. Cuando se aprueba o no un Decreto- Ley se está controlando al gobierno que lo produce.

El Control Jurídico

Mediante el control jurídico se persigue preservar la juridicidad; preservar una norma. Se dice que el control jurídico es "control duro" (frente al "control soft" que es el control político), principalmente porque obedece siempre a parámetros predeterminados del ordenamiento jurídico, cerrando los márgenes de discrecionalidad, sin olvidar que las funciones de control jurídico se asignan siempre a entes especializados, como son los magistrados y los jueces en la materia objeto del control. El control jurídico es un problema de puro Derecho y su investigación es propia del interés de los juristas. Sin embargo no debemos obviar su trascendental importancia: Gracias al control jurídico, se robustece la seguridad jurídica y se coadyuva a la estabilidad del sistema político. La misión del control jurídico es la de anular toda disposición legislativa y actos del Poder Público que en alguna forma colidan con la Constitución o vulneren los derechos fundamentales por ella misma garantizados.

El control Interno

El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

- Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones.
- Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables
- Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.

El control interno es un proceso integral dinámico que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización. La gerencia y el personal de todo nivel

tienen que estar involucrados en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable del logro de la misión de la institución y de los objetivos generales.

Control Jerárquico

En virtud del cual los órganos de rango superior pueden revisar, modificar o anular los actos de los órganos inferiores y establecer las responsabilidades a hubiere lugar.

Control Auto Tutela

Es la potestad que tiene la Administración Pública de revisar, de oficio, sus propios actos.

Participación Ciudadana y Contraloría Social

La participación ciudadana tiene una nueva concepción en la constitución de 1.999, referida a que el pueblo; el soberano; los ciudadanos, como sujetos de derecho y deberes, intervienen y se integran en forma individual o colectiva, en las instancias de planificación, toma de decisiones, fiscalización, ejecución y control de las acciones sobre asuntos públicos que le afectan en lo político, económico, social, educativo, cultural, deportivo, ambiental, entre otros aspectos para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.

Se incorpora al orden constitucional para enlazarse con la idea de la participación ciudadana (democracia participativa) los fundamentos del derecho al control por parte del pueblo, de los ciudadanos y ciudadanas, como derecho de participación en el control de la gestión de la Administración Pública. En la Constitución de 1999, se establece la participación ciudadana en todos los estadios de la gestión pública, incluyendo la formación y ejecución de políticas públicas, para llegar hasta el control de la misma, y así queda plasmado en el Artículo 62 de la Constitución, que señala lo siguiente:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

La institucionalización de la participación ciudadana en la Constitución de 1999 introduce al esquema el Control Social y un nuevo agente: El ciudadano, conforme a los mecanismos previstos en ella. La contraloría social representa la voluntad de la sociedad

de intervenir de manera directa en la conformación de las políticas públicas y de la opinión pública, se asocia a la democratización del proceso de ordenación de la voluntad política, traduciéndose en la posibilidad de que actores hasta ahora no representados o subrepresentados adquieran voz y posibilidades de beneficio.

En este sentido, La contraloría social es una forma de ejercicio del derecho de los ciudadanos (as) a intervenir en la vigilancia, seguimiento y monitoreo de la gestión pública a fin de que se verifiquen los principios de honestidad, participación, celeridad, transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, rendición de cuentas, cumplimiento y calidad, según lo establece el Art. 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de manera que se prevenga la comisión de actos de corrupción y permitiendo desde las comunidades generar un proceso de control a la gestión de lo público.

Un aspecto importante para aplicar las herramientas de contraloría social es tener claro el concepto de la nueva gestión pública, la cual se guía por unos principios básicos, a saber: promover la profesionalización como punto de partida para la reforma gerencial, alcanzar una Administración Pública transparente donde sus administradores sean responsables democráticamente frente a la sociedad, descentralizar la ejecución de los servicios públicos y respetar las actividades propias del estado que deben permanecer a cargo del gobierno central; políticas públicas en materia de salud, educación, políticas sociales, entre otras.

Por otra parte, la ley orgánica de contraloría social (2.010), establece en su artículo 2, su definición:

La contraloría social, sobre la base del principio constitucional de la corresponsabilidad, es una función compartida entre las instancias del poder público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del poder popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales.

La contraloría social es el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez.

