



**EL CONTROL DE GESTIÓN
ADMINISTRATIVA BAJO LA PERSPECTIVA
DE LA SUSTENTABILIDAD INSTITUCIONAL
CASO DE ESTUDIO: CONSEJOS
LEGISLATIVOS EN VENEZUELA**

Daniel P. Russo Silva

<https://orcid.org/0000-0001-9867-2507>

Licenciado en Contaduría Pública UCLA-DCEE.

Magister Scientiarum en Contaduría mención Auditoría.

Especialista en Contaduría mención Auditoría.

Doctorante en Ciencias Administrativas y Gerenciales.

Auditor Nivel III en el Consejo Legislativo del Estado Lara.

Docente Asistente UCLA-DCEE.

Venezuela.

Email: daparusi28@gmail.com

RESUMEN

Esta investigación de carácter teórico, tiene como objetivo analizar los cambios en el control de gestión administrativa de los Consejos Legislativos en Venezuela desde la perspectiva de la sustentabilidad institucional. Para ello se emplearon diversas teorías que permitieron desarrollar el aspecto ontológico, como es el caso de la Teoría Institucional (North 1990), Teoría del Control de Gestión (Fayol, 1961; Anthony, 1990 Koontz y Wehrich, 1985); Teoría del Desarrollo Sustentable (Godard, 2002; Schumacher, 1973) y la Teoría de la Sustentabilidad Institucional (De Souza, 2001). La conclusión demuestra que la sostenibilidad institucional en lo que respecta a los Consejos Legislativos se traduce en un reconocimiento social y de apoyo político, institucional y financiero obtenido como resultado de un proceso de interacción y negociación permanente con los actores claves de su entorno.

Palabras claves: *consejos legislativos, control de gestión, institución, sustentabilidad institucional.*

Recibido: 20-05-2020

Aceptado: 02-10-2020

**CONTROL OF ADMINISTRATIVE
MANAGEMENT FROM THE PERSPECTIVE
OF INSTITUTIONAL SUSTAINABILITY CASE
STUDY: LEGISLATIVE COUNCILS IN
VENEZUELA**

Daniel P. Russo Silva

<https://orcid.org/0000-0001-9867-2507>

Graduate in Public Accounting UCLA-DCEE.

Magister Scientiarum in Accounting, Audit mention.

Accounting Specialist, Audit mention.

Doctorate in Administrative and Management Sciences. Level III

Auditor in the Legislative Council of the State of Lara.

UCLA-DCEE Assistant Professor.

Venezuela.

Email: daparusi28@gmail.com

ABSTRACT

This theoretical research aims to analyze the changes in the administrative management control of the Legislative Councils in Venezuela, from the perspective of institutional sustainability. In order to do so, we used several theories that allowed us to develop the ontological aspect, such as the Institutional Theory (North 1990), Theory of Management Control (Fayol, 1961; Anthony, 1990; Koontz and Wehrich, 1985); Theory of Sustainable Development (Godard, 2002; Schumacher, 1973) and The Theory of Institutional Sustainability (De Souza, 2001). The conclusion shows that institutional sustainability in terms of Legislative Councils translates into a social recognition and political, institutional and financial support obtained as a result of a process of permanent interaction and negotiation with key actors in their environment.

Keywords: *legislative councils, management control, institution, institutional sustainability.*

1. INTRODUCCIÓN

El estudio de algunos asuntos referidos al Estado, la administración pública y los enfoques de los modelos de desarrollo en el siglo XXI, representan un gran desafío institucional puesto que a finales del siglo XX se comienza a palpar por la rapidez y no por su aparición espontánea, cambios estructurales importantes producto de la concatenación de diversos factores sociales, económicos, culturales, tecnológicos y políticos en un mundo donde los procesos transaccionales son cada vez más inmediatos e interdependientes en una escala global.

En el caso puntual del Poder Legislativo en Venezuela, desde sus orígenes en 1811 ha tenido una serie de modalidades derivadas de la situación social y política del País. Cabe destacar que en la División de Archivos Históricos de la Asamblea Nacional (2008:3), se señala que:

El 11 de junio de 1810 se inició el primer proceso constituyente en Venezuela con la convocatoria, por parte de la Junta Suprema de Caracas, a elecciones de sus miembros en todas las provincias menos Maracaibo, Coro y Guayana. Aunque no toda la población podía votar, ni los diputados elegidos provenían de todos los estratos de la población (en su mayoría eran blancos criollos propietarios y, en menor proporción, pardos) era la primera vez que un grupo de venezolanos se reunían libremente para decidir el destino de la nación en representación de la voluntad popular.

En lo que respecta a la transformación en el contexto histórico institucional del poder legislativo de los Estados, se tiene en primer lugar que la Constitución de la República de Venezuela de 1961, describe en su articulado que el poder legislativo se ejercerá en cada Estado por una Asamblea Legislativa la cual dentro de su alcance tiene como competencia el examen y control de cualquier acto de la administración pública estatal, señalando de acuerdo al artículo 20 sus atribuciones: (a) legislar sobre las materias de la competencia estatal, (b) aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador en la sesión especial que al efecto se convoque, (c) sancionar la Ley de Presupuesto del Estado y (d) las demás que le atribuyen las leyes.

Asimismo y ya en función de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el poder legislativo estatal será ejercido por los Consejos Legislativos, cuya importancia radica en dar cabida y sancionar un conjunto de leyes con miras a satisfacer una diversa gama de necesidades sociales. Así y con base en la implementación de políticas públicas y una gestión adecuada en la administración de los recursos asignados, se procura contribuir mediante la gestión respectiva a mejorar el desequilibrio estructural de la sociedad en los aspectos objeto de su competencia.

En este sentido, en el presente trabajo se propone hacer uso de las teorías de sustentabilidad institucional (De Souza, 2001), institucional (North, 1990, 2005) y desarrollo sustentable (Godard, 2002; González, 1997; Saldívar, 1998; Smouts, 2005; Vivien, 2005) como marco conceptual para el análisis, toda vez que facilita el acercamiento para entender el control de gestión administrativa de los Consejos Legislativos en Venezuela desde la perspectiva de la sustentabilidad institucional.