Dentro de este marco de ideas, en el artículo 3, de la ley orgánica de la contraloría social (2.010), refiere lo siguiente sobre su propósito:

El propósito fundamental del contralor social es la prevención y corrección de comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas, así como en las actividades de producción, distribución, intercambio, comercialización y suministros de bienes y servicios necesarios para la población, realizadas por el sector público o el sector privado.

Resulta claro, que los habitantes de la comunidad que conforman la unidad de contraloría social, tienen el compromiso de velar por la sana administración de los recursos asignados por parte de organismos públicos y/o privados a los consejos comunales y deben estar dirigida a que se le dé un uso óptimo a los recursos monetarios, materiales y humanos para cumplir con los objetivos planteados. Además, debe vigilar, fiscalizar, controlar y supervisar los programas y proyectos que serán ejecutados por el gobierno nacional, regional y municipal que permitan la transparencia y confiabilidad de la gestión pública.

Se trata de pasar desde una ciudadanía pasiva a una ciudadanía que se involucra y que controla al Estado y su administración, a lo largo de todo el proceso administrativo. Ciudadanos que se informan, que disponen de información suficiente y transparente y que controlan organizada y socialmente todos los aspectos del ejercicio de la función pública. Un nuevo Estado supone romper con la lógica clientelista del Estado que informa a los ciudadanos pero que no los deja participar en los procesos de toma de decisiones, o que circunscribe la consulta a ámbitos territoriales y sociales restringidos.

Se trata de romper con la noción de participación que es en realidad información pública a los ciudadanos, a fin de pasar a una participación entendida ahora como involucramiento organizado y responsable de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas, en su gestión y en su evaluación. La participación decisoria implica la intervención y el involucramiento de los ciudadanos organizados en los procesos de toma de decisiones, lo que modifica en profundidad el concepto y el ejercicio de la función pública, al introducir en todos los procesos de gestión pública un ingrediente: los ciudadanos y ciudadanas, cada vez más insoslayable.

Control Fiscal y el sistema Nacional de Control Fiscal

El Control Fiscal es 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 Control Fiscal, como función

del Estado, está distribuido entre diversas Entidades de derecho público, que realizan actividades de la más variada índole, de acuerdo con la estructura y naturaleza que les es propia.

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 esta Ley, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública. 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.

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.

Medios de Control del Talento Humanos

Las organizaciones utilizan diversos medios de control para asegurar que las personas y las situaciones permanezcan dentro de los estándares deseados. Los principales medios de control organizacional, según Chiavenato (2000), son:

- a) Jerarquía de autoridad: la estructura organizacional preestablece los niveles jerárquicos para asignar autoridad y exigir obediencia para las jefaturas. Es la manera más común de controlar a las personas. La jerarquía representa un tipo de control personal de los subordinados.
- b) Reglas y procedimientos: la organización preestablece las reglas y los procedimientos que rigen el comportamiento de las personas y que prohíben lo que no debe hacerse. Las reglas y procedimientos son controles impersonales que gobiernan el comportamiento de las personas en la organización.
- c) Establecimiento de objetivos: los objetivos sirven de guías a la acción de las personas. Hasta cierto punto, constituyen medios de control aunque esta no sea una finalidad principal.

- d) Sistemas de información Verticales: la información vertical puede transitar en dos sentidos: ascendente y descendente. La información descendente lleva órdenes, mandato, decisiones, aclaraciones y orientaciones para los subordinados. La información ascendente lleva noticias de eventos, resultados, aclaraciones y retroalimentación que indican a los canales superiores que las tareas se ejecutaron.
- e) Relaciones laterales: son comunicaciones entre pares, es decir, entre personas y cargos que ocupan el mismo nivel jerárquico en la organización. Aunque sirven para integrar y lograr coordinación, las relaciones laterales son medios de control que permiten que los pares se sincronicen mejor y reduzcan posibles discrepancias.
- f) Organizaciones matriciales: la estructura matricial es un intento de dinamizar la vieja organización funcional y departamentalizada hacia un grado más elevado de organización por productos o servicios. En la organización matricial, cada órgano o cargo está sujeto a doble obediencia; al gerente de la función y al gerente del producto o servicio. Aunque esta doble subordinación, origina conflictos, su estructura matricial permite innovación, cambio y, sobre todo, adaptación rápida a las exigencias ambientales. (p. 626)

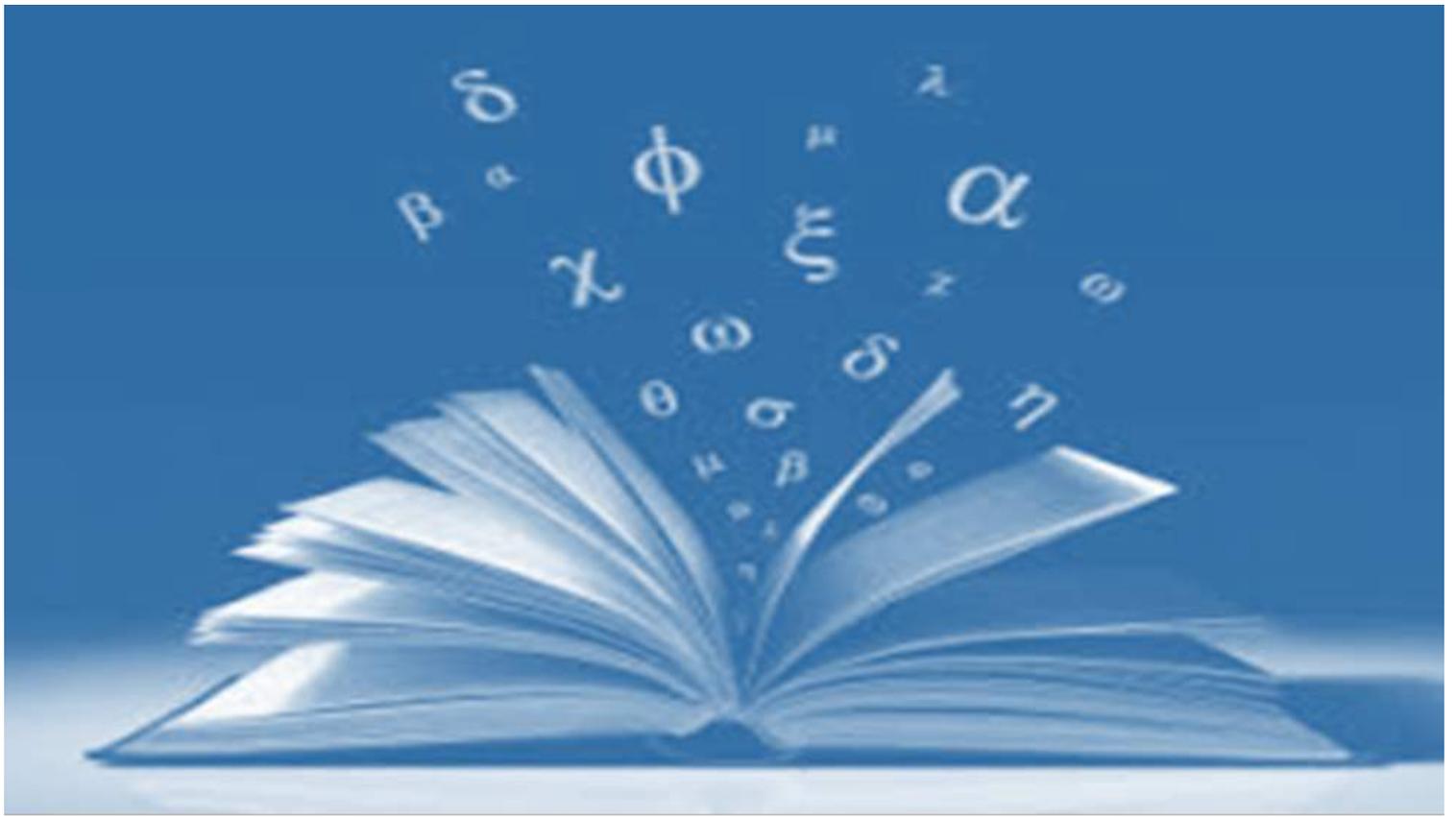
En este sentido las organizaciones disponen de diversos medios para intentar controlar el comportamiento de las personas y encuadrarlo de acuerdo con sus conveniencias, objetivos y expectativas. Lo ideal es instaurar formas de control constructivas que conduzcan a las personas, de manera sana y libre, hacia los objetivos organizacionales propuestos y permitan que ellas también puedan alcanzar sus objetivos individuales y satisfacer las expectativas personales. En este caso los equipos de trabajo son muy indicados para lograrlo, puesto que sustituye el control burocrático por el grupal.