A tal efecto, se pretende (a) examinar cómo el control de gestión ejercido por los Consejos Legislativos contribuye al desarrollo sustentable institucional basado en las perspectivas de proyecto, capacidad y credibilidad institucional que implican control parlamentario y (b) vincular la teoría del Control de Gestión Administrativa con otros enfoques para complementar y relacionar el análisis.

2. DESARROLLO

2.1. Control de Gestión

Para estudiar el manejo de una Institución es necesario entre otras consideraciones, examinar el control de gestión como instrumento ideal para racionalizar las operaciones y adecuar eficientemente el uso de los recursos asignados. Es por ello que la función de evaluar a los organismos de carácter público, en el caso que compete este trabajo, recae en la función administrativa de “control” ejercida puntualmente por los Consejos Legislativos.

En tal sentido, el control es concebido por Navarro (2009:62), como “Una actividad no sólo a nivel directivo, sino de todos los niveles y miembros de la entidad, orientando a la organización hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos bajo mecanismos de medición cualitativos y cuantitativos”. Este enfoque hace énfasis en los factores sociales y culturales presentes en el contexto institucional ya que se parte del principio que es el propio comportamiento individual quien define en última instancia la eficacia de los métodos elegidos en la dinámica de gestión.

Por su parte, el control de gestión es definido por Rojas (2008:53), como “un proceso que sirve para guiar la gestión empresarial hacia los objetivos de la organización y un instrumento para evaluarla”. De tal manera, la importancia del control de gestión reside en que se aplica igualmente a grandes o pequeñas organizaciones, aquellas con fines lucrativos o que tengan un carácter estatal y presupuestado, y debido a su capacidad como recurso para coordinar todas las funciones organizacionales, su ámbito de acción no se limita sólo a las actividades operativas sino al examen de funciones que por su naturaleza abarcan al sector público.

2.2. Teoría Institucional

En el siglo XIX, tanto los alemanes como los británicos proponían estudiar la economía a partir de un método que posibilitase identificar leyes del desarrollo histórico. En el suelo británico, con la contribución del reverendo Richard Jones, emergió la crítica de los supuestos económicos de la época, toda vez que de acuerdo a Ekelund y Hérbert, (1999:476) indicaban que:

él consideraba que los supuestos económicos debían estar determinados históricamente y ser justificables empíricamente. En este contexto, se encontraban Bagehot, que expresaba gran interés por la relación entre estructuras institucionales y la teoría económica, y Spencer, filósofo, que presentaba relación entre la evolución biológica y la evolución social.

Aparte de esto, la economía teórica neoclásica “sirvió en última instancia como campo de adiestramiento para los economistas en Inglaterra” (Ekelund y Herbert, 1999:480), aunque diferente era la situación en Norteamérica donde el eclecticismo era la marca de los economistas. Las diferencias no se establecían solamente en términos intelectuales sino también en el comportamiento de esas sociedades.

El pensamiento económico institucional se inicia entonces, en las últimas décadas del siglo XIX en Estados Unidos. Los institucionalistas americanos fueron los primeros en destacar la importancia económica de los hábitos de conducta y pensamiento de los grupos humanos y tratar de analizar y comprender el complejo de instituciones sociales. Estuvieron influidos por el marxismo, los historicistas alemanes, la psicología y el evolucionismo darwinista y en general, fueron fuertemente críticos tanto con la teoría económica como con el sistema capitalista de su época.

Su fundador, el economista Thorstein Veblen, se inspiró en buena parte en la antropología cultural. Según él, la economía es el estudio del aspecto material de la cultura humana y en ese sentido, el sistema económico es un subproducto cultural sujeto a constante evolución y transformación.

Veblen elaboró su propio concepto de evolución social e incorporó al pensamiento económico una teoría completa del cambio social y de las instituciones, dando mucha importancia a los estudios históricos y a la investigación de las relaciones entre los grupos sociales en el curso de la historia. Según Veblen (1965a) “las instituciones son como pautas comunes y predecibles del comportamiento en sociedad, incluyendo los hábitos de pensamiento y de acción generalmente compartidos”. “Dicho de otra forma, una institución sería un tipo de comportamiento

habitual ampliamente difundido y aceptado” (Rutherford, 2000a: 174).

Otro autor seminal que desarrolla con bastante amplitud la teoría, fue North (1990), el cual señala que las instituciones han sido creadas como mecanismo para reducir la incertidumbre en la vida diaria y dar forma a la interacción humana, definiéndolas como reglas de juego que regulan las relaciones políticas, sociales y económicas, proporcionando estructura y orden a dichos intercambios.

Asimismo y siguiendo al referido autor, las instituciones pueden ser formales, referidas a reglamentaciones políticas, legales, económicas y contratos diseñados para delimitar (en términos legales) el comportamiento de los individuos y facilitar el intercambio político y económico; o informales, que incluyen las convenciones sociales, valores, ideas, actitudes, percepciones subjetivas y símbolos no escritos compartidos por una sociedad, que coordinan la interacción social y afectan la aplicación, interpretación y cumplimiento de las normas formales, es decir, lo que es permisible o no en las relaciones humanas.

La teoría económica institucional de North (ob.cit., 1990) hace referencia a los distintos factores o mecanismos ideados por la sociedad para conducir las relaciones o el comportamiento humano, lo que supone la utilización del concepto “institución” de una manera muy amplia. Las instituciones representan normas y reglas restrictivas que rigen en la sociedad, condicionando y dirigiendo el marco de relaciones que se producen en ella.

En tal sentido, consideran los autores, que la teoría neoclásica ha sido una herramienta inadecuada para analizar y establecer políticas que conduzcan al desarrollo, y por tanto, critican a los economistas neoclásicos que han prescrito políticas sin conocer cómo se desarrollan las economías. En el mundo estático de la teoría neoclásica en donde los intercambios se producen sin fricciones, los derechos de propiedad están perfectamente delimitados, su determinación se produce sin incurrir en costes y la información se consigue gratuitamente. Por lo tanto, los métodos utilizados por los economistas actúan en contra del desarrollo.