Reflexiones a manera de conclusiones

En la administración pública el proceso de control administrativo comienza con la planificación estratégica, utilizando como instrumento el presupuesto por proyectos el cual está basado en función del plan de desarrollo económico y social de la nación a través del plan de la patria 2019-2025, bajo estas políticas y líneas estratégicas se elaboran los planes operativos anual nacional y los planes operativos anual institucional de los entes y organismos de la administración pública, utilizando el método del marco lógico para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas, que

posteriormente estarán reflejados en la ley de presupuesto y la ley especial de endeudamiento anual. Por otra parte para el seguimiento de las actividades de la administración pública se tienen los medios de control del talento humano para el logro del desempeño de los trabajadores y la evaluación y seguimiento de los resultados con los indicadores de gestión. Asimismo los medios de participación ciudadana a través del control social de la gestión pública.

El control como sistema no ha logrado materializar el plan de organización, políticas, manuales de normas y procedimientos que permitan evaluar, asegurar y proteger el patrimonio público. Los recursos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión no se han administrado a través de controles que garanticen la eficacia, eficiencia y economía. El proceso de control administrativo presenta significativas debilidades, desde el punto de vista del control interno, comenzando desde la máximas autoridades jerárquicas de cada órgano o ente, las cuales en muchas ocasiones desconocen los procesos administrativos, hecho que los limita a asegurar el cumplimiento de los mismos, y en segundo plano y de más relevancia, la carencia en los entes u organismos de manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y métodos específicos para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno.



EXÉGESIS



La incertidumbre y la contingencia son fenómenos que acompañan toda la vida de los individuos y éstos han buscado siempre maneras de enfrentarla y de eliminarla, sin haberlo logrado. En las organizaciones siempre se ha luchado, a veces de manera obsesiva-compulsiva, por tener el control de todo lo que sucede y, en nombre de él, se han cometido muchos abusos contra las personas. A lo largo de las reflexiones generadas en este trabajo, nos percatamos de que la administración pública como disciplina social y científica ha hecho avances importantes en su epistemología, en cuanto a que ha podido relacionar su objeto de estudio con otros saberes, otorgándole una mayor validez al fenómeno que estudia. Por otro lado, también nos damos cuenta que la administración pública como rama de las ciencias sociales, tiene un objeto de estudio heterogéneo, mediado por factores históricos y sociales. Este objeto de saber la coloca en una posición de constante alerta, debido a las poderosas implicaciones en que se ve inmersa dado el trasfondo epistemológico de los diferentes paradigmas que han orientado y condicionado su quehacer.

El futuro de los países del tercer mundo, en su afán de tener un modelo que rija en aspectos como lo económico, social y político, lleva a la adopción de modelos económicos de países desarrollados, esto no parece la mejor opción, ya que dichos modelos fueron creados de acuerdo a la situación y el entorno de esos países, y si se adapta a la situación del países subdesarrollados, este no cumplirá realmente con las expectativas. Debido a la herencia positivista de la sociedad latinoamericana y caribeña, las perspectivas funcionalistas de administración pública prevalecientes en Europa y Norteamérica han sido extensamente adoptadas en América Latina y el Caribe. El hecho es que los estudios sobre la evolución de la teoría administrativa proporcionan elementos valiosos para el análisis de la utilización de los conceptos y prácticas positivistas y pragmatistas en la administración de la cosa pública.

Asimismo, la administración, en especial los procesos de control se basarán cada vez más en el desarrollo, aplicación y uso de la tecnología y los sistemas de información gerencial para coadyuvar con las políticas administrativas. Los fundamentos del control deben ser los valores y el comportamiento ético, el capital social. La política y la estrategia de la administración tendrán que partir cada vez más de ellos. La preocupación y la responsabilidad de la administración son todas las cosas que afectan el desempeño de la institución y sus resultados, ya sea interna o externamente, bajo el control de la institución o totalmente al margen de él.

Tendencias y nuevos caminos que afectan la gestión de control

En las últimas décadas del presente siglo, en el ámbito mundial, constituyen el escenario donde se perfila el relanzamiento del pensamiento y la acción de un nuevo modelo de desarrollo capitalista, sustentado en los principios ideológicos del neoliberalismo y las prácticas de la economía de mercado y por otro lado diversos países que han adoptado revolucionarias ideologías socialistas. Los nuevos paradigmas de la administración pública y el discurso actual de la ciencia administrativa referido a las organizaciones públicas plantean como premisas centrales de cambio la centralización-descentralización, Controles absolutos-promoción de la participación social y el enfoque sistémico. Todo ello apoyado y complementado por procesos de interacción electrónica entre el estado y la sociedad.

En Venezuela, la recesión económica e hiperinflación de los últimos años, caracterizada por la elevación de los precios de las fuentes energéticas, disminución de la producción y el consumo, reducción de los ingresos públicos, el redimensionamiento de las funciones del Estado, incremento de las tasas inflacionarias, endeudamiento financiero internacional, etc. conducen a la redefinición de las políticas del estado venezolano hacia el denominado Socialismo del siglo XXI. En este marco de referencia, intentamos analizar cambios derivados del proceso de transformación del estado y de la administración pública en un novel esquema representado por nuevas estructuras de poder, impregnados de un excesivo centralismo en la planificación, ejecución y discusión de las políticas públicas y a su vez con nuevos esquemas de participación ciudadana en la gestión pública, en donde la unidad de los opuestos resalta cómo pueden encontrarse actuando en conjunto.

Como consecuencia de lo anterior surge entonces un criterio de desempeño administrativo que privilegia la subjetividad, el grado de conciencia e intencionalidad alcanzado en una gerencia más preocupada con la existencia humana y la libertad que con las estructuras institucionales y metas materiales que la han regido desde su génesis. Por lo tanto, la gerencia pública debe adaptarse a los cambios en una sociedad compleja, para poder alcanzar sus objetivos, sus resultados, obteniendo un mayor beneficio social, que se traducen en la satisfacción de las necesidades reales de la población.

Administración dialógica

La administración dialógica es una elaboración conceptual basada en la interpretación dialéctica de las múltiples contradicciones que caracterizan la relación entre la acción humana y las circunstancias concretas en las que funciona la gerencia.

En la concepción de la perspectiva dialógica (o dialogal, del griego *dialogikós*, relativo a diálogo, discusión, conversación), sus protagonistas hacen uso selectivo de elementos conceptuales y analíticos tomados de varias fuentes, que van del neomarxismo al neofuncionalismo, pasando por la teoría crítica, el existencialismo y la fenomenología. Jürgen Habermas en Europa y Paulo Freire en América encabezan las doctrinas contemporáneas que sirven de fuente para dicha perspectiva intelectual.

Aplicada a la administración pública, la administración dialógica es una perspectiva analítica y praxiológica que enfatiza los principios de totalidad, contradicción, praxis y transformación de los fenómenos del poder y el cambio, las desigualdades sociales y la emancipación humana en la organización y en la sociedad. Desde el punto de vista analítico, la gestión dialógica utiliza la dialéctica como método científico y la contradicción como su fenómeno organizacional básico. La administración dialógica representa una nueva alternativa tanto para la administración estructuralista como para la administración interpretativa, tratando de superar, respectivamente, el determinismo económico y el determinismo antropológico que le son inherentes.

En el plano objetivo-subjetivo del comportamiento organizacional, la administración dialógica explora la contradicción entre objetividad y subjetividad como dos procesos particulares con miras a superarlos a la luz de la totalidad como proceso global. La totalidad o síntesis se convierte entonces en el criterio predominante de desempeño administrativo de la perspectiva dialógica. Como criterio de desempeño administrativo, la totalidad se ocupa de la unidad dialéctica de las estructuras institucionales objetivas y las acciones individuales subjetivas. La adopción de la totalidad como criterio de desempeño administrativo evitará el reduccionismo subjetivista de la administración interpretativa y el reduccionismo objetivista de la administración estructuralista. En suma, si la administración pública y sus procesos de control adoptan a la gestión dialógica como su estilo administrativo, el criterio de totalidad tendrá precedencia tanto sobre el de subjetividad como sobre el de objetividad.

Globalización del control

Los negocios internacionales participan en transacciones que cruzan las fronteras nacionales. Estas transacciones incluyen la transferencia de bienes, servicios, tecnología, conocimientos y capital a otros países. Las operaciones que realizan las empresas internacionales en los países anfitriones, es lo que entiendo como globalización. Pero, también los gobiernos de los diferentes países realizan

interacciones de muchas formas como exportaciones, tratados, convenios, transferencias, acuerdos, negocios en muchas áreas, tales como: salud, vivienda, tecnología, alimentación, bienes, servicios, conocimiento, entre muchas otras. En el proceso de globalización, nuevas modalidades de corrupción han surgido de estos procesos de internacionalización de las economías. La corrupción es un fenómeno que afecta en mayor o en menor grado a numerosos países y ha adquirido características transnacionales, por lo cual requiere soluciones de carácter global; casos relativos a las nuevas facilidades para ocultar y lavar las rentas originadas en actos de corrupción, soborno a funcionarios en transacciones comerciales internacionales, lavado de dinero, tráfico de drogas, daños al ambiente y los recursos naturales, por mencionar algunos.