Por otra parte, la teoría institucional analiza los procesos por los que las organizaciones adquieren aceptación social y aprobación como consecuencia de la conformidad con las normas y expectativas del entorno institucional (DiMaggio y Powell, 1983; Meyer y Rowan, 1977). El enfoque enfatiza cómo las organizaciones tratan de ganar legitimidad en sus campos organizativos, intentando adquirir aceptación social adaptándose a las normas, reglas y valores provenientes del entorno institucional en el que están inmersas. La legitimidad definida por Schumacher (1973:574) “es una percepción generalizada o asunción de que las acciones de

una entidad son deseables, convenientes, o apropiadas dentro de un sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones” y este enfoque se convierte en el principal objetivo de las organizaciones. En entornos institucionalizados, las organizaciones se enfrentan a las mismas presiones institucionales, y como resultado tienden a un isomorfismo u homogeneidad en sus estructuras y comportamientos. De hecho, las organizaciones tienden a ser isomórficas con su entorno para obtener legitimidad.

Existen tres mecanismos para que se genere el isomorfismo: coercitivo, mimético y normativo. El isomorfismo coercitivo tiene que ver con la influencia política y los problemas de legitimidad, en otras palabras con el cumplimiento de leyes y normas que requieren que todas las organizaciones las acaten; el isomorfismo mimético es la respuesta estándar a la incertidumbre con el objetivo de lograr mayor legitimidad y éxito, siendo un caso claro cuando una organización asume políticas y estrategias de otras organizaciones que son exitosas; y por último, el isomorfismo normativo es el relacionado con la profesionalización y el establecimiento de una base cognitiva para alcanzar la autonomía ocupacional.

Un ejemplo de este tipo de isomorfismo es cuando las organizaciones buscan las certificaciones que muestran la calidad de sus profesionales (DiMaggio y Powell, 1983; Frumkin y Galaskiewicz, 2004).

En ese orden de ideas, la “legitimidad es un tema de suma importancia en la administración pública, porque existe desconfianza y poca credibilidad de parte de la ciudadanía en la capacidad de atención a las demandas y necesidades por parte de aquella” (Sánchez, 2002:390-395). El citado autor comentando lo expuesto por Bañón y Carrillo (1997), expresa que la administración pública requiere legitimarse porque:

... cualquier organización necesita justificarse y la administración pública no es la excepción a esta regla. Para ello se dispone de dos líneas argumentales: una relativa a su ubicación en el sistema de dominación que le confiere legitimidad de carácter institucional derivada de la legitimidad del sistema político; y otra referida al papel del Estado en la economía, que le proporciona una legitimidad vinculada a la generación de outputs o rendimientos para corregir las fallas del mercado.

Para la administración pública resulta importante obtener la legitimidad de parte de la ciudadanía y tal como lo expresa Sánchez (ob. cit., 2002:397):

Puede inferirse que en la gestión pública, el tema de la legitimidad es fundamental para recobrar la credibilidad y confianza de la ciudadanía y de la sociedad. En la medida que los resultados esperados por los ciudadanos se reflejan en las acciones de la administración pública, en esa misma

proporción la gestión pública recobra su confianza y credibilidad pública.

Es decir, la administración pública debe realizar una gestión que satisfaga las necesidades de la sociedad y sobre esta orientación capitalizar la confianza, credibilidad y aceptación del ciudadano, procurando obtener su legitimidad bajo cualquiera de los tres mecanismos antes expuestos (coercitivos, miméticos o normativos), o por la combinación de ellos.

En algunos casos, esos cambios o legitimidad en la administración pública se dan por el acatamiento de una norma o ley que es de obligatorio cumplimiento o por la modelación así mismas de otras organizaciones que consideran legítimas y exitosas (DiMaggio y Powell, 1983; Guzmán y Trujillo, 2008).

Por ende y al establecer que las instituciones son imposiciones ideadas por los seres humanos que se estructuran, evolucionan y son alteradas por el comportamiento de los mismos, los Consejos Legislativos Regionales terminan representando entes en donde la conducta y desarrollo humano inciden fundamentalmente en la sustentabilidad a lo largo del tiempo, y cuyo marco institucional fundamenta en buena medida su esencia como razón de ser.

2.3. Teoría del Control de Gestión

El control de gestión ha ido evolucionando con el tiempo a medida que la problemática organizacional planteaba nuevas necesidades y exigencias. Hoy se puede diferenciar un enfoque clásico, sobre el que existe relativo consenso y un nuevo enfoque atomizado en distintas interpretaciones. El industrial francés Henry Fayol (1841-1925), pionero en el estudio de la administración, sitúa al “control” dentro de las funciones administrativas de la dirección, resaltando dos aspectos importantes.

En primer lugar, plantea la necesidad de que previo a cualquier control se establezca un plan, contándose con una estructura informativa capaz de presentar datos seguros acerca de la marcha del negocio.

En el segundo aspecto, hace referencia a la acción que hay que emprender según la información obtenida para mantener el progreso del negocio hacia el resultado deseado y en el tiempo proyectado. Fayol (1961:56), señaló además, que el control “consiste en verificar si todo marcha de acuerdo con el plan adoptado, las instrucciones dadas y los principios establecidos. Tiene por objeto subrayar las debilidades y los errores para que puedan rectificarse y evitar que se repitan”.

Por tanto, la función de control surge como un requisito obligado para evaluar el resultado de las decisiones delegadas, así como la necesidad y conveniencia de cada una de las actividades que se desarrollan en la empresa. Constituye también un importante

El control de gestión administrativa bajo la perspectiva de la sustentabilidad institucional. Caso de estudio: Consejos Legislativos en Venezuela

mecanismo que contribuye a perfilar una cultura y un entorno de gestión caracterizados por estimular los esfuerzos individuales, dada la responsabilidad de los dirigentes en imponer su autoridad y exigir responsabilidad al colectivo que integra la organización.

Es necesario señalar que entre las funciones de la administración: planificación, organización, ejecución y control, existe integración, dado que se desarrollan en una misma unidad económica, son ejecutadas por los mismos gestores y todas tienen como objetivo fundamental, contribuir a la toma de decisiones para ser operativas. El control contribuye al aseguramiento de la puesta en práctica de las estrategias y es la función que permite la realización de los planes que sean necesarios para asegurar que se cumplan las estrategias como están previstas.

Anthony (1990:35), plantea los siguientes pasos para el proceso de control:

- Especificar un estándar de actuación deseada.
- Utilizar un medio capaz de detectar lo que ocurre en la organización y de comunicarlo a una unidad de control.
- La unidad de control compara tal información con el estándar.
- Si lo que realmente ocurre no concuerda con el estándar, la unidad de control indica que se deben tomar medidas correctoras y esta indicación retorna, como información, a la entidad.

Por su parte, Koontz y Weihrich (1985:39) plantean que “todos los administradores desean tener un sistema de control adecuado y eficiente para que les ayude a asegurarse de que los procesos corresponden a los planes. Para que los controles funcionen, deben ser elaborados a la medida de los planes y puestos, de los administradores individuales y sus personalidades y de las necesidades de eficiencia y personalidad”.

Asimismo, Taylor (citado por Fayol, 1961) fue uno de los pioneros del control de gestión industrial y su modelo de gestión descansaba sobre 4 principios muy bien fundamentados para la época que los vio nacer (estabilidad, información perfecta, identificación de la eficiencia productiva con la minimización de los costos y equivalencia del coste global al coste de un factor de producción dominante). Todavía hoy día, en muchas organizaciones las herramientas de control de gestión llevan este sello histórico de principios de siglo.

En relación a las formas en que se inicia y desarrolla el control de gestión paralelamente en Estados Unidos, Europa y España, puede referenciarse dos etapas trascendentales: el desarrollo del control de gestión puramente económico y el desarrollo del control integrado de gestión. El primero se circunscribe a un ámbito de enfoque contable y monetario de la empresa, mientras que el

segundo sirve de nexo aglutinante de la gestión global. En las últimas décadas ha cobrado fuerza un conjunto de herramientas que enriquecen y fortalecen al control de gestión, entre ellas: matriz OVAR, costeo por actividades (ABC), gestión por actividades (ABM), benchmarking, gestión por procesos, mapa de procesos y cuadro de mando integral.

Este tópico ha sido abordado por diversos autores, unos de forma sencilla (Fayol ob. cit.,1961:45) quien establece que “el control consiste en asegurarse de que todo lo que ocurre está de acuerdo con las reglas establecidas y las instrucciones dadas”, y otros lo enriquecieron con el transcurso del tiempo, registrando la relación que existe entre el control y las actividades de formulación de objetivos, fijación de estándares, programas de acción, presupuestos, uso racional de recursos, medición y verificación de los resultados, análisis de desviaciones y corrección del desempeño o mejora (Alford y Banga, 1972; Amat, 1989; Blanco, 1985; Bueno y otros, 1989; Díaz, 1987; Freije y Rodríguez, 1993; García, 1975; Goldratt, y Cox 1990; Hicks, 1989; Pérez, 1991; Stoner, 1990; Vassal, 1978).

De forma tal, que las definiciones clásicas consideraron tres etapas consistentes en seguir un plan, determinar y explicar las desviaciones y, por último, definir las acciones correctivas, existiendo una sola forma de aplicar el control de gestión, sin considerar que no existen dos organizaciones iguales, ni que una misma organización es igual a sí misma en el transcurso del tiempo.

Por su parte, el enfoque moderno parte de examinar el papel de los trabajadores en el logro de las metas organizacionales tal como lo expresara Anthony (1990:28) quien manifestaba que: “el Control de Gestión es el proceso mediante el cual los directivos influyen sobre sus subordinados para poner en práctica las estrategias y objetivos de la misma”.

El control de gestión debe disponer de señales de alarma que anticipen las desviaciones. Freije y Rodríguez (1993:25), “lo plantean como los mecanismos de control feed-forward ya que el control a posteriori, basado en la contabilidad tradicional y como fotografía de lo ocurrido, no tiene capacidad creativa para solucionar los problemas”.

Se necesita un cambio de enfoque de los sistemas de control de gestión que ayude a la mejora de la productividad, al seguimiento de los factores que determinan la competitividad empresarial (calidad, atención al cliente, entregas rápidas, entre otras), sistemas que consigan motivar al personal y evaluar sus realizaciones.

Los autores consideran además, que el control de gestión presenta una estrecha relación entre la imagen que proyecta la empresa

hacia la sociedad y sus resultados, a la vez que forma parte de los tres niveles de la gestión empresarial (estratégico, táctico y operativo).

Por consiguiente y dado que en los párrafos anteriores se ha descrito el aspecto ontológico del control y del control de gestión, es menester destacar que el control político o parlamentario es necesario e importante para la existencia de un adecuado sistema institucional. Ello porque refuerza la vigencia del estado de derecho y la democracia en una materia en la que el control judicial es relativo cuando no inexistente. Y es importante porque un Estado sin control y un juego político sin respeto al pluralismo en nada beneficia al ciudadano, por el contrario, los ciudadanos estarían indefensos frente a los abusos y excesos de los gobernantes y las mayorías.

En todo caso y para el tema que compete este trabajo, el control político no cuenta en Venezuela con una base normativa adecuada, situación que debilita la posibilidad de su ejercicio efectivo. Una muestra de ello es que el respeto a la minoría parlamentaria es casi inexistente en la constitución de 1999, bastando con la lectura del artículo 222 que consagra la función de control parlamentario para tener idea de la situación:

La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley y mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su Reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

Entre las condiciones que se exigen para que tal forma de Estado exista, quizás la más evidente, es la separación de poderes y el control del poder. La dinámica parlamentaria actual ha repercutido sustancialmente en la relación gobierno y parlamento, la autonomía de éste frente aquél es sumamente dudosa dada las circunstancias actuales y, la idea de control entre poderes sin cierta autonomía política entre sí es absurda.