Estos problemas han motivado a los países a fortalecer las relaciones de cooperación e intercambio para promover sistemas de control transparentes y eficaces. Con la idea de globalización de los procesos de control se han creado convenciones y organizaciones como: Convención Interamericana Contra la Corrupción (CIC) y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), con la intención de integrar esfuerzos en la resolución de problemas comunes de acuerdo con sus necesidades, y la elaboración de mecanismos y planes de acción ajustado a cada particularidad para lograr la promoción de la modernización de los organismos, el mejoramiento de sus procedimientos de control, la generación de doctrinas en materia de control, el impulso a la capacitación y la investigación, la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, la asistencia y cooperación entre los estados en materia de control. La globalización de los mecanismos de control permitirá profundizar en las ideas conducentes a elevar la calidad de los procesos de control, intercambiando buenas prácticas y generando iniciativas de cooperación orientadas a impulsar el desarrollo global del control público.

Sustentabilidad y sostenibilidad administrativas

El nuevo paradigma de la ciencia puede concebirse como un concepto holístico del mundo, ecológico más bien. La conciencia ecológica en un sentido profundo reconoce la interdependencia fundamental de todos los fenómenos y la integración de los individuos y las sociedades en los procesos cíclicos de la naturaleza. Este paradigma tiene su raíz en la percepción de la realidad más allá de la armazón científica de la modernidad y alcanza una conciencia de la singularidad de toda vida, la interdependencia de sus múltiples manifestaciones y los ciclos de cambio y transformación.

En este sentido en la actualidad, se hace énfasis en el agua como símbolo universal de vida, y en Venezuela desde hace algunos años se ha comenzado a valorar este recurso, promoviendo la concienciación en la población sobre su importancia, su relación con la economía, la inestabilidad de los sistemas hídricos, los aportes metodológicos para la observación sistémica de los problemas de calidad y cantidad del agua, medidas para el manejo sustentable, y los principales servicios ambientales relacionados con el agua de los ecosistemas.

Los órganos de control fiscal en Venezuela, están orientando sus mecanismos de control, además, en el manejo sustentable del agua y la combinación del manejo del agua, del suelo, las cuencas de captación y las cuencas hídricas; atacar la contaminación; y conservación de la biodiversidad, acceso de agua potable, el derecho al saneamiento que también debe existir, el aprovechamiento de los recursos hídricos, la escasez del recurso agua versus la escasez del recurso financiero, y la consideración de esta temática como la más importante en los próximos años en el ámbito del control fiscal.

Uso de las tecnologías de la información y comunicación en el control

36El uso de las tecnologías de información y comunicación juega un papel fundamental en la participación ciudadana en el control de la gestión pública, en su fiscalización, vigilancia y monitoreo. Se debe aplicar incentivos a los participantes para que se incorporen en los portales web de cada una de los entes y órganos de la administración pública, diseñar una unidad interactiva que permita conectarlos con los usuarios e implementar el uso de las redes sociales en los procesos de control. De esta manera mejorar los mecanismos de acceso a la información de la gestión de la Administración Pública a la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales para estimular su participación en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

El control social

En la actualidad existe una demanda de la sociedad, cada vez más activa, por conocer lo que hacen sus gobernantes con el mandato que se les ha conferido. Por ello, los funcionarios deben ofrecer a la comunidad un reporte detallado, preciso, concreto de los actos realizados por ellos en el ejercicio de sus funciones, donde se refleje de forma resumida los recursos utilizados, productos y responsables, resultados y beneficios sociales reales a la comunidad. El principio de Rendición de Cuentas, el cual establece que los ciudadanos son actores activos para apoyar el desarrollo de mejores gestiones gubernamentales.