La función de control parlamentario refuerza esa idea de autonomía y control real entre los poderes, en este caso entre gobierno y parlamento; por tanto, tal función es compatible y contribuye a la consecución de un eficaz estado de derecho.

2.4. Teoría Del Desarrollo Sustentable

El desarrollo sustentable postra sus raíces en la crítica al desarrollo económico en general ante los altos niveles de degradación del medio ambiente. Así, desde finales de la década de los cuarenta aparecen movimientos de la sociedad civil y la academia, que

cuestionaban el modelo de industrialización y de desarrollo y, sobre todo, los efectos contaminantes en la atmósfera, el agua y los suelos, y sus impactos en la integridad de los ecosistemas y en la biodiversidad.

De esta manera, se señalaba que la organización socio productiva impulsada por los países en el primer mundo generaba un círculo vicioso de crecimiento y degradación donde el tipo de crecimiento económico vigente conducía a la sobreexplotación y degradación de los recursos naturales y del ambiente en general.

Por otra parte, el modelo de desarrollo que ha caracterizado a la civilización contemporánea, identifica el progreso con el crecimiento material, el consumo y el confort, suponiendo que este crecimiento puede ser ilimitado. Es decir, nuestra cultura contemporánea y el modelo de desarrollo que ésta impulsa, ha provocado una crisis ecológica que se manifiesta en el deterioro global de las condiciones naturales que hacen posible la vida en el planeta y ponen en riesgo el futuro de la especie humana.

Estas tesis comenzó a difundirse cuando se crea el Club de Roma (1972), que cuestionó las teorías del desarrollo sobre las posibilidades ilimitadas de crecimiento en los países desarrollados, y que los países subdesarrollados deberían alcanzar los niveles de consumo de las sociedades del denominado primer mundo.

En la declaración de Cocoyoc (1974:8) y en el reporte Dag Hammarskjöld (1975:26) se analizaba el carácter insostenible del crecimiento de la población, del consumo de recursos naturales no renovables y del aumento creciente de la contaminación. Según sus pronósticos la amenaza de catástrofe ambiental era evidente.

Por otra parte, los movimientos sociales y la producción del conocimiento confluyeron en el diagnóstico de que las teorías y las políticas públicas y privadas de fomento al desarrollo impulsadas hasta el momento, habían resultado insuficientes para resolver los problemas concernientes a la concepción del desarrollo sustentable. La experiencia del periodo anterior, hizo tomar conciencia de que el desarrollo sustentable debe considerar además de las cuestiones ambientales, también aspectos relativos a la pobreza y la explosión demográfica en el mismo nivel de importancia que las cuestiones del medio ambiente. Es decir, el desarrollo sustentable es un campo de conocimiento de frontera que integra el desarrollo económico, la equidad, el ambiente, la biodiversidad, la cultura y la sociedad.

En el mismo orden de ideas, el concepto de desarrollo sustentable (González, 1997; Godard, 2002; Saldívar, 1998; Smouts, 2005; Vivien, 2005) surge como una propuesta que integra tres dimensiones: la económica, la ecológica y la social, y constituye el resultado de un intenso esfuerzo por construir una visión integral sobre los problemas más acuciosos del cómo pensar el desarrollo recuperando las aportaciones desde la aparición de la teoría de

desarrollo hasta la etapa actual de construcción holística y multidisciplinaria del desarrollo sustentable.

Este representa la interconexión orgánica de tres campos de conocimiento que no se encuentran lo suficientemente estudiados para definir con precisión las relaciones que se dan entre ellos. Por lo tanto, es importante considerar que deberán construirse nuevas instituciones y regulaciones que de manera transversal aborden el problema de la sustentabilidad.

En ese sentido, la Cumbre de la Tierra (1992:10), señala que, “el Desarrollo Sustentable tiene como punto central la gente, en el sentido de que su principal objetivo, es el mejoramiento de la calidad de vida del hombre, y está fundamentada en la conservación, en virtud de estar condicionado por la necesidad de respetar la capacidad de la naturaleza para el suministro de recursos y servicios para el mantenimiento de la vida”.

De igual manera, Reed (1996:37), señala que el Desarrollo Sustentable abarca tres componentes básicos: económico, social y ambiental que constituyen sus fundamentos o pilares sobre los que descansa este desarrollo:

- a) El componente económico de la sustentabilidad, señala que las sociedades se encaminen por sendas de crecimiento económico, que generen un verdadero aumento del ingreso y no apliquen políticas a corto plazo que conduzcan al empobrecimiento a largo plazo.*
- b) Con relación a la dimensión social de un desarrollo sostenible, presupone que la equidad y una comprensión de la interdependencia de las comunidades humanas son requisitos básicos para una calidad de vida aceptable, que, es el principal objetivo del desarrollo. A fin de sostener una trayectoria del desarrollo durante un largo período (sostenible en el tiempo), las riquezas, recursos y oportunidades deben compartirse de manera tal, que todos los ciudadanos tengan acceso a niveles mínimos de seguridad, derechos humanos y beneficios sociales, como alimentación, salud, educación, vivienda y oportunidades de autorrealización personal.*
- c) La dimensión ambiental de un desarrollo sostenible, se fundamenta en el mantenimiento de la integridad, y por lo tanto, de la productividad a largo plazo de los sistemas que mantienen la infraestructura ambiental, y por extensión, la vida en el planeta. La Sustentabilidad Ambiental, requiere el uso de los bienes ambientales de forma tal, que no disminuya la productividad de la naturaleza, ni la contribución general de los bienes y servicios ambientales al bienestar humano. Estos tres componentes del desarrollo sostenible, deben converger de forma tal, que generen un flujo estable de ingresos, aseguren la equidad social, alcancen niveles de población socialmente convenientes, mantengan las fuentes de capital de fabricación humana y de capital natural, y protejan los servicios del ambiente que imparten vida .*

2.5. Sustentabilidad Institucional

Las organizaciones de desarrollo no existen en un vacío social, no son creadas para satisfacerse a sí mismas, ni deben hacer simplemente lo que deseen. Para aportar al proceso de su propio desarrollo, la sociedad crea, financia, cambia y eventualmente extingue organizaciones. Entonces, la sostenibilidad institucional de una organización sólo puede ser comprendida en el contexto de la sociedad que la ha creado, la financia y necesita de lo que ésta es capaz de aportar a través de sus múltiples funciones. Es una relación de compromiso recíproco.

En este contexto, (De Souza, 2001:87) indica:

que la comprensión de la sustentabilidad institucional no debe ser reducida a una simple definición. A veces una definición es suficiente para llenar las necesidades operativas que tienen los gerentes en el contexto de su labor diaria. Sin embargo, la complejidad de la diferencia entre la sobrevivencia y la sustentabilidad institucional es demasiado importante para ser traducida por definiciones simplistas, que absolutamente no aportan a la comprensión de los factores críticos que diferencian la sustentabilidad de la simple sobrevivencia. Más pertinente que definir lo que es la sustentabilidad institucional, es conceptualizarla de forma contextualizada.

En este mismo orden de ideas (De Souza, 2001:91), señala:

... la sustentabilidad institucional es un estado de reconocimiento social y de apoyo político, institucional y financiero logrado por una organización como resultado de un proceso de interacción con los actores claves de su entorno. Derivado de ello, las organizaciones de desarrollo sostenibles del futuro serán organizaciones cambiantes cuyo foco gerencial estará centrado en la gestión permanente de la innovación institucional.

Asimismo, el concepto de sustentabilidad institucional manejado por De Souza, (ob. cit., 2001:34), “... se orienta en el sentido que es una propiedad emergente de la interacción entre la organización a través de sus relaciones, productos, servicios y su contexto relevante, mediante sus relaciones, realidades, necesidades, aspiraciones y significados”.

Por lo tanto, lo que llama “sostenibilidad institucional” depende más de la relevancia que logre la organización desde la perspectiva de los actores sociales e institucionales de su entorno, que de la eficiencia que logre en la gestión de sus recursos y sus medios, lo que implica asumir el contexto como referencia, la interacción como estrategia y la ética como garante de la sustentabilidad. Es de importancia señalar, que la sustentabilidad institucional tanto en el sector público como privado depende de algunos factores, los cuales según De Souza (Ob. Cit.) lo describe también como el

triángulo de la sostenibilidad institucional, representado de la siguiente forma:

Figura 1. Triángulo de la Sostenibilidad Institucional



Fuente: De Souza 2001

En cuanto al proyecto institucional de la organización, los individuos construyen sus modelos mentales para interpretar la realidad, las organizaciones también lo hacen, pero generalmente este proceso ocurre de forma inconsciente. La construcción de un proyecto institucional debe ser un acto deliberado y reflexivo. Un proyecto institucional no incluye presupuesto ni acciones; él influencia presupuestos y acciones, amplía visiones, inspira comportamientos, apunta rumbos, da sentido de dirección, crea significados, entre otros.

Asimismo, la capacidad institucional se relaciona a los elementos críticos asociados a la capacidad de la organización para la acción y su gestión, de acuerdo con los elementos orientadores del proyecto institucional, es decir, la organización propone un modo de intervención contexto-céntrico y necesita fortalecer o crear las capacidades internas que le permite actuar en sintonía con equipos y proyectos transdisciplinarios, mecanismos para la participación de la diversidad de actores y organizaciones del entorno, entre otros.

Por otra parte, la credibilidad institucional busca el reconocimiento y apoyo. Si una organización no genera sus propios recursos financieros, como es el caso de las organizaciones públicas y las privadas sin fines de lucro, será necesario que la organización tenga mucha credibilidad. Como producto del reconocimiento de la contribución legítima, pertinente e imprescindible de la organización, la credibilidad puede ser usada como instrumento de negociación para ser transformada en apoyo social, político, institucional y principalmente financiero.

Finalmente, la sostenibilidad institucional no es una cuestión técnica, ni dependiente de habilidades gerenciales en vista que existen factores que pueden impulsar o restringir dentro y fuera de las organizaciones, atendiendo a su naturaleza ético-filosófica, político-institucional, cultural-ideológica, económico-financiera, técnica, legal, entre otras.

Es así, que el problema del cambio institucional es probablemente uno de los más desafiantes. La discusión sobre los arreglos institucionales más adecuados para asegurar la democracia ha sido una de las cuestiones más debatidas en la literatura sobre democratización y transiciones, tanto como la incertidumbre acerca de los resultados de determinados entramados institucionales, o los criterios normativos que deberían guiar el diseño.

2.6. Control de Gestión Administrativo y Teorías Institucional, de Control de Gestión, de Desarrollo Sustentable y Sustentabilidad Institucional

El control de gestión como se ha concebido a lo largo de la investigación, es el mecanismo que tienen los gerentes para administrar de una manera eficiente los recursos asignados a las instituciones con el objeto de poner en práctica las estrategias y objetivos de la misma. Es aquí donde el control parlamentario ejercido por los Consejos Legislativos en Venezuela juega un papel de suma importancia, porque permite controlar los recursos otorgados a las instituciones públicas para evaluar el desempeño de la gestión administrativa en cuanto al manejo del gasto público.

En tal sentido y para el caso que compete este trabajo, la teoría institucional dispone de dos líneas discutidas en la administración pública tal como lo señala Bañon y Carrillo (1997:47): "... el sistema de dominación que le confiere legitimidad de carácter institucional derivada de la legitimidad del sistema político; y otra referida al papel del Estado en la economía, que le proporciona una legitimidad vinculada a la generación de outputs..." Así, se percibe por una parte el hecho que el control de gestión como mecanismo, tiene como fin guiar la gestión basada en los objetivos institucionales, además de ser un instrumento que permite evaluar el grado de eficacia y eficiencia; mientras la teoría institucional busca legitimar los procesos y actuaciones a través de normas y reglas, por lo que ambas teorías persiguen mediante sus fundamentaciones, ser garantes en la administración y control de los recursos asignados por parte del Estado.

En referencia al control de gestión administrativo, tiene como objetivos primordiales el estudio de dos dimensiones: la social y la organizacional, la primera se desarrolla con la evolución de la organización al interior de las condiciones de la sociedad en la que se registra y la segunda a la expansión de la organización, teniendo en cuenta factores productivos y de mercado que en el caso de la administración pública no compiten en un mercado económico, sino un mercado político y administrativo.