Referencias Bibliográficas

- Cleland D. y King W. (1975) *Systems Analysis and Project Management*, McGraw Hill, Nueva York
- Chiavenato I. (2014) *Introducción a la Teoría General de la Administración*, quinta edición McGraw-Hill, México.
- Chiavenato I. (2000) *Administración de Recursos Humanos*, quinta edición, McGraw-Hill, Colombia.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 36.860, Diciembre 30, 1.999.
- Contraloría General de la República (2016). Informe de gestión 2016. Recuperado de: <https://bit.ly/2Vqge6K>
- Decreto N° 1.423 (Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos). (2014, Noviembre 17). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 40.549, Noviembre 26, 2.014.
- Guzmán, R. (2014). *Tras las huellas de Atenea. Nociones básicas y reflexiones sobre episteme y paradigmas Occidentales del conocimiento*. IVISED, segunda edición. Caracas. Venezuela.
- Goetz, B. (1949). *Management Planning and control*. McGraw Hill Book Co. Nueva York.
- Kast y Rosenzweig. (1976), “*Administración en las Organizaciones*”, México, McGraw-Hill.
- Koontz, Weihrich y Cannice (2014). *Administración, una perspectiva global y empresarial*, 15ª ed., México: McGraw-Hill
- Ley Orgánica de Contraloría Social. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6011 (Extraordinario), Diciembre 21, 2.010.
- Manual de normas de control interno sobre un modelo genérico de la Administración Central y descentralizada funcionalmente (Providencia Administrativa N° 004/2005).(2.005, Septiembre 9). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 38.282, septiembre 28, 2.005.
- Martínez, M. (1.996). *Comportamiento Humano: Nuevos Métodos de Investigación*. 2da. Edición Trillas. México.
- Muñiz, L. (2.003). *Cómo implantar un sistema de control de gestión en la práctica*. Ediciones Accid, Mexico.
- Normas Generales de Control Interno (Resolución N° 01-00-000619). (2.015, Diciembre 16). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 40.851, febrero 18, 2.016.

- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (2.019). Lista de miembros. Recuperado de: shorturl.at/foLS7
- Pastor, W. (2.010). Filosofía Moderna. Editorial formas espress
- Proyecto nacional Simón Bolívar, tercer plan socialista de desarrollo económico y social de la nación 2019-2025. Gaceta de la República Bolivariana de Venezuela, 6446 extraordinario, Abril 8, 2.019.
- Ramírez, C. y Ramírez, M. (2.016). Fundamentos de la Administración. 3era. Edición, Ecoe ediciones.
- Ramió, C. y Ballart, X. (1993). Lecturas de Teorías de la Organización. Vol.1 y 2. Edición Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. España.
- Vásquez, A. (2014). Rorty: pragmatismo, ironismo liberal y solidaridad. Polis revista de la universidad Bolivariana, Vol.4, número 011. Chile.
- Zambrano, A. (2015). Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública. UCAB, Caracas.

Fundamentos **epistemológicos y teóricos** del proceso de control administrativo del sector público venezolano

La tesis que se deriva en el proceso de investigación de este libro-texto, es que el pragmatismo y el positivismo constituyen los paradigmas que han impregnado el ser y hacer del proceso de control administrativo o interno en la Administración Pública Venezolana, especialmente por su manera de entender diversos conceptos como instrumentalismo, verdad, conocimiento y utilidad como criterio de saber exitoso. Por lo cual se hace necesario la creación, desarrollo y aplicación de una visión transdisciplinaria y abordar la corriente del pensamiento complejo en la gestión del proceso de control administrativo o interno en la Administración Pública, para abordar todas sus aristas, en donde se traten temas como eficiencia en servicios básicos, problemas de legitimidad, crisis institucional, transparencia, modernización tecnológica de las dependencias gubernamentales, gestión de la información y del conocimiento, además de atender a la interacción con la esfera política, social, económica, educativa, demás complexus social y buscar el equilibrio entre Administración Pública y democracia social. Los cambios en la relación Estado-sociedad develan cambios fenoménicos y paradigmáticos en la Administración Pública, adecuada a las nuevas realidades. La corriente del pensamiento complejo, propone una serie de cambios en los fundamentos epistemológicos, lo cual deja abierta u proceso heurístico en los métodos del proceso de control en la Administración Pública. La visión teleológica del proceso de control administrativo.

En este sentido, este libro-texto tiene como propósito realizar una explicación conceptual del proceso de control administrativo o interno, de sus fundamentos epistemológicos y teóricos que subyacen en los paradigmas que sirven de enfoque, así como los fundamentos filosóficos y praxiologicos del proceso de control administrativo en el contexto de la Administración Pública Venezolana.

ISBN: 978-980-248-266-5



9 7 8 9 8 0 2 4 8 2 6 6 5