En cambio, la teoría del control de gestión busca la capacidad como recurso para coordinar todas las funciones organizacionales. Además, que su ámbito de acción no se limita a las actividades operativas, sino al examen de funciones que por su naturaleza abarcan al sector público. La relación entre ambas teorías está

El control de gestión administrativa bajo la perspectiva de la sustentabilidad institucional.

Caso de estudio: Consejos Legislativos en Venezuela

concebida por que el objetivo es inspeccionar la capacidad del recurso presupuestario-financiero, así como la evolución y funciones de la organización.

Por su parte, la teoría del desarrollo sostenible se basa en la interconexión orgánica de tres campos: económico, ecológico y social, y la vinculación con el control de gestión administrativa se establece por seguir un plan, explicar las desviaciones y definir las acciones correctivas, ya sea en los campos señalados con la finalidad de medir el impacto de desarrollo generado en las instituciones públicas.

En cuanto al desarrollo institucional, se define operacionalmente como “la creación o el fortalecimiento de una red de organizaciones a modo de generar, asignar y utilizar recursos humanos, materiales y financieros con mayor eficacia para alcanzar objetivos específicos de manera sostenible” (Uphoff, 1986:56).

El Banco Mundial (1987:12) identifica el desarrollo institucional con el concepto de gestión pública al conceptualizarlo como “El proceso de incrementar la habilidad de las instituciones para hacer un uso efectivo de los recursos financieros y humanos disponibles” y para Buyck (1991:79), es la creación o reforzamiento de las capacidades organizacionales para generar, asignar y usar los recursos humanos y financieros para la obtención de objetivos privados o públicos de desarrollo.

Además, el desarrollo institucional es un componente esencial de innovación para el desarrollo de complementariedades para el cambio de las instituciones sociales y económicas en los contextos de la administración pública estatal y dado que la sustentabilidad institucional está enmarcada bajo las perspectivas de proyecto institucional, capacidad institucional y credibilidad institucional referidas precedentemente, su relación con el control de gestión administrativo está orientado a evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos organizacionales previstos por el Estado, basado en la orientación-compromiso, el reconocimiento-apoyo y la gestión-acción.

3. CONCLUSIONES

Como parte del estudio del Estado, tres vertientes funcionales indican que puede actuar: (a) como agente económico para adaptarse a las áreas en las que se desempeñe con mayor eficiencia que el sector privado, y en donde se facilite la participación óptima de este último sector, (b) como garante del bienestar social, fortaleciendo las funciones de administración, regulación y fijación de normas en áreas en las que se requiere la defensa de los intereses y del bienestar social, y (c) como garante del desarrollo social, suministrando de bienes y servicios sociales y ambientales y creando condiciones sociales equitativas.

Derivado de ello, los Consejos Legislativos como instituciones públicas pertenecientes al Estado, ejercen y desarrollan una función muy importante como es el control parlamentario el cual refuerza la autonomía y control real entre los poderes, en este caso entre gobierno y parlamento. Como tales, deben evaluar el cumplimiento de políticas gubernamentales y normativas en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos de la gestión de los organismos públicos a nivel regional, quienes se ven influenciados por las presiones que a veces surgen de fuentes externas. Estas presiones llevan a la organización a ser guiada por la legitimación (aceptación) en la búsqueda de cumplir con los parámetros establecidos por el Estado, con las exigencias de la sociedad y con los gremios de profesionales que laboran en ella. La adopción de estos elementos para la legitimación, lleva entonces al isomorfismo con el entorno institucional para aumentar la probabilidad de supervivencia.

Por otra parte y en materia de control y gestión llevado a cabo por los Consejos Legislativos con respecto al desarrollo sustentable, la formulación, concertación y gestión de un nuevo tipo de políticas públicas, así como con el potenciamiento de los actores sociales colectivos se hace indispensable, de tal suerte que las decisiones concertadas que guíen las actuales y futuras inversiones públicas y privadas, permitan tomar en cuenta los criterios de balance y resguardo de la capacidad reproductiva y regenerativa de los distintos tipos de capital: el humano, el natural, la infraestructura física, el económico, el financiero y finalmente, el institucional.

Cabe agregar, que el desafío del desarrollo institucional que pueden ejercer los Consejos Legislativos en su función de control parlamentario, no sólo implica una mayor aceptación en los procesos de toma de decisiones de la gestión pública, sino también el enfrentamiento de grandes retos para operacionalizar los conceptos abstractos y las oportunidades para intercambiar información y aprendizaje de experiencias exitosas, ya que las instituciones públicas no compiten en un mercado económico, en tanto lo hacen en un mercado político y administrativo. Además, la sustentabilidad institucional en lo que respecta a estas instituciones públicas, se traduce en desarrollo y crecimiento de un período de reconocimiento social y de apoyo político, institucional y financiero obtenido como resultado de un proceso de interacciones y vivencias con los grupos de interés a quienes da servicio.

Ese reconocimiento social, apoyo político, institucional y financiero de los Consejos Legislativos se traduce en coadyuvar a los órganos y entes que conforman la administración pública estatal en primer lugar evaluar la gestión administrativa a través de indicadores de gestión que permiten medir el grado de eficacia y eficiencia de la ejecución presupuestaria, así como el cumplimiento de la misión y visión de las organizaciones gubernamentales, en segundo lugar que la ciudadanía participe en la gestión de los servicios públicos

para legitimizar las acciones de esos organismos o entes con el fin que se desarrolle la integración y equilibrio social y, así atender a las demandas sociales y por último contribuir a mejorar el aparato institucional en cuanto a sus estructuras, procesos, tecnologías, entre otros.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alford, Lois., Bangs, John (1972). *Manual de la producción*, t.1, Edición Revolucionaria, La Habana.
- Amat, Joan (1989). *La importancia del control de gestión en el proceso directivo*, Revista Novamáquina, No.149, pp. 135-138, marzo.
- Anthony, Rich (1990). *El control de gestión*. Ed. DEUSTO SA, Bilbao.
- Banco Mundial (1998). *Assessing aid: what works, what doesn't and why*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bañon, Rafael., Carrillo, Ernesto (1997). *La Legitimidad de la Administración Pública*. Bañon y Carrillo (comps.) La Nueva Administración Pública. Madrid, Alianza.
- Blanco, Fernando (1985). *El control como guía de la gestión empresarial*. Editorial IMPEDI, Madrid.
- Bueno, Ernesto y Otros (1989). *Economía de la empresa. Análisis de las decisiones empresariales*. Ed. Pirámide SA, Madrid.
- Buyck, Bart (1991). *The bank's use of technical assistance for institutional development policy research and external affairs I. Working papers. WPS 578. Public Sector Management and Private Sector Development*. Country Economics Department The World Bank.
- Cocoyoc Declaración (1974). *International Symposium on Patterns of Resource use, Environment and Development Strategies*. Organized by UNEP/UNCTAD.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). *Gaceta Oficial Número 5.453 Extraordinario*. Caracas, marzo 2000.
- Constitución de Venezuela (1961). *Gaceta Oficial Extraordinaria N°662 del 23 de Enero de 1961. Enmienda N° 1 de la Constitución N° 2 de la Constitución, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 3119 de fecha 26 de Marzo de 1983*.
- Cumbre de la Tierra (1992). *Programa de las Naciones Unidas. Río de Janeiro, Brasil*.
- Dag Hammarskjöld Foundation (1975). *What Now? Another Development. The 1975 Dag Hammarskjöld report on development and international co-operation*.
- De Souza, José (2001). *La Dimensión Institucional del Desarrollo Sostenible*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Sede Ibarra (PUCE-I). Primera Edición PUCE-I abril 2001.
- Díaz, Víctor (1987): *El lugar que ocupa el control en la dirección*. Revista Economía y Desarrollo, No. 96, pp. 24-29.
- DiMaggio, Paul., Powell, Walter (1983). *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review, Vol. 48, No. 2, pp.147-160.
- División de Archivo Histórico de la Asamblea Nacional (2008). *Momentos importantes del Poder Legislativo en la historia de Venezuela (1811-2008)*.
- Ekelund, Robert., Hébert, Robert (1999). *Historia de la teoría económica y de su método*. McGraw-Hill: Madrid.
- Fayol, Henry (1961). *Administración industrial y general (s.n.)*.
- Freije, Alejandro., Rodríguez, Simón (1993). *Control de gestión*. Revista Alta Dirección, Ed. IEE SA, No. 176, p.77, July-August, Madrid, España.
- Frumkin, Phill., Galaskiewicz, Joseph (2004). *Institutional isomorphism and public sector organizations*. Journal of Public Administration Research and Theory, 14 (3), 283-307.
- García, Luis (1975). *El control de gestión*. 2 da. ed., INDEX, Madrid.
- Godard, Olivier (2002). *L'inscription économique du développement durable*, en Cahiers Français. Núm. 306, Paris: La documentation française.
- Goldratt, Eliyahu., Cox, Jeff (1990). *La meta. Un proceso de mejora continuo*. 4ta. ed., Tauro SA.
- González, Eduardo (Coord.) (1997). *El desarrollo sustentable. Una alternativa de política institucional*. México: Semarnap-Sagar.
- Guzmán, Alexander., Trujillo, María (2008). *Procesos de isomorfismo en la facultad de administración de la Universidad de los Andes*. Revista Universidad y Empresa, No. 15, pp.219-236.
- Hicks, Phillip (1989). *Introducción a la Ingeniería Industrial y Ciencia de la Administración*. Ed, McGraw-Hill, México.

*El control de gestión administrativa bajo la perspectiva de la sustentabilidad institucional.
Caso de estudio: Consejos Legislativos en Venezuela*

- Informe del Proyecto del Club de Roma (1972). Los Límites del Crecimiento.*
- Koontz, Harold., Weihrich, Heinz (1985). Administración una Perspectiva Global. Ed. Mc Graw Hill 12 Ed.*
- Meyer, John., Brian, Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. The American Journal of Sociology, Vol. 83, No. 2, pp. 340-363.*
- Navarro, Carlos (2009). Control de Gestión Empresarial. Caracas: Unitario.*
- North, Douglas (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press: Cambridge.*
- North, D.C. (1993a): Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, S.A: México.*
- North, Douglas (2005). Understanding the Process of Economic Change. Princeton. University Press.*
- Pérez, Eduardo (1991). Economía de empresa (Introducción). Ed. Centro de Estudios Ramón Areces SA.*
- Reed, David (1996). Ajuste Estructural, Ambiente y Desarrollo Sostenible. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.*
- Rojas, Carlos (2008). Gestión Empresarial. San Cristóbal: Santana.*
- Rutherford, Mark (2000a): The prospects of Heterodox Economics: A Comment. Journal of the History of Economic Thought, vol.22, núm.2, 185-188.*
- Saldívar, Américo (1998). De la economía ambiental al desarrollo sustentable: alternativas frente a la crisis de gestión ambiental. México: Diseño.*
- Sánchez, Juan (2002). Gestión Pública y Governance. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.e.*
- Schumacher, Ernst (1973). Small is beautiful: a study of economics as if people mattered. New York: Harper & Row.*
- Smouts, Marie-Claude (2005). Le développement durable: les termes du débat. Paris: Dalloz, Armand Colin.*
- Stoner, James (1990). Administración. Edición III, Ed. PHH SA, México.*
- Uphoff, Norman (1986). Local Institutional Development: an analytical source book with cases. [Desarrollo institucional local: un libro analítico de fuentes y casos]. West Hartford, CT: Kumarian Press.*
- Vassal, Joseht (1978). Controle de gestión et styles de commandement. Revue Française de Gestión.*
- Veblen, Thorstein (1965a). The Higher Learning in America: A Memorandum on the Conduct of Universities by Business Men. A.M. Kelley, New York.*
- Vivien, Franck-Dominique (2005). Le développement soutenable. Paris: La Découverte.